



LA GESTIÓN DE LA
COOPERACIÓN
TRANSFRONTERIZA
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS
EN UN MARCO DE
INSEGURIDAD GLOBAL:
PROBLEMAS Y DESAFÍOS

José María Ramos García



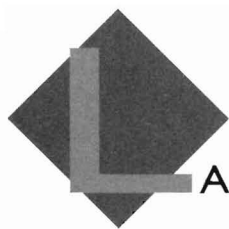
Las ciencias sociales
SEGUNDA DÉCADA



Consejo Mexicano de
Asuntos Internacionales



LA GESTIÓN DE LA
COOPERACIÓN
TRANSFRONTERIZA
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS
EN UN MARCO DE
INSEGURIDAD GLOBAL:
PROBLEMAS Y DESAFÍOS



A GESTIÓN DE LA
COOPERACIÓN
TRANSFRONTERIZA
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS
EN UN MARCO DE
INSEGURIDAD GLOBAL:
PROBLEMAS Y DESAFÍOS

José María Ramos García



CONOCER
PARA DECIDIR



Consejo Mexicano de
Asuntos Internacionales



La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al incorporarla
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Primera edición, septiembre del año 2004

© 2004

CONSEJO MEXICANO DE ASUNTOS INTERNACIONALES

© 2004

Por características tipográficas y de edición
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-472-5

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Agradecimientos

SE AGRADECE el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) para el financiamiento de la investigación y su publicación. De esta manera, Conacyt una vez más, ha apoyado estudios que analizan y proponen alternativas a los principales problemas nacionales y binacionales. También expreso un reconocimiento a El Colegio de la Frontera Norte (Colef) por haber apoyado con recursos financieros, materiales y humanos el desarrollo de este estudio. También se agradece el apoyo y estancia proporcionados por el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, A.C., y el Woodrow Wilson International Center for Scholars (wwics), y en particular el Mexico Institute del Latin American Program para desarrollar el trabajo de campo en Washington, D.C. en el verano de 2003 (junio-agosto).

También expreso un sincero agradecimiento a John Bailey, Mónica Vereá, Luis F. Aguilar, Andrés Rozental y Andrew Selee por respaldar el desarrollo del presente estudio en distintos momentos y especialmente, por apoyar nuestro proceso de desarrollo académico. Igualmente se aprecia la relación académica con David Shirk, para reflexionar los temas de seguridad fronteriza en el marco del proyecto binacional de Administration of Justice in Mexico, bajo los auspicios del Center for U.S.-Mexican Studies, University of California-San Diego. También se agradece el apoyo de Liza Davis (Public Affairs Officer) y Hector Vindiola (Programs Coordinator) del Consulado General de Estados Unidos en Tijuana, B.C. quienes brindaron diversos apoyos, entre ellos la gestión para efectuar entrevistas a funcionarios en Washington, D.C.

Asimismo, agradezco el apoyo técnico de Cirina Verdugo del Departamento de Estudios de Administración Pública (DEAP) del Colef durante varias fases del presente estudio, así como a Vicente Sánchez, quien en calidad de director del DEAP apoyó en las gestiones institucionales del proyecto.

Se agradece el apoyo de Francisco Campos durante la fase de investigación en Washington, D.C. Igualmente destaco la amistad durante la estancia en Washington, D.C. de Raúl Benítez; a Viry-diana Velarde y Lenore Sek, gracias por los diferentes apoyos y su grata amistad; a Ricardo Rojas, gracias por el alojamiento en Dupont Circle; a Juan Manuel Gutiérrez, estimado colega y amigo, gracias por los puntos de vista sobre el desarrollo local desde la perspectiva de SAIS.

Y especialmente, deseo expresar mi agradecimiento una vez más a mi familia que en todo momento ha brindado apoyo y solidaridad. Muchas gracias. Magui, compañera y amiga, y a los chicos Elisa, Emilio y María José; y a mi padre Emiliano, que siempre ha apoyado la trayectoria académica y a mi madre, Elvira (q.e.p.d.), que seguramente estará contenta de que seguimos explorando el mundo terrenal.

[Washington, D.C., agosto de 2003]

Prólogo

LOS DOS principales eventos en las relaciones México-Estados Unidos en la década pasada son el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, enero de 1994) y los ataques terroristas en los Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001. Ambos tienen enormes y diametralmente efectos opuestos en las 2,000 millas de extensión fronteriza entre los dos países. El TLCAN multiplicó los intercambios comerciales, lo que provocó impactos en los flujos transfronterizos. El reto en ese marco, fue el de crear mecanismos que facilitaran el tráfico lícito de mercancías y personas, pero que a su vez impidieran los diversos tipos de flujos ilegales.

El 11 de septiembre cambió radicalmente el énfasis de la política de Estados Unidos, lo cual no ha sido totalmente comprendido en la opinión y en la política mexicana. El antiterrorismo es la principal prioridad de la administración del presidente George W. Bush en el corto plazo y podría permanecer en futuras administraciones. El cambio en la prioridad gubernamental se ha orientado hacia la seguridad en la frontera. Asimismo, aunque el antiterrorismo utiliza un lenguaje de “gestión del riesgo”, la meta ha sido prevenir cualquier tipo de terrorismo. Por lo anterior, el antiterrorismo requiere nuevos tipos de acuerdos de seguridad para aplicarse en los próximos años.

Esta tensión entre facilitar el comercio y los flujos lícitos y a su vez multiplicar las medidas para prevenir el acceso de terroristas, mercancías o actividades que pueden representar riesgos, están creando un impresionante y complicado nuevo marco burocrático en Washington, D.C., y en la administración de seguridad en la frontera con México.

En ese contexto, el libro de José María Ramos es importante y ofrece una contribución para entender el contexto y la política burocrática de seguridad fronteriza de Estados Unidos. El libro se integra de varios campos de análisis, dada la complejidad del objeto de estudio que aborda: aspectos legales, política pública, administración pública, seguridad pública, desarrollo económico regional, ciencia política y desarrollo institucional. Esas perspectivas de análisis son importantes para entender los múltiples intercambios de la dinámica fronteriza y, sobre todo, la implantación de la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos con México. En este sentido deseo destacar la importancia de la contribución del libro. Dado que se analiza de manera integral los diferentes mundos de la seguridad nacional y pública, las políticas burocráticas y las dinámicas global, nacional y bilateral, que nos pueden permitir un mayor entendimiento de la diversa región fronteriza entre México y Estados Unidos, donde habitan cerca de 14 millones de habitantes.

Estoy seguro que el libro de José María Ramos contribuirá en el debate universitario, docente y en la opinión pública en varios temas de la relación bilateral. Igualmente estimulará el interés en una nueva generación de estudiosos, que contribuyan a crear un mayor conocimiento para resolver los problemas fronterizos, que siguen siendo un reto para la región y la relación bilateral.

JOHN BAILEY

*[Georgetown University,
Washington, D.C.,
24 de octubre de 2003]*

Introducción

ESTE LIBRO tiene como objetivo principal examinar el papel de los gobiernos locales en la frontera del norte de México en sus relaciones transfronterizas con sus homólogos de Estados Unidos en el contexto de la inseguridad global. El análisis se fundamenta desde las perspectivas de la gestión binacional y el desarrollo local, y particularmente en los problemas de seguridad fronteriza, seguridad pública y narcotráfico en la frontera de Tijuana, B.C.-San Diego, California.

Para tal efecto se analiza el contexto, los problemas, impactos y retos que implica promover la cooperación y la planeación transfronteriza en los gobiernos locales de dos países con niveles de desarrollo distintos y, en consecuencia, con capacidades de gestión y de gobernar diferenciados.

El análisis externo de la gestión y las políticas públicas fronteriza pretende superar el enfoque convencional de estudiar sólo o principalmente las organizaciones y los procesos administrativos que tienen lugar dentro del marco del Estado nacional o de una entidad federativa. La finalidad es describir y explicar las formas de interacción entre las administraciones públicas de diversos gobiernos nacionales y, sobre todo, de gobiernos estatales y locales de diferentes estados nacionales, particularmente en zonas fronterizas.

El campo de estudio de la cooperación transfronteriza en el ámbito local es relevante fundamentalmente porque la vecindad con Estados Unidos y específicamente con los estados de California y de Texas, no se podrá cambiar geográficamente. De ahí la necesidad de formar y profesionalizar a los gobiernos y a la administración

pública fronteriza mexicana con un enfoque de gestión estratégica de la cooperación y planeación transfronteriza.

Tradicionalmente los temas de la gestión pública de la cooperación transfronteriza no han sido una prioridad en el estudio de las relaciones México-Estados Unidos. En el caso de los estudios fronterizos, se les ha concedido atención, especialmente en los temas de medio ambiente (Herzog, 1986 y Sánchez, 1990). Sin embargo, no se ha analizado el papel de los gobiernos y la gestión pública local para promover una cooperación transfronteriza eficaz con los Estados Unidos en el ámbito local y regional.¹

La importancia de una administración pública con una visión transfronteriza ha sido destacada por Luis F. Aguilar Villanueva (1996b) en los siguientes términos: "(...) la administración pública de estados, municipios y regiones fronterizas aumenta su visión estratégica y el impacto de sus acciones si incorpora sustantiva y permanentemente, en su conceptualización e iniciativas, las potencialidades de la comunicación y cooperación transfronterizas (...)".

El desarrollo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha favorecido un mayor intercambio con Estados Unidos en materia de cooperación transfronteriza, especialmente con la creación de algunos mecanismos bilaterales.² No obstante, es tal la complejidad de los problemas fronterizos, que esos mecanismos han sido insuficientes. De ahí deriva la necesidad de examinar los factores y las condiciones que determinan los alcances y límites de la cooperación fronteriza con Estados Unidos. La finalidad sería

¹El tema desde la perspectiva de la administración pública mexicana ha sido poco analizado, algunos de esos trabajos son los siguientes: Arturo Licón (1982), "La administración pública y el contexto fronterizo", en Mario Ojeda (comp.), *Administración del desarrollo de la frontera norte*, El Colegio de México (Colección Frontera Norte); en Guillén, Tonatiuh y Sparrow, Glenn Sparrow (2000), "Governance and Administrative Boundaries", en *San Diego-Tijuana International Border Area Planning Atlas*, Institute for the Regional Studies of the Californias, y José María Ramos (1996), *Desarrollo Regional y Relación Transfronteriza entre México y California*, INAP, México.

²Nos referimos al Consejo de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef) y el Banco de Desarrollo Fronterizo (NADbank). Un análisis sobre estos mecanismos lo desarrolla Mark Spalding (2000), "Environmental Policy at the Border: The Impact of NAFTA and NAFTA related Institutions on Binational Environmental Policy and Cooperation", ponencia presentada en XIV Congreso Nacional de Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, AMEI-ITESM. Monterrey, N.L., 5-7 de octubre.

rediseñar —en su caso— la cooperación y con ello reducir las tensiones y fomentar el desarrollo.

Los temas de gestión, cooperación y planeación transfronteriza han sido poco estudiados en la ciencia política, administración pública y particularmente en las relaciones internacionales en México, porque generalmente no se ha reconocido su importancia y su impacto para promover el desarrollo de dos regiones con asimetrías. Además, tradicionalmente el Estado mexicano ha adoptado tendencias centralistas, lo cual ha influido en las iniciativas de cooperación y planeación transfronteriza. No obstante, de que los gobiernos fronterizos del norte de México se han caracterizado por promover acuerdos interinstitucionales, informales y coyunturales con sus homólogos de Estados Unidos.

En años recientes, el papel de los gobiernos fronterizos se ha acrecentado a causa de la diversidad y cantidad de las interacciones transfronterizas, el impacto del TLCAN, aunado a los cambios que ha provocado la globalización, el carácter transnacional de los problemas fronterizos y recientemente la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos.

El libro también examina teóricamente el papel de los gobiernos fronterizos en el desarrollo local en la frontera norte de México, con base en la capacidad gubernamental y la gestión intergubernamental. El análisis se centra en el papel de la gestión para promover el desarrollo en un contexto transfronterizo y en un marco de inseguridad global. De esta manera, el libro pretende integrar dos nociones importantes en temas de gestión y cooperación transfronteriza: la seguridad, como una política o contexto que se ha promovido en los últimos años por parte del gobierno federal de Estados Unidos y segundo, una noción del desarrollo local, que es una de las prioridades de los gobiernos fronterizos del norte de México, pero que resulta cuestionable según las asimetrías que existen entre México y Estados Unidos.

La hipótesis del libro es que un papel eficaz de los gobiernos fronterizos mexicanos, fundamentado en una capacidad gubernamental y en una eficaz gestión intergubernamental (coordinación y cooperación entre los tres ámbitos de gobierno), es una alternativa

para reducir las tensiones y conflictos fronterizos, promoviendo en su lugar, procesos de cooperación y planeación transfronteriza con los diferentes niveles de gobierno de Estados Unidos. Por capacidad de gestión se entiende "(...) que un gobierno puede prever ejercer influencia sobre los cambios; adoptar decisiones políticas informadas e inteligentes; captar, absorber y gestionar recursos, y evaluar actividades actuales a fin de orientar la actividad futura" (Agranoff, 1997: 151). La pregunta central que se examina es: ¿los gobiernos fronterizos mexicanos cuentan con las capacidades para promover el desarrollo y reducir los efectos de la política de seguridad en un contexto transfronterizo?

El análisis del objeto de estudio se ha efectuado básicamente según la siguiente manera: primero, examinando las políticas y los mecanismos de cooperación transfronteriza que se han promovido en la frontera de Tijuana-San Diego en los temas indicados; segundo, analizando los impactos de las políticas federales, particularmente de Estados Unidos en materia de seguridad en las relaciones fronterizas y especialmente en la región de Tijuana-San Diego; tercero, destacando las limitaciones de la cooperación y de las políticas federales de Estados Unidos hacia esa frontera y finalmente, se trata de sustentar el potencial y algunos retos de la cooperación transfronteriza según los temas analizados. Una limitación del análisis con respecto a la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos, radica en que tal política se encuentra en proceso de diseño y formulación. Sin embargo, el examen se ha fundamentado con base en algunos elementos de política burocrática y de gestión interorganizacional.

Los capítulos en donde se examinan los aspectos anteriores son:

1. hacia una nueva gestión pública y el desarrollo fronterizo: capacidad y gestión intergubernamental, se examina teóricamente la importancia de ambos conceptos en los gobiernos fronterizos del norte de México;
2. gestión local binacional y la política de desarrollo en la frontera norte de México, se analiza el papel de la gestión en

las políticas de desarrollo fronterizo en el norte de México y en particular el Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte (PDRFN) 2001-2006;

3. cooperación y planeación en la frontera Tijuana-San Diego, se identifican las principales políticas o acciones de cooperación y planeación transfronteriza entre Tijuana y San Diego, destacando el papel de los gobiernos locales y la participación de San Diego Dialogue;

4. la cooperación transfronteriza antidrogas y seguridad pública: antecedentes y perspectivas, se analizan la cooperación en materia de narcotráfico y seguridad pública en un ámbito federal y la frontera de Tijuana-San Diego, añadiendo un examen general en la frontera de Ciudad Juárez, Chihuahua y El Paso, Texas, y

5. la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos y la inseguridad global: impactos binacionales, se analizan los objetivos y estrategias principales de la Estrategia Nacional de Seguridad Interna y algunos rasgos del papel del Departamento de Seguridad Interna, enfatizando la política de seguridad fronteriza; además se examinan algunos impactos binacionales en la frontera de estudio.

*Hacia una nueva gestión
pública y el desarrollo fronterizo:
capacidad y gestión intergubernamental*

ESTE CAPÍTULO tiene como objeto examinar teóricamente la importancia de la capacidad gubernamental y la gestión intergubernamental en los gobiernos locales de la frontera del norte de México y su impacto en el desarrollo local e iniciativas de cooperación transfronteriza. Los conceptos de la capacidad gubernamental y la gestión intergubernamental se discuten con base en la perspectiva de la nueva gestión pública.

Tradicionalmente la literatura sobre gobiernos locales en México ha enfatizado las limitaciones de esos gobiernos para fomentar una gestión eficaz de los recursos y facultades municipales. El análisis de la variable transfronteriza y su gestión intergubernamental en los ámbitos local y regional en la frontera norte mexicana, es un tema novedoso en la perspectiva de los estudios sobre gobiernos locales en México. Entre las razones que explican tal atención se encuentran: otras prioridades de estudio en temas de gobernabilidad, reformas administrativas, descentralización, participación ciudadana, influencia de tendencias centralistas; y además, la justificación de que los gobiernos locales no tienen competencias en temas internacionales y transfronterizos.

El objeto y estrategia de investigación sobre la gestión binacional es importante porque

(...) pretende destacar las transformaciones que experimentan las administraciones públicas al enfrentar nuevas circunstancias, retos, oportunidades y problemas que se derivan de la creciente interdependencia entre las naciones, a consecuencia de la dinámica de las economías abiertas, las multiformes relaciones transfronterizas y, en particular, por la aparición de problemas pú-

blicos de naturaleza transnacional que difícilmente pueden ser abordados con éxito sólo con los recursos y las acciones de una administración pública contenida dentro del perímetro de sus instituciones políticas nacionales (Aguilar, 1996b: xvi).

Los temas generales de este capítulo son:

1. antecedentes de las teorías de crecimiento y de política regional, donde se destaca la importancia de la gestión y políticas públicas en las principales teorías del crecimiento y de política regional;
2. antecedentes del cambio del Estado y la gestión pública y desarrollo local, aquí se mencionan los antecedentes generales de la gestión y las políticas públicas;
3. capacidad gubernamental: concepto e influencia en el desarrollo local, en el cual se define el concepto de capacidad gubernamental, su impacto en el desarrollo regional y como una alternativa para reducir la asimetría binacional;
4. la relación y la gestión intergubernamental de políticas públicas; aquí se identifican los elementos básicos que componen a ambos enfoques y su importancia en la relación transfronteriza México-Estados Unidos;
5. la gestión intergubernamental y la variable transnacional, se examina el marco de la cooperación entre actores transfronterizos.
6. cooperación transfronteriza y gestión intergubernamental, donde se analiza la relevancia de que exista un enfoque intergubernamental en la gestión de los problemas fronterizos y
7. aspectos de los problemas fronterizos entre México-Estados Unidos, en el que se destacan algunos rasgos de los principales problemas como son: inseguridad pública fronteriza, medio ambiente e infraestructura.

ANTECEDENTES DE LAS TEORÍAS DE CRECIMIENTO Y DE POLÍTICA REGIONAL

EL PAPEL de la gestión y las políticas públicas ha sido importante en el debate teórico de las distintas tendencias de crecimiento econó-

mico. Sin embargo, la gestión de las políticas de desarrollo regional en países en desarrollo ha tenido limitaciones. En varios de los casos, no se han adaptado correctamente las propuestas de cambio en la gestión y en las políticas públicas. Se han reproducido tendencias hacia el control, centralismo, corrupción y una escasa flexibilidad en los procesos de toma de decisiones, en consecuencia, han existido problemas para promover el desarrollo local-regional.

La preocupación por hacer frente con políticas públicas a los problemas urbano-regionales tuvieron relevancia en las discusiones y en las propuestas sobre crecimiento y desarrollo planteadas en los años posteriores a la Gran Depresión de 1929. La experiencia efectuada por la Tennessee Valley Authority en la cuenca del río Tennessee en Estados Unidos ha sido uno de los ejemplos internacionales más importantes. En esos años se concebía que para superar las desigualdades interregionales era necesario impulsar el desarrollo de las regiones más pobres y que, para ello, el crecimiento económico era una condición necesaria.

Según Richardson (1973: 1), “no ha habido preocupación por problemas regionales hasta finales de la década de los veinte y los treinta y, aún entonces, ese interés era más bien periférico a la cuestión del crecimiento regional”. En el caso de los países latinoamericanos, la política regional como tal, comenzó a esbozarse luego de la Segunda Guerra Mundial, para alcanzar su expresión en la década de los sesenta. Si se analiza este proceso a luz de las teorías y de los modelos que marcaron las políticas regionales y urbanas, se pueden delimitar tres periodos principales: keynesiano, neoliberal y endógeno³ (véase cuadro 1).

En el enfoque keynesiano, la intervención estatal, tanto directa como indirecta, estaba orientada a promover el crecimiento económico; para lo cual se requerían políticas específicas para impulsar el crecimiento regional. Las ideas de la CEPAL tuvieron una influencia importante. Su argumento central parte de que la planificación del desarrollo económico y social es un medio para superar los principa-

³No es el propósito de este capítulo evaluar tales enfoques a la luz de los cambios del contexto global y los desequilibrios que se han presentado en países latinoamericanos. La idea fundamental es ilustrar un marco conceptual previo en el cual se ubican antecedentes de los temas de gestión y de políticas públicas.

CUADRO I
TEORÍAS DEL CRECIMIENTO Y TIPO
DE POLÍTICA REGIONAL

<i>Modelo</i>	<i>Tipo de regulación</i>	<i>Principales políticas</i>
Keynesiano	Activa: intervención estatal, tanto directa como indirecta, orientada a promover el crecimiento económico; se requieren políticas específicas para impulsar el crecimiento regional.	Políticas públicas imperativas (inversión y empresas públicas), e indicativas (Incentivos, subsidios, precios, aranceles, etcétera.) diferenciadas sectorial y territorialmente.
Neoliberal	Pasiva: estado neutral y subsidiario vela por el libre juego de las fuerzas del mercado y asegura el orden económico monetario y fiscal, pero no interfiere sectorial o regionalmente.	Políticas de liberalización económica y de desregulación orientadas a asegurar el libre juego de las fuerzas del mercado; no se considera necesario aplicar políticas regionales específicas de carácter general.
Crecimiento endógeno	Intermedia: regulación con el propósito de generar un ambiente atractivo para la inversión privada, incluyendo políticas para promover el crecimiento regional.	Políticas públicas buscan asegurar gestión de externalidades y provisión de bienes públicos, garantizar derechos de propiedad intelectual y física, regular sector financiero y relaciones económicas externas, eliminar distorsiones económicas y mantener marco legal garante del orden público; política regional orientada a activar el potencial endógeno del lugar.

Fuente: Carlos A. de Mattos, 1997.

les problemas de la región. Se asignaba al Estado un papel central en el diseño y aplicación de la política para promover el desarrollo económico y social. Como consecuencia, durante los años sesenta se multiplicaron las oficinas de planificación y elaboración de planes nacionales de desarrollo. Surgieron entonces, los intentos de planificación regional del desarrollo, cuyos criterios y lineamientos básicos tenían sus fundamentos en los modelos de crecimiento keynesiano y poskeynesiano (De Mattos, 1997: 4).

En la medida que esos fundamentos consideraban que el juego de las fuerzas del mercado no aseguraba la convergencia interregional, se multiplicó el número de estrategias con propuestas de industrialización periférica y de polos de crecimiento, como vía para promover el crecimiento (y/o desarrollo) de las regiones periféricas. En este marco, el papel del Estado era fundamental en términos de conceder incentivos y desincentivos fiscales y financieros, subsidios, tarifas y precios diferenciales, controles, empresas públicas (véase cuadro 1).

A la luz de esta concepción de planificación urbano-regional se crearon los primeros programas de enseñanza en este campo. La idea era formar a los planificadores regionales y urbanos que debían hacerse cargo de elaborar las estrategias, políticas y programas de desarrollo regional y urbano. En esos años se tenía la certeza teórica de la manera de elaborar dichos programas. Según De Mattos (1997: 6), la confianza total en los enfoques de planificación del desarrollo como alternativa para fomentar el crecimiento, ha caracterizado los programas de enseñanza en la materia, particularmente en América Latina.

Sin embargo, el fracaso de la planificación del desarrollo y la crisis de las ideas y las recetas voluntaristas e intervencionistas, afectaron la gestión urbana y regional y, consecuentemente a los respectivos programas de enseñanza. A pesar de ello, aún existen influencias del modelo keynesiano en la orientación y contenido en varios posgrados de América Latina y en algunos países desarrollados (De Mattos, 1997: 6). Situación que obedece a que se sigue considerando que los planteamientos teórico-metodológicos en materia de planificación del desarrollo regional y urbano, son relevantes. No obstante, de que al momento de contrastarlos o incorporarlos con programas concretos o con políticas públicas han resultado obsoletos. Particularmente porque sus planteamientos no corresponden a los cambios sociales, económicos, institucionales que experimenta cada país.

El enfoque liberal-neoclásico, surge en un marco en que se agotan los proyectos desarrollistas de corte keynesiano, y sobre todo la posibilidad de crear una sociedad alterna al capitalismo. A prin-

cipios de los años sesenta datan los antecedentes de la aplicación del enfoque de políticas públicas en materia de desarrollo regional. Uno de los teóricos principales de ese enfoque fue Charles Lindblom (1991), cuya perspectiva del incrementalismo inconexo, y los desarrollos de la escuela de la elección pública, tuvieron influencia. Según Lindblom, el comportamiento de los decisores se basa en ajustes marginales sobre políticas en marcha. El modelo incremental es más descriptivo que prescriptivo y se basa en el comportamiento cotidiano de los decisores. Desde la perspectiva de Lindblom, las políticas se elaboran a través de los distintos mecanismos, por los que la gente ejerce control, influencia o poder sobre otros. Es la interacción política entre los individuos y los grupos sociales el factor que más condiciona la elaboración de políticas públicas.

El modelo incremental de Lindblom argumenta fundamentalmente que las decisiones sobre las políticas son, ante todo, pragmáticas, no se basan en relaciones causales bien estudiadas, ni en cálculos exhaustivos de costos y beneficios, sino en el método de las aproximaciones sucesivas y limitadas. Es decir, el decisor sólo toma en consideración aquellas alternativas que difieren muy poco de las políticas efectuadas, rechazando las demás, y analiza sólo los aspectos en que la opción nueva y sus consecuencias difieren de la situación actual, obviando el resto.

Desde otra vertiente teórica-ideológica, los aportes de Simón (1957) sobre racionalidad limitada en los procesos decisionales sociales, fueron también determinantes en las nuevas concepciones de políticas públicas. En este enfoque se concebía que los procesos sociales son modulados por una multiplicidad de actores, que deciden y actúan motivados por diversos valores, intereses y demandas, recurriendo a estrategias frecuentemente contradictorias entre sí. Con lo cual se ha aceptado que la capacidad humana es limitada para decidir y actuar en el marco de sistemas sociales de complejidad creciente, por lo cual, sólo puede desenvolverse conforme a una racionalidad procesal (De Mattos, 1997: 7). Estos enfoques se desarrollaron con mayor énfasis en países desarrollados. En cambio, en países en desarrollo, ha predominado el papel central del Estado y sus gobiernos, tradicionalmente han existido problemas

de centralismo y falta de consensos entre los distintos actores en el diseño e implantación de las políticas.

El enfoque neoliberal asociado al ámbito económico, significa que la evolución de los procesos económicos regidos por el libre juego de las fuerzas del mercado conduciría a una mayor convergencia. Desde este planteamiento, la existencia de voluntad política y capacidad eran indispensables para promover políticas tales como: una liberalización económica que favorece las fuerzas del mercado, una reforma del Estado orientada por los principios de subsidiaridad y de neutralidad y una amplia apertura externa que permitiese integrar mercados a escala mundial.

En materia de gestión del territorio, se asumió que para superar los desequilibrios interregionales no se requería de una política regional (véase cuadro 1). El supuesto era que en un contexto en el que las fuerzas del mercado actúan libremente, no sería necesario recurrir a instrumentos específicos de política pública, pues podrían interferir en la convergencia y un mayor equilibrio interregional. En concreto, las políticas públicas debían orientarse a ayudar al mercado para alcanzar la convergencia.

En cambio, el enfoque del crecimiento endógeno, surge en un contexto en que la dinámica capitalista indicaba divergencias en sus procesos de crecimiento, especialmente en economías con niveles de desarrollo desiguales (Cuadrado, 1995). Si bien el enfoque endógeno no está constituido como un todo integral, parte de un eje central: la tasa de crecimiento depende básicamente de tres factores: capital físico, capital humano y conocimientos, que se pueden acumular y generan externalidades. Por tanto, la función principal de la política económica es contribuir a generar un ambiente atractivo para la inversión privada. En tal enfoque se descarta la intervención directa del Estado en la economía. Por tanto, la gestión y las políticas públicas favorecen una gestión endógena como medio para activar el potencial de cada territorio. Su objetivo central es aumentar su competitividad a través de promover empresas más innovadoras.

Como se puede apreciar, el papel del Estado, la gestión y las políticas públicas han sido importantes en las teorías de crecimiento regional y las políticas regionales (véase cuadro 1). Su papel ha de-

pendido del modelo adoptado por los estados en la gestión de sus políticas regionales.

La importancia del papel de los gobiernos y las administraciones públicas en materia de política regional también ha sido puesta de manifiesto por uno de los principales estudiosos del tema en el ámbito internacional, como es Harry W. Richardson (1975). Desde su perspectiva, el papel de los gobiernos y las administraciones públicas es fundamental en el diseño, formulación, implementación y planeación de las políticas y desarrollo regional, especialmente en países en desarrollo.⁴

Entre los argumentos centrales para fundamentar una mayor participación de la gestión y las políticas públicas se encuentra el hecho de que los planes y programas de desarrollo regional son formulados o implementados por los gobiernos y administraciones públicas. Según Keating (1993) la administración de la política regional está en la posición de asumir un papel estratégico en la siguiente forma:

- asignando los recursos públicos (subvenciones, créditos, programas de financiación conjuntos, etcétera);
- implicándose en la planificación estratégica para valorar y dar prioridad a las necesidades de la región a través de una estrategia común, y
- trabajando en redes de un nivel superior dentro de la estructura institucional para conseguir el acceso a una financiación adicional y para crear alianzas estratégicas.

Desde la perspectiva de la política regional, uno de los temas importantes es el papel de los agentes que toman las decisiones de actuación y la manera en que las ejecutan. En ese contexto, la organización política e institucional de las relaciones entre los dis-

⁴Actualmente el profesor Harry W. Richardson está adscrito a la School of Policy, Planning, and Development, University of Southern California. Dicha escuela es una fusión de las escuelas de Administración Pública y de Planeación Urbana y Desarrollo. El énfasis de la escuela es hacia a las áreas de políticas; análisis de los procesos de toma de decisiones, enfatizando en las políticas de descentralización y en la gestión en los sectores público, privado y social. Otra área es la de planeación, enfatizando los temas urbanos y regionales y por último, el área de desarrollo, relacionada con respecto a vivienda, transporte, empleo y crecimiento económico con un enfoque sustentable.

tintos niveles de autoridad y los problemas de coordinación resultan de especial interés (Cuadrado, 1988: 69).

Por lo antes expuesto se considera que el papel del Estado, el gobierno y la administración pública sigue siendo fundamental para orientar, corregir y rediseñar procesos de toma de decisiones orientados a promover el desarrollo y la planeación. El problema radica entre otros factores en que su bajo desempeño, sus limitaciones de capacidad y escasa experiencia en gestionar intergubernamentalmente, han provocado que no cumpla sus objetivos y metas de desarrollo local o regional.

ANTECEDENTES DEL CAMBIO DEL ESTADO Y LA GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO LOCAL

EN ESTA sección se examina algunos antecedentes generales de la gestión pública, con la finalidad de destacar sus principales aportes en las políticas de desarrollo regional. Con ello se pretende identificar elementos básicos de la llamada Nueva Gestión Pública⁵ y en particular de la gestión estratégica (Barzelay y O’Kean, 1989 y Moore, 1998), que pueden fundamentar la capacidad de los gobiernos locales del norte de México para gestionar y planear la cooperación transfronteriza.

Este tema es relevante en la medida en que los gobiernos locales mexicanos se enfrentan en algunos casos a problemas asociados a la gobernabilidad, y a la necesidad de promover reformas administrativas y en el caso que nos ocupa, a fomentar una gestión transfronteriza con gobiernos de mayor nivel de desarrollo. Tareas que en su conjunto reflejan la complejidad a la que se enfrentan los gobiernos y la administración pública en la frontera norte mexicana.

⁵En este capítulo no se pretende hacer un análisis exhaustivo del dicho enfoque, la idea es incorporar algunos elementos de la gestión estratégica y su relación con la gestión binacional. Para profundizar sobre los antecedentes y rasgos de ese enfoque véase el excelente ensayo de Michael Barzelay (2001), “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)”, en *Revista de Reforma y Democracia*, CLAD, núm. 19, febrero; además, Michael Barzelay (2000), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley y también a Blanca Olías de Lima (2001), “Evolución de la gestión pública: *La Nueva Gestión Pública*”, en B. Olías de Lima, *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, pp. 1-34.

Desde la década de los treinta, en la mayor parte de los países capitalistas la concepción del Estado evolucionó hacia el modelo del Estado providencia. Se ampliaban las responsabilidades estatales hacia la oferta de bienes públicos básicos. Su principal función radicaba en lograr la cobertura de esos servicios; aunque se mantenían los preceptos legales, los procedimientos administrativos y la teoría de la burocracia (Cabrero, 1998: 20).

En la segunda mitad del siglo xx el enfoque jurídico tradicional de la administración pública comienza a perder su capacidad para explicar los cambios en el entorno. Así comenzaba a ampliarse la intervención estatal hacia diversos sectores de la actividad. Esta etapa se caracterizaba por un cierto retroceso de la norma jurídica, adquiriendo más importancia los consensos de los actores políticos para promover el desarrollo económico. Es la etapa del Estado omnipresente. No obstante, los distintos niveles de desarrollo de los estados y la dificultad de reducir la influencia de los preceptos institucionales, dieron pie a que coexistieran ejes de ambos enfoques.

La alta complejidad en que se veían inmersas las estructuras gubernamentales generaba la necesidad de crecer en tamaño, para intentar enfrentarse a dicha complejidad. El monopolio estatal se fragmenta. La lógica de la acción gubernamental se diversifica en varias lógicas. Una de ellas es una mayor interacción con agentes y agencias gubernamentales.

La nueva realidad se caracterizaba en países desarrollados por un escenario de interacción de actores, de variables exógenas que alteran el funcionamiento de las dependencias y las obligan a desarrollar capacidades adaptativas. En esta coyuntura, los gobiernos y las administraciones públicas tienen necesidad de legitimarse por sus rendimientos, por su desempeño y no únicamente porque son autoridades.

Es entonces, que a finales de los años cincuenta y a lo largo de los sesenta surge la escuela de las políticas públicas (Aguilar, 1992), como un marco de análisis. Este enfoque analizaba la acción gubernamental con otra óptica, dejando de lado varios supuestos básicos de la administración pública: al análisis que se funda en la dependencia se contraponen el análisis que parte de la política públi-

ca en cuestión; a la norma jurídica como base de estudios se contraponen el proceso decisorio; al acotado campo de la administración se opone la amplia gama de vínculos e intersecciones entre los ámbitos político y administrativo (Cabrero, 1998: 21). Sin embargo, los distintos niveles de desarrollo entre los estados dificultan que las orientaciones de las políticas públicas se puedan aplicar de manera homogénea. De hecho, pueden coexistir tendencias –democrática y autoritaria– en cada una de las etapas del proceso de políticas (formulación, elección, implantación y evaluación).

Una vez que el Estado omnipresente entra en una profunda crisis de legitimidad a finales de la década de los setenta, se inicia nuevamente la reconfiguración del aparato estatal. Son los años del auge neoliberal. Surge lo que se ha dado en llamar el Estado modesto (Crozier, 1987) o el Estado regulador, comprometido en la articulación de los esfuerzos del conjunto de los actores, dejando de lado la tentación de atender directamente con dependencias propias todos los asuntos públicos. Se plantea la necesidad de que las dependencias sepan funcionar, sobrevivir, ser autosuficientes, con altos grados de profesionalización (Cabrero, 1998: 22). De ahí la importancia que adquiere la toma de decisiones, la visión estratégica, el juego de actores, los problemas de eficiencia, las preferencias del cliente-usuario. En ese contexto surge la gestión y la gerencia pública.

Se parte del supuesto de que un buen gobierno será aquel en que el conjunto de redes de dependencia funcione bien; es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la prestación del bien o servicios que produce (es decir, la satisfacción al cliente y la rendición de cuentas) (Barzelay, 1992).

El enfoque de la Nueva Gestión Pública, deriva de dos tendencias en la administración pública contemporánea: uno, la revalorización de la naturaleza pública del gobierno y de la administración, que se caracteriza por la revalorización del estado de derecho y la democratización del régimen. Y una segunda tendencia, referida a la renovación de la capacidad administrativa del gobierno y de la administración pública. Sus antecedentes principales son la crisis fiscal y administrativa del Estado, la liberalización (cambio

estructural) de la economía, la globalización y la nueva economía y la agudización de los impactos sociales (Aguilar, 2002).

La renovación de la capacidad administrativa del gobierno significa finanzas públicas sanas, eficiencia económica, dirección estratégica, dirección de la calidad, dirección del conocimiento y la profesionalización del servicio público. En ese marco, la importancia de la gestión radica en promover y dirigir políticas orientadas hacia una mayor calidad de la administración pública. Sus orientaciones son la calidad institucional y la calidad gerencial (Aguilar, 2002). Esta conceptualización representa un salto cualitativo de la administración pública orientada hacia su entorno, en busca de promover un mayor valor para los ciudadanos y su comunidad, es decir, crear valor público (Moore, 1998).

El contexto del cambio radica en que las administraciones públicas y los gobiernos se legitiman por sus rendimientos, es decir, por lo que hacen y cómo lo hacen. Por tanto, es fundamental enfocar con precisión los objetivos de la gestión y de la acción de gobierno, fomentar el desempeño institucional y los procesos de innovación bajo un sentido social.

El planteamiento se justifica porque el enfoque institucional de la administración pública ha tenido limitaciones para aprehender la complejidad de administrar, negociar y establecer consensos entre los distintos actores ante nuevas demandas sociales, los cambios en el entorno, recursos económicos escasos, un contexto político plural y fundamentalmente, la complejidad que reviste la cooperación y la planeación transfronteriza.

Por su parte, el enfoque de gestión estratégica parte del supuesto de que los directivos públicos pueden ser más útiles a la sociedad, si cuentan con la iniciativa de buscar y aprovechar nuevas oportunidades para crear valor público. Es decir, resultados socialmente aceptables para la sociedad.

Una de las preocupaciones centrales en los temas de gestión estratégica es dilucidar cuál es la forma de mejorar la gestión para incrementar su calidad y el diseño de las políticas. Se considera que la mejora en la práctica y en el pensamiento gerencial, es fundamental para promover la eficacia en las organizaciones (Moore, 1998: 22). Con lo cual, se asume que es más prioritario la mejora

en la gestión pública y en un segundo término la reforma de las instituciones. En otras palabras, cualquier cambio en las organizaciones deriva de la manera de pensar y de gestionar el cambio.

Como se puede apreciar, para Moore (1998: 46), la mejora en la gestión pública es primordial en el diseño de políticas y la reforma institucional. Es decir, cualquier proceso de cambio, diseño y rediseño de políticas parte de un paradigma, o enfoque, sobre cuál es la orientación o perspectiva que determinará los objetivos, estrategias y metas de las políticas. En el fondo la idea es que existe una articulación efectiva, considerando que tanto el papel de la organización como las políticas resultan relevantes para promover una gestión eficaz.

El enfoque de gestión estratégica se complementa con base en los siguientes elementos:

- conocimiento científico y técnico;
- gestión intergubernamental e interorganizativa;
- coordinación y cooperación con los actores;
- cambio e innovación;
- fortalecimiento de las capacidades (anticipativa, adaptativa y reactiva);
- coproducción descentralizada (entre organizaciones y ciudadanos);
- articulación con las políticas públicas.

Bajo un entorno social y cultural diverso, complejo y globalizado, la gestión del desarrollo regional debe orientarse hacia procesos de cambio con el objeto de fomentar la eficacia, la eficiencia y la efectividad. Con esa óptica, la capacidad gubernamental es indispensable en la reformulación de los procesos de gestión del desarrollo regional y en general de las políticas públicas.

Sin embargo, no hay que dejar de lado que los elementos de la gestión pública y en especial la modernización, en países latinoamericanos es un problema mucho más amplio, es decir, es un problema de cambio político, social, económico y de gestión pública. Mientras que en países desarrollados, la modernización de las dependencias gubernamentales es un problema de gestión pública

(Cabrero, 1998: 30). No obstante, el papel gubernamental está condicionado por el modelo económico prevaleciente y en consecuencia, al papel asignado al Estado.

En suma, los problemas de gestión pública en países latinoamericanos, no sólo tienen que ver con un mejor desempeño gubernamental, sino fundamentalmente con un problema de gobernabilidad. Es decir, la gestión pública en países en desarrollo se enfrenta a problemas complejos: generar eficiencia, eficacia y legitimidad simultáneamente (Cabrero, 1998: 33).

Desde una perspectiva local, el desarrollo con una perspectiva estratégica responde a las siguientes prioridades:

1. Estimular el crecimiento económico a partir de políticas de empleo, de fomento de los beneficios empresariales o de distribución de ventajas impositivas.
2. Generar el liderazgo y orientación de un entorno cada vez más cambiante y turbulento.
3. Minimizar la vulnerabilidad de las economías locales frente a las fuerzas exteriores del mercado (Brugué y Gomá, 1998c: 121).

En materia de políticas de promoción económica, la relación del gobierno con el sector empresarial es fundamental. La interacción es definida como un acuerdo entre grupos de interés, organizaciones y/o instituciones que comporta la coordinación de la competitividad, previsión estratégica y liderazgo, en el marco de las iniciativas locales. Además, también participan el resto de los actores relacionados con la promoción económica y el desarrollo, como son el sector social.

Al margen de las peculiaridades de los distintos tipos de acuerdos público-privado, es una opinión generalizada que tal interacción representa la mejor fórmula para desarrollar programas de desarrollo local y regional. Una iniciativa local que pretenda estimular los recursos estratégicos de su territorio debería articularse a través del potencial y el aprovechamiento de redes de cooperación formadas por los diversos actores económicos locales (véase cuadro 2).

CUADRO 2
 INSTRUMENTOS PARA APROVECHAR EL POTENCIAL
 DE LA COMUNIDAD LOCAL

<i>Objetivos</i>	<i>Métodos</i>	<i>Organización</i>
Construir organizaciones en el nivel local	Organizar a la comunidad y formar negocios	Corporaciones para el desarrollo comunitario
Impulsar el control por parte de trabajadores y empresarios locales	Empresas de carácter colectivo	Cooperativas comunitarias
Lucha comunitaria contra el paro	Mobilización de recursos locales	Agencias locales de ocupación
Desarrollar los recursos humanos del territorio	Iniciativas locales de formación	Comisión local para la formación y la ocupación

Fuente: Brugué y Gomá, 1998c: 131.

En resumen, los territorios con mayores probabilidades de éxito económico son los que movilizan los actores públicos o privados y que son capaces de estimular sus recursos estratégicos y, de este modo, aprovechan las oportunidades de la globalización económica (Brugué y Gomá, 1998c: 124). En el caso de los países en desarrollo, los gobiernos locales se enfrentan a la dificultad de crear acuerdos con el sector privado, si se pretende reducir sus prioridades económicas, favoreciendo un mayor impacto social. En otros contextos locales, los acuerdos entre el sector privado con el sector público y social, se suscriben tratando de equilibrar las prioridades empresariales, sociales y gubernamentales. Se asume que en la medida en que exista tal equilibrio, los participantes obtienen beneficios. La implementación de tal concepción en las políticas públicas tiene que ver con un gobierno con capacidad y visión estratégica.

CAPACIDAD GUBERNAMENTAL: CONCEPTO
 E INFLUENCIA EN EL DESARROLLO LOCAL

SE PLANTEA a manera de un punto de partida que los gobiernos de los estados fronterizos del norte de México carecen de capacidad

gubernamental para fomentar una gestión eficaz de la cooperación transfronteriza en temas comunes. Esta afirmación se pretende fundamentar con base en la importancia que han adquirido algunos problemas fronterizos; y con el análisis de algunas limitaciones de los gobiernos locales y estatales de la frontera norte mexicana, en términos de su capacidad gubernamental y de gestión de políticas para promover el desarrollo. No se pretende generalizar al conjunto de los gobiernos fronterizos mexicanos tal limitación.

La capacidad gubernamental alude a: "(...) que un gobierno puede prever ejercer influencia sobre los cambios; adoptar decisiones políticas informadas e inteligentes; captar, absorber y gestionar recursos, y evaluar actividades actuales a fin de orientar la actividad futura" (Agranoff, 1997: 151).

Por su generalidad, el concepto de capacidad en los estudios de políticas y gestión pública ha tenido dificultades para su operacionalización (Agranoff y McGuire, 1998). Según estos autores, se mantiene una discusión sobre el término de "capacidad", pues se conoce que existe, pero no se sabe exactamente qué es y aunque existen algunas definiciones o características, se ha empleado en algunas veces de manera frívola.

En cambio, el término de capacidad es un concepto más común en la literatura sobre desarrollo urbano y rural. En estos casos, la capacidad se asocia al desarrollo local, en términos de la capacidad de los gobiernos locales (Vogelsang-Coombs y Miller, 1999). Igualmente, se concibe que la "construcción de la capacidad" es una parte importante del diseño de una política efectiva (Agranoff *et al.*, 1994).

Una de las críticas al concepto de capacidad es su orientación hacia la solución de problemas concretos, hacia el saber hacer, hacia la formación de *practitioners*. Este tipo de respuesta corresponde a los requerimientos de una sociedad excesivamente privatizada. Se piensa que esta opción muchas veces termina transmitiendo "soluciones" o paradigmas de moda, de eficacia no probada, que supuestamente permitieran resolver problemas para los que todavía no hay respuestas claras.

Otra concepción que complementa el examen de la capacidad, es la noción estratégica de Dror (1995 y 1997),⁶ orientada hacia una mayor eficacia en la planeación y del desarrollo. Algunos de los elementos de su concepción de la capacidad son la profesionalización, la cultura de gestión y de gobernar. Con respecto al enfoque de políticas, se alude a la importancia de elaborar políticas concretas, la asimilación e intercambio de experiencias, definición de cuestiones críticas, la creatividad en el rediseño de políticas, comprensión de los procesos históricos, consideración del entorno y su impacto en la visión de futuro, la definición de perspectivas de largo plazo, la valoración de la incertidumbre y el papel de los recursos humanos y financieros, y finalmente, establecer una gestión orientada a prever las tensiones y conflictos. Todo esto en un marco en que las organizaciones públicas se conciben bajo un constante aprendizaje institucional.

Como se puede apreciar, el concepto de capacidad tiene distintas connotaciones, acorde al tipo de área de estudio. En este artículo se utiliza la definición de Agranoff (1997: 151), según la cual la capacidad gubernamental, radica en “prever ejercer influencia sobre los cambios; adoptar decisiones políticas informadas e inteligentes; captar, absorber y gestionar recursos, y evaluar actividades actuales a fin de orientar la actividad futura”. Entendida la capacidad como tal, se espera que los gobiernos con mayor capacidad mejoren la gestión de sus programas. Según el propio Agranoff (1997), el aumento de la capacidad es el objetivo de muchos programas de desarrollo de liderazgo y de la gestión intergubernamental. Por ejemplo, para promover el desarrollo local, se recomienda la planificación estratégica, el análisis de datos complementarios y el desarrollo de datos comunitarios y el desarrollo de las instituciones; es decir, ayudar a crear y apoyar a las agencias de desarrollo económico y comunitario.

Otra estrategia para promover la capacidad lo representa los programas de modernización. Su objetivo generalmente es desarrollar las capacidades en los ámbitos nacional y regional en áreas

⁶Una reciente aportación de Dror (2001) en el mismo tema de las capacidades es su libro sobre *The Capacity in Govern*, Frank Cass Publishers, Portland, OR, 264 pp.

tales como: estrategias y técnicas administrativas, la renovación y motivación de los recursos humanos y el desarrollo de los principios de la gestión del área funcional.

Un estudio de Timothy Mead (1981) sobre varias ciudades de Estados Unidos, logró identificar seis procesos asociados a niveles elevados de capacidad:

Las personas competentes ocupan tanto cargos electos claves como administrativos, y existe continuidad sustancial entre los últimos.

Las prácticas de gestión fiscal se utilizan como herramientas de políticas que permiten planificar y controlar el capital y las operaciones.

Los empleados públicos reconocen la legitimidad de la preocupación por la igualdad en las políticas públicas y la administración pública.

Los procesos abiertos de toma de decisiones facilitan el intercambio de puntos de vista entre los ciudadanos y los funcionarios.

Los servicios públicos se prestan de manera efectiva y eficiente.

Se utilizan sistemas de gestión de la información que faciliten flujos de toma de decisiones entre los sectores políticos y administrativos, y dentro del sector público.

El estudio de Mead es de los pocos análisis sobre capacidad que identifica y compara las prácticas gubernamentales específicas.

En opinión de Agranoff (1997: 152), “aunque en las ciudades más grandes varía la capacidad, el fomento de la misma supone un problema, particularmente para los gobiernos de tamaño más reducido”. Es decir, el problema de la capacidad se ha agudizado, en la medida que la complejidad de la función de un gobierno ha aumentado en términos de las diversas responsabilidades y las tecnologías necesarias para administrar programas.

La relevancia de la capacidad en los gobiernos locales radica en que paralelamente a sus tareas meramente operativas y ejecutoras

se suman actuaciones de horizonte estratégico. Los gobiernos locales y regionales pueden definir modelos económicos, sociales y territoriales para sus ciudades. Es decir, deben contar con la capacidad para promover el crecimiento y el desarrollo económico local y regional.⁷ El salto cualitativo de los gobiernos locales hacia una perspectiva estratégica se caracteriza por un modelo de crecimiento con fuertes componentes endógenos. En ese marco, los gobiernos locales pueden impulsar mejor que ningún otro actor público o privado los elementos de valorización territorial (suelo, infraestructura) y redes de cooperación y humana (formación continua).

En la perspectiva del desarrollo endógeno, esos elementos son necesarios para garantizar el futuro de las economías locales sujetas a las dinámicas de la competencia global (Brugué y Gomá, 1998b). Los gobiernos locales son quienes pueden diseñar dichas políticas desde la proximidad, desde el conocimiento de la realidad concreta de cada municipio. Esto abre la posibilidad de definir localmente modelos sociales de ciudad, con opciones públicas de bienestar local más o menos integrales en función de decisiones políticas municipales de claro alcance estratégico.

Esta perspectiva es importante para los municipios del norte de México, cuya interacción con Estados Unidos y los efectos que ha provocado el TLCAN en los ámbitos local y regional, obligan a valorar el impacto de las políticas fronterizas estadounidenses. La finalidad es tratar de concebir e implantar una estrategia de desarrollo local en un contexto transfronterizo.

En términos operativos, la capacidad de los gobiernos locales se relaciona con los instrumentos jurídicos y administrativos que pueden potenciar su acción sobre el desarrollo local y regional. Acorde con Sosa (1999: 126), la "capacidad gubernamental" "(...) alude a la suma de recursos humanos, financieros, técnicos y legales con los que una organización pública cualquiera toma decisiones y produce bienes y servicios". En su punto de vista, "(...) el desarrollo y diversificación de esta capacidad en los gobiernos municipales de

⁷Dos análisis en donde se articulan estratégicamente los temas de capacidad, gestión intergubernamental y desarrollo económico aparecen en Robert Agranoff y McGuire (1998), "The Intergovernmental Context of Local Economic Development", *State and Local Government Review* 30 (Fall): 160 e *ibidem* (1998), *op. cit.*

la frontera norte es uno de los factores medulares que explican su evolución reciente, particularmente con respecto a las capacidades financieras de estados y municipios fronterizos”.

La capacidad gubernamental también está sujeta a condicionantes externos e internos. Los primeros se asocian al marco jurídico, el federalismo, la descentralización y las relaciones intergubernamentales. En cambio, los condicionantes internos se refieren a las capacidades de conducción, consenso y articulación con los distintos actores; la estructura administrativa, instrumentos técnicos, finanzas públicas y la eficacia de la gestión; y la reglamentación interna. También deben de considerarse el escenario político y social del municipio; sus relaciones con los demás actores locales, internos y externos; los contextos económicos (el modelo de acumulación), social y político en los ámbitos estatal, regional, nacional y mundial (globalización). Aspectos que reflejados en el ámbito municipal son determinantes de su acción y finalmente, los planes, programas y proyectos de desarrollo y sus impactos en el desarrollo regional. Los elementos anteriores constituyen la capacidad de los gobiernos locales y pueden coadyuvar a promover la cooperación y la planeación del desarrollo fronterizo desde una perspectiva nacional y binacional.

Otro aspecto a destacar son los cambios que deben tener las organizaciones públicas en un contexto de redefinición de políticas y adaptación a nuevos procesos de toma de decisiones, bajo criterios de eficacia, eficiencia y efectividad. En ese marco, resultaría de interés valorar en qué medida la administración pública mexicana en sus tres ámbitos de gobierno en México, se ha adaptado a la apertura comercial, o en general, a la modernización de la administración gubernamental en un plano global.⁸

En la investigación sobre problemas fronterizos en México, se adolece de estudios que evalúen el papel y la capacidad de los go-

⁸ Tales aspectos no forman parte del objetivo central de este libro. Sin embargo es un debate importante porque tiene que ver con los cambios del Estado y de los gobiernos en el contexto internacional para promover una mayor eficacia y eficiencia gubernamental. Para analizar tales cambios desde las perspectivas del Banco Mundial (2000 y 1997) véase *Reforming Public Administration and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, Washington e *ibidem*, *World Development Report: The State in a Changing World*, Washington.

biernos de los estados fronterizos en sus relaciones con sus homólogos fronterizos de Estados Unidos. En el caso de este país, uno de los estudios más importantes sobre esa línea de investigación binacional es el de Saint-Germain (1995). Entre sus conclusiones destaca que una capacidad gubernamental limitada, se asocia a una escasa formación profesional y conocimiento de su entorno de los funcionarios públicos de la frontera México-Estados Unidos para fomentar la cooperación y la negociación en los asuntos fronterizos con Estados Unidos.⁹ Asimismo, en el estudio de Saint-Germain (1995), se detectaron diferencias importantes en las administraciones de ambos gobiernos locales. Particularmente con respecto a las variables de percepción sobre el sector público, educación, nivel de especialización y motivación laboral, que responden a culturas y niveles de desarrollo en las administraciones públicas de México y Estados Unidos.

El estudio de Saint-Germain fue previo al desarrollo del TLCAN. Sin embargo, mantiene su importancia en términos de su propuesta metodológica para analizar el papel de las administraciones públicas en estados fronterizos. Además, porque algunos de los problemas estructurales planteados en el artículo de Saint-Germain (1995), siguen estando presentes, pero con otros matices y tendencias en la gestión pública local y regional fronteriza.

CAPACIDAD GUBERNAMENTAL Y ASIMETRÍA ECONÓMICA BINACIONAL

EL TEMA de la capacidad gubernamental ha sido también importante en el debate teórico en el campo de las relaciones internacionales (Rico, 1989). En el caso de las relaciones México-Estados Unidos, el análisis de la capacidad gubernamental se ha centrado

⁹El estudio de Saint-Germain (1995) se limitó a funcionarios públicos de los gobiernos de El Paso, Texas y Ciudad Juárez, Chihuahua. En el caso de El Paso, Texas, se entrevistaron a 51 funcionarios municipales relacionados con 35 agencias públicas. En el caso de Ciudad Juárez se entrevistaron a 28 funcionarios municipales, de 22 dependencias públicas. De antemano la propia autora reconoce, que a partir de las entrevistas no se pretende generalizar los resultados obtenidos al conjunto de las ciudades fronterizas entre México y Estados Unidos. Las entrevistas se efectuaron a principios del año de 1993.

en el papel de México como potencia intermedia, en la asimetría y en la interdependencia asimétrica respectivamente (Ojeda, 1981; Rico, 1991; Krasner, 1990). Generalmente, en esos análisis la capacidad gubernamental se ha asociado al nivel de desarrollo económico nacional.

Una de las diferencias de tipo estructural en la relación México-Estados Unidos, es la asimetría económica. El impacto que puede provocar, puede ser mayor, si los actores gubernamentales y no gubernamentales mexicanos carecen de la capacidad gubernamental que les permitan negociar acuerdos, que efectivamente puedan estimular procesos de crecimiento económico y de desarrollo social.

Un indicador de la importancia de la capacidad gubernamental para reducir los niveles de la asimetría económica, se refleja en la concepción del desarrollo regional que ha tenido el gobierno de Cataluña –con 19 años de gobernar– en España, en materia de cooperación transfronteriza e interregional europea, a pesar de que existen diferencias en sus niveles de desarrollo con las regiones de Alemania y Francia (Ramos, 2000).

En el caso de la relación de México con el estado de California, y en general con los Estados Unidos, si bien existen diferencias en los niveles de desarrollo económico, que pueden repercutir en las negociaciones de la agenda bilateral, ambas entidades han obtenido beneficios.

Los estados fronterizos de California y Texas son importantes en la relación económica, política y social. La relevancia económica que representa México para el estado de California se manifiesta en el hecho de que las ventas de ese estado a México se duplicaron con el inicio del TLCAN, al pasar de 5.1 mil millones a 13.3 mil millones de dólares en el año 2002. Las ventas de California a México han superado las destinadas a Canadá y se ha convertido en su segundo mercado después de Japón. Por su parte el estado de Texas, exportó en el año de 1998 un total de 36.3 mil millones de dólares a México, con lo que logró mantener su posición como la entidad de Estados Unidos con mayores ventas a México. Según cifras del año de 2002 a través de los seis puertos fronterizos mexicanos de entrada al estado de California, existe un intercambio comercial –bienes y servicios– que supera los 29,000

millones de dólares al año y que esta actividad genera 200,000 empleos en California. En ese contexto se explicaba el interés del ex gobernador de California Gray Davis por mantener la relación comercial con México en el sentido de que: “Es imperativo que el comercio en la frontera no se detenga a causa de los operativos de vigilancia. Debemos mantener el flujo de camiones de carga, vehículos y peatones en las garitas porque nuestra economía depende en gran medida de la relación de negocios que tenemos con México quien se ha convertido en nuestro primer socio comercial.”¹⁰

La importancia de esta relación implica para los gobiernos y las administraciones públicas del norte de México el de disponer entre otros elementos, de una mayor capacidad para fomentar una mejor relación fronteriza con las autoridades y sociedad civil estadounidense.

Las orientaciones básicas de la capacidad de gestión fronteriza se refieren básicamente a los siguientes aspectos:

- un conocimiento de los problemas fronterizos y las limitaciones que han condicionado esos problemas;
- identificar la importancia de una agenda transfronteriza en el marco de las prioridades de política interna (local);
- definir una agenda de prioridades de política transfronteriza;
- promover la comunicación, la cooperación y la planeación transfronteriza en un contexto de asimetrías institucionales, legales y económicas;
- crear acuerdos, consensos y alianzas con actores nacionales y transfronterizos sobre prioridades de desarrollo fronterizo;
- diseño de mecanismos, estrategias y políticas transfronterizas;
- fomentar mecanismos de cooperación y gestión intergubernamental en un marco nacional y transnacional;
- establecer procesos y estrategias institucionalizadas en materia de gestión y planeación transfronteriza;
- promover un balance entre las prioridades de seguridad fronteriza y el desarrollo.

¹⁰Ese pronunciamiento del ex gobernador Davis se expresó en la reunión sostenida con el gobernador de Baja California Eugenio Elorduy en la ciudad de San Diego el día 26 de marzo de 2003, en el marco de los acontecimientos de la guerra de Estados Unidos y Gran Bretaña contra Irak.

El fortalecimiento de la capacidad gubernamental de los actores, puede reducir las asimetrías en la relación con Estados Unidos, porque se puede fundamentar y en su caso negociar alternativas de política a los problemas fronterizos, reduciendo sus impactos negativos, y a su vez, promover opciones de cooperación transfronteriza. Por ejemplo, políticas de inversiones en infraestructura e innovación tecnológica, que favorezcan el crecimiento y que respondan a una perspectiva integral del desarrollo.

La incapacidad de gestionar el desarrollo fronterizo se puede agudizar si los actores que tienen mayor influencia en la toma de decisiones, como es el sector empresarial fronterizo mantienen una visión parcial del desarrollo desde una perspectiva nacional y transfronteriza.

LA RELACIÓN Y LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

EL ANÁLISIS de las relaciones intergubernamentales se considera una de las aportaciones recientes de la ciencia política al estudio de los procesos políticos-administrativos (Morata, 1991). Los antecedentes del estudio de las relaciones intergubernamentales surgen en los Estados Unidos desde los años treinta, bajo la preocupación de desarrollar de manera eficiente la prestación de servicios públicos. Lo cual corresponde a una sociedad en donde tradicionalmente se ha implementado la descentralización del poder y la autoridad hacia los estados.

La aplicación del concepto adquirió relevancia al crearse en los años cincuenta la Commission on Intergovernmental Relations (P.L. 83-109), que llevó a cabo el primer estudio sobre la naturaleza intergubernamental en la historia de Estados Unidos. Durante los años de 1960 a 1970 el Congreso estadounidense promulgó la ley Intergovernmental Cooperation Act (P.L. 90-557). Para finales de los años setenta, la mayor parte de los estados habían establecido instancias gubernamentales para abordar aspectos intergubernamentales.¹¹ Esos estudios enfatizaron las relaciones entre los go-

¹¹ Entre los primeros estudiosos del tema intergubernamental se encuentran en el caso de Estados Unidos William Anderson (1960), *Intergovernmental Relations in Review*, University of

biernos estatales y gobiernos locales; aunque varios estados crearon instancias gubernamentales para analizar las relaciones estado-localidades. En el primer caso, el propósito central era reducir las demandas hacia el gobierno federal.

El concepto de relaciones intergubernamentales tiene dos dimensiones básicas: en primer lugar, hace referencia a relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno. Al hablar de “gobierno” se entiende que involucran entidades políticas con cierta autonomía. La segunda dimensión se refiere a que las relaciones no sólo se dan entre órdenes distintos de gobierno, sino también entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio). El concepto se refiere a relaciones o incluso asociaciones que involucran a entidades subnacionales, locales, etcétera (Méndez, 1997: 8-9).

Los elementos fundamentales que componen las relaciones intergubernamentales son el número y variedad de instancias gubernamentales; el número y variedad de actores gubernamentales involucrados; la intensidad y regularidad de los contactos entre los actores; la importancia de las acciones y actitudes de los actores gubernamentales; y, las preocupaciones sobre asuntos financieros (Wright, 1988).¹² El énfasis puesto en el papel de los actores gubernamentales es propio de un enfoque que enfatiza las actitudes, interacción, negociación, cooperación, coordinación y conflicto en sus unidades intergubernamentales, propio de los regímenes federales, en la medida en que descentralizan sus procesos de tomas de decisiones.

El enfoque intergubernamental también pretende explicar el funcionamiento concreto del sistema de relaciones de gobierno aplicadas a la solución de problemas específicos (políticas y programas), detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan el desarrollo de la coordinación y la cooperación y determinan, en última instancia, el fracaso o ineficacia de las actuaciones.

Minnesota Press, Minneapolis y Daniel Elazar (1962), *The American Partnership Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth Century United States*, University of Chicago Press, Chicago.

¹²Deil Wright (1988), *Understanding Intergovernmental Relations*, Brooks Cole, CA.

nes públicas (Morata, 1991). En tales procesos se pone particular atención a los aspectos del poder y la autoridad, como componentes básicos del enfoque político y que tienen una participación importante en la definición, carácter y solución de los problemas.

Para Agranoff (1991) el estudio comparado de las relaciones intergubernamentales es más creciente y amplio en su perspectiva. Se inicia a finales de los años setenta como superación de los análisis tradicionales acerca de los sistemas unitarios y federales. Uno de los pioneros en su estudio fue Sharpe (1979),¹³ quien examinó las iniciativas formuladas en las naciones democráticas, que contrarrestaban una presunta tendencia natural hacia la centralización. Posteriormente, análisis de Hanf-Scharpf (1979)¹⁴ contemplaron el proceso de implantación de distintas políticas públicas desde una perspectiva intergubernamental, haciendo especial referencia en los límites de las posibilidades de coordinación y control de las mismas.

Ambos enfoques proporcionan elementos para un mejor entendimiento intergubernamental en el ámbito de los contextos nacionales y sus impactos en sus regiones, especialmente como producto de políticas de descentralización territorial y política. En ese plano, hay que destacar los factores políticos que determinan la conformación de políticas regionales desde el centro hacia las periferias; las interrelaciones institucionales existentes para desarrollar políticas regionales; y, sus repercusiones en el ámbito de la cooperación interregional de las entidades subestatales. Con esos fines, la perspectiva comparada del análisis de las relaciones intergubernamentales denominado de centro-periferia resulta de particular interés, ya que analiza los procesos de gobierno, superando el análisis de las organizaciones públicas.

Las políticas de gestión intergubernamental se efectúan a través de mecanismos y estrategias de negociación, cooperación y coordinación entre los actores subnacionales y los actores centrales. Las relaciones intergubernamentales permiten teóricamente, un mejor

¹³James Sharpe (1979), *Decentralist Trends in Western Democracies*, SAGE, Londres.

¹⁴E.K. Hanf-Scharpf (ed.), (1979), *Interorganizational Policy-Making*, SAGE, Londres.

desarrollo de las políticas en donde tienen injerencias los niveles de gobierno, ya que los mecanismos cuentan con elementos que permiten la discusión y concreción de políticas públicas. Un rasgo esencial de las relaciones intergubernamentales es la negociación política que generalmente ha predominado por encima de las consideraciones administrativas. Básicamente, porque en todo proceso de decisiones existe un componente político que condiciona el desarrollo de las decisiones.

El análisis intergubernamental es novedoso en la ciencia política y la administración pública en México, porque trasciende el análisis tradicional del derecho administrativo o el derecho público. Estas áreas se han caracterizado por un énfasis en la normatividad institucional, y si bien proporcionan elementos para una mejor comprensión de las organizaciones políticas, el desarrollo de la democracia ha provocado otros problemas. Por ejemplo, la cooperación intergubernamental para promover políticas eficaces en el contexto del federalismo y la descentralización; el impacto de los procesos de integración económica en las relaciones intergubernamentales (Hooghe, 1996); la gestión intergubernamental del conflicto en un marco de constantes demandas sociales y de los grupos de presión; el entorno político de las organizaciones públicas para fomentar el desarrollo y la competitividad, y finalmente, la gestión intergubernamental transfronteriza de problemas como el de inseguridad pública, narcotráfico, el medio ambiente y en general del desarrollo regional en la frontera México-Estados Unidos.

Tradicionalmente la gestión de políticas públicas entre distintos ámbitos de gobierno y actores no había formado parte del análisis académico en México.¹⁵ Por dos razones fundamentales: por un lado, otras prioridades en el análisis del Estado, el tipo de gobierno y la administración pública en México y segundo, la concentración de decisiones y políticas en el gobierno federal.

La tendencia a la centralización ha sido uno de los componentes estructurales de la relación del gobierno federal con los gobier-

¹⁵ Un indicador del incipiente estudio sobre las relaciones intergubernamentales en México, es que la obra de Deil Wright (1997) —uno de los principales textos sobre el tema— se tradujo al español por primera vez en el año de 1997.

nos estatal y local en México. Sin embargo, los avances en la democratización del país en los últimos años han influido para una mayor descentralización administrativa y en parte política. Esto ha permitido que los ámbitos de gobierno tengan necesidad de coordinarse administrativamente, y de manera marginal, de fomentar acuerdos de cooperación intergubernamental con el fin de gestionar eficazmente las políticas descentralizadas.

Los Comités Promotores de Desarrollo de los Estados (Coprodes) y el Convenio Único de Coordinación (CUC) representan los antecedentes inmediatos de la gestión intergubernamental en la planeación del desarrollo en México. Durante una década de existencia, el CUC se ha consolidado como el principal instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de la coordinación intergubernamental en la planeación del desarrollo regional en México (Aguilar, 1996a). Estas experiencias de coordinación administrativa han sido insuficientes para gestionar políticas en donde participan diferentes actores, con distintas posiciones de tipo político, social y económico.

En el ámbito mexicano el mayor desafío es que el gobierno federal promueva y participe en los procesos de gestión intergubernamental, en donde la condición fundamental es evitar la tutela y sustituirla por la negociación en un entorno de pluralidad y diversificación territorial. Esta es una meta que responde a los desafíos de la competitividad administrativa y económica de un gobierno responsable. El problema consiste en conocer si existe la voluntad política y la capacidad de los gobiernos para fomentar ese tipo de cambios.

El nuevo modo de gobernar en países democráticos también se caracteriza por ser menos gubernamentalista y más interdependiente e interactivo con otros agentes, prefiere formas de organización descentralizadas y horizontales, le interesa coordinar más que subordinar, sustituye el mando y el control por el liderazgo y está por la asociación más que por la unilateralidad.¹⁶ Estas nuevas formas de decisión y coordinación presentan los siguientes rasgos, según el siguiente cuadro:

¹⁶ Véase a Luis F. Aguilar, "Gobernar es más que gobierno", *Reforma*, 23 de enero de 2002.

CUADRO 3
NUEVAS FORMAS DE DECISIÓN Y COORDINACIÓN

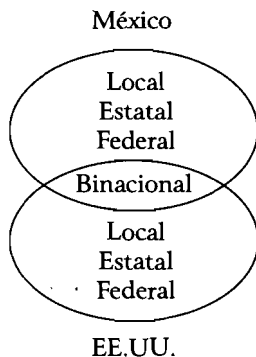
Interdependencia/	Autarquía
Horizontales/	Verticales
Coordinación/	Subordinación
Negociación/	Mando
Responsabilización/	Control
Asociación/	Cooperación/ Protagonismo

Fuente: Aguilar Villanueva, 2002.

**LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y
LA VARIABLE TRANSNACIONAL**

LA GESTIÓN de los asuntos fronterizos implica la participación de los tres ámbitos de gobierno en México en el diseño e implantación de políticas intergubernamentales en el plano nacional y de manera particular, en la frontera norte de México. En cambio, la gestión transfronteriza de esos asuntos implica la consideración de los tres ámbitos gubernamentales en el lado de los Estados Unidos; considerando que las políticas de esos actores provocan impactos en el lado mexicano (véase cuadro 4).

CUADRO 4
**GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS**



Fuente: Elaboración propia.

Los dos ámbitos de interacción (fronterizo y transfronterizo) determinan la necesidad de una gestión intergubernamental nacional y transnacional. Para ello se requiere entre otros aspectos de una capacidad de gestión, que permita definir la agenda de prioridades, los acuerdos o consensos entre los distintos actores y fundamentalmente los mecanismos intergubernamentales. La complejidad de la gestión intergubernamental en esos dos ámbitos ha influido en los alcances de las políticas de desarrollo fronterizo, particularmente en el lado mexicano.

La relación de los gobiernos de los estados con el gobierno federal mexicano es importante, considerando que varios de los problemas fronterizos implican una participación fundamental del gobierno federal. De ahí la importancia de redefinir el federalismo mexicano, enfatizando un sistema y una gestión intergubernamental con una tendencia a la cooperación y coordinación entre los tres ámbitos y los sectores privado y social; reduciendo con ello las tendencias de centralización, control y excesiva normatividad, que tradicionalmente han caracterizado al sistema político mexicano.

En los próximos años el federalismo mexicano tendrá que revisarse política y jurídicamente, porque como se analizará en los siguientes capítulos, los gobiernos locales del norte de México se enfrentan a problemas de carácter federal y transnacional como la seguridad fronteriza, la migración laboral, el narcotráfico y contaminación ambiental, que cuestionan su propia legitimidad y el desarrollo local y regional.¹⁷ Eso explica que en noviembre de 1999 se hayan reunido algunos alcaldes fronterizos del norte de México en Ciudad Juárez, Chihuahua, con la finalidad de proponer la creación de un fondo de resarcimiento migratorio y de repatriación en el ramo 33 de la Federación. Se sostuvo en ese entonces, que los municipios fronterizos requerían de apoyos adicionales de la Federación, como una alternativa para atender el creciente flujo migratorio y la expulsión de migrantes, la seguridad pública, carencia de servicios, vivienda y educación.

¹⁷ Véase "Piden fondo de resarcimiento migratorio", *Frontera*, Tijuana, B.C., 13 de noviembre de 1999.

La pregunta central es: ¿de qué manera los gobiernos locales pueden dar respuestas de manera conjunta e individual, a problemas fronterizos que tienen un carácter federal e internacional y que provocan impactos en el desarrollo local y regional? El reto es una gestión pública fronteriza más eficaz desde una perspectiva intergubernamental, tanto en el ámbito nacional como transnacional (con Estados Unidos), en un contexto donde existen diferencias políticas, legales y económicas entre México y Estados Unidos.

Bajo ese contexto, se justifica la importancia de la capacidad gubernamental para promover una relación intergubernamental y orientarla hacia objetivos comunes de desarrollo fronterizo. La ausencia de ese enfoque intergubernamental ha determinado entre otros aspectos, que los problemas fronterizos se sigan agudizando y se marginen a su vez, las opciones de cooperación y planeación transfronteriza.

COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL

LAS CIUDADES fronterizas del norte de México comparten problemas comunes con sus homólogos de Estados Unidos, a causa del carácter transnacional de temas como la migración, narcotráfico y medio ambiente (General Accounting Office (GAO), 1999). Por ello, existen antecedentes de que algunas entidades estatales y locales fronterizas han participado en propuestas de cooperación transfronteriza. Por ejemplo, iniciativas de desarrollo económico y acuerdos de cooperación policiaca en materia de seguridad pública, particularmente en materia de intercambio de información y secuestros. La cuestión es si esos acuerdos han funcionado eficazmente. Nuestro planteamiento es que esas iniciativas han presentado problemas, a causa de las limitaciones en la capacidad de gestión gubernamental de parte de los actores fronterizos mexicanos y los problemas estructurales que han condicionado la cooperación transfronteriza.

En cambio, las autoridades fronterizas locales y regionales de Estados Unidos favorecen la colaboración con sus homólogos mexi-

canos, porque consideran que el marco de referencia gubernamental más próximo es el municipio y porque comparten problemas similares con las autoridades fronterizas mexicanas. Las iniciativas anteriores se han establecido en las ciudades donde los problemas fronterizos se han acentuado o, en donde existe mayor interés de los actores por promover la cooperación o planeación transfronteriza.

Un ejemplo de la diversidad de temas que tienen que gestionar los gobiernos de los estados fronterizos del norte de México, se refleja en la Declaración Conjunta con motivo de la XIX Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos, celebrada los días 7 y 8 de junio de 2001 en la ciudad de Tampico, Tamaulipas. En ese marco, el presidente George W. Bush destacó que las prioridades de su administración en la región fronteriza con México eran el fortalecimiento de la relación comercial, trabajar en conjunto para cubrir las necesidades energéticas, permitir una migración segura y ordenada, expandir las oportunidades de educación y luchar contra el narcotráfico y el crimen organizado.¹⁸ Si bien el presidente Bush mencionó que la mayoría de esos temas le competen al gobierno federal, reconoció el profundo impacto que tienen en los estados fronterizos, por lo cual, destacó la importancia de acercarse al otro lado de la frontera para encontrar soluciones. Cabe mencionar que en esos momentos no era una prioridad la seguridad fronteriza en el marco del terrorismo internacional. Esto nos refleja la importancia que tiene la coyuntura internacional y estadounidense en la definición de las prioridades de la agenda con México.

El papel de los gobiernos locales y estatales ha cambiado con el impacto que ha provocado los atentados terroristas del día 11 de septiembre de 2001 en las ciudades de Nueva York y Washington, D.C. en términos de aumentar la seguridad fronteriza. Ahora se mezclan asuntos de seguridad nacional, como es el terrorismo y

¹⁸Otros temas son la agricultura, cruces fronterizos, desarrollo económico, educación, medio ambiente, salud, turismo, agua y narcotráfico. Véase XIX Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos, Declaración Conjunta, Tampico, Tamaulipas, 7 y 8 de junio de 2001.

el narcotráfico, con el problema de la inseguridad pública. Esto hace más complejo la gestión de los gobiernos fronterizos, lo que refleja la importancia de fomentar y fortalecer la capacidad gubernamental.

La importancia de la seguridad fronteriza y la necesidad de la gestión intergubernamental en las políticas fronterizas, también se puso de manifiesto en la XXI Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos efectuada en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua, del día 7 al 8 de agosto de 2003. Los acuerdos de tal reunión fueron los siguientes:

Cruces fronterizos:

Diseño de un plan binacional de contingencia para casos de emergencia que pongan en peligro los cruces.

Exhortar a los gobiernos federales a administrar el flujo de personas en los cruces. Promover la expansión del programa cruce rápido Senti.

Desarrollo económico:

Fortalecer la permanencia de la industria y el empleo con reuniones empresariales sectoriales. Impulsar un marco regulatorio a largo plazo de la región fronteriza. Promover el intercambio y cooperación de experiencias y técnicas de nuevos materiales constructivos.

Energía:

Desarrollo de un prototipo de planta eléctrica que maximice la producción de energía. Recopilar la situación de la energía eléctrica fronteriza.

Medio ambiente:

Llevar a cabo el programa ambiental México-Estados Unidos. La creación de un fondo fronterizo para la calidad del aire.

Salud:

Solicitar que las secretarías de salud de ambos países dispongan de recursos para asegurar la coordinación de un plan estratégico y efectivo del sector salud contra el terrorismo.

Turismo:

Incrementar conjuntamente los programas integrales de difusión que informe y asistan a buscar viveros potenciales.

Buscar un mecanismo contra la información negativa para el turismo.

Educación:

Culminar la revisión del marco jurídico y definir la operación de la comisión fronteriza. Concluir la formulación de los seis programas claves a lo largo de la frontera, como intercambios educativos y culturales, inglés como segunda lengua.

Como se puede apreciar, las relaciones entre los gobiernos fronterizos de México y Estados Unidos abarcan una diversidad de temas y problemas comunes, que determinan la necesidad de una gestión intergubernamental eficaz en el ámbito nacional y con Estados Unidos. En ese contexto, es deseable que exista un consenso en las prioridades en materia de asuntos fronterizos con Estados Unidos. Lo que representa una alternativa para reducir las tensiones y conflictos fronterizos, que han aumentado desde inicios de los años noventa, si se considera que entre las causas de esos problemas, está una deficiente gestión intergubernamental en el ámbito nacional.

La reformulación del papel de los gobiernos locales en materia de gestión de los asuntos fronterizos con Estados Unidos radica en que la concepción tradicional de las relaciones internacionales no se ha adaptado a los efectos de los procesos de globalización.¹⁹ En particular, en una disminución del papel de los estados nacionales, surgiendo en su caso, actores gubernamentales, grupos de presión y de interés, que tienen un papel activo en la promoción del desarrollo local y regional. Por ello uno de los retos a los que se enfrentan los gobiernos y las administraciones públicas de los estados fronterizos del norte de México, es el de fomentar políticas públicas eficaces en donde se integren a esos sectores y se promuevan políticas en un marco intergubernamental (nacional y transnacio-

¹⁹La importancia de una adaptación de las políticas públicas, la administración pública y las organizaciones públicas al contexto de la globalización es fundamentada por Donald Kettl (2000), "Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government", *Public Administration Review*, 2000: 60:6, pp. 488-497.

nal), que permitan disminuir los problemas fronterizos y su impacto binacional. El problema estructural ha sido las limitadas capacidades de gestión institucionales y políticas de los actores mexicanos para promover y participar bajo una óptica intergubernamental.

El enfoque intergubernamental se plantea considerando que los tres ámbitos de gobierno tienen competencias en los asuntos fronterizos. Además, porque en el contexto del cambio de gobierno en México a partir de las elecciones de julio de 2000, la cooperación intergubernamental debería ser una de las alternativas para fomentar un equilibrio entre las tendencias de centralización y descentralización en México.²⁰ En esa óptica, se plantea la redefinición del federalismo mexicano, acorde a los retos que representa la relación fronteriza con los Estados Unidos en los ámbitos local y estatal.

ASPECTOS DE LOS PROBLEMAS FRONTERIZOS ENTRE MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

LA RELACIÓN con los Estados Unidos se concibe como un problema y oportunidad porque la interacción se caracteriza por tensiones, conflictos fronterizos y espacios de cooperación. En ese contexto, radica la importancia de la capacidad gubernamental y de la gestión intergubernamental para promover la relación fronteriza como una oportunidad y reducir sus efectos negativos.

Algunos de los problemas fronterizos donde se puede reflejar la falta de capacidad de los gobiernos locales y deficiencias en la gestión intergubernamental son:

1. La inseguridad pública; los factores que han provocado una mayor inseguridad pública en las ciudades fronterizas del norte de México se pueden atribuir a los cambios que presenta la sociedad fronteriza y que derivan –en algunos casos– de la inte-

²⁰ Cabe mencionar que en el apartado de política exterior del Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) no existe una referencia general al papel de los gobiernos de los estados fronterizos del norte de México para promover bajo una gestión intergubernamental, algunos de los principios centrales que orientan la política exterior de México, como son: defensa de la democracia y los derechos humanos; defensa de los mexicanos en el extranjero y la promoción económica, comercial y cultural. Véase Poder Ejecutivo Federal (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, pp. 59-63.

racción transfronteriza, los cuales no han sido totalmente asimilados en la gestión pública en sus distintos ámbitos. Un factor adicional es el papel de los gobiernos local, estatal y federal en materia de prevención a la inseguridad pública y combate al narcotráfico, los cuales han sido insuficientes para reducir o controlar la problemática.

Uno de los factores sociales que ha influido en la delincuencia fronteriza es el consumo de drogas, especialmente en estratos populares. Algunos hallazgos de la Encuesta Nacional de Adicciones de la Secretaría de Salud efectuados entre los años de 1993 y 1998, reflejan que el consumo de drogas en México se ha incrementado en los últimos cinco años, al pasar de 1.4 a 2.5 millones de personas en el periodo de 1993 a 1998 (Secretaría de Salud, 1999 y Medina, 1999).

Otros datos de la encuesta indican que las ciudades de Tijuana y Ciudad Juárez sobresalen en el consumo de drogas en los ámbitos regional y nacional. Por ejemplo, en Tijuana el consumo es 2.8 veces mayor al consumo nacional y casi 2.5 superior al de su región. Ciudad Juárez casi duplica el promedio nacional y presenta 50 por ciento más de consumo que el de la zona donde se ubica.

Otros factores que han influido en el aumento de la inseguridad pública en México y en las principales ciudades fronterizas del norte del país se encuentran: aspectos sociales (incremento demográfico, desintegración familiar y patrones de comportamiento social diverso); económicos (desempleo, empleos mal remunerados, niveles bajos de bienestar familiar e inestabilidad económica) tendencias del desarrollo urbano (marginalidad, servicios públicos deficientes y mal distribuidos).

Estos factores se ven influidos por los procesos de interacción transfronteriza que existen entre México y Estados Unidos. Los cuales generalmente no han sido considerados en los análisis gubernamentales de seguridad pública fronteriza; enfatizando en su lugar, los aspectos de tipo penal y criminológico. Aspectos que si bien son importantes, no reflejan un enfoque transfronterizo y una perspectiva integral de la inseguridad pública que permita com-

prender su complejidad social, política, cultural, económica y de gestión.

El contexto transfronterizo representa una variable determinante de la inseguridad pública local, lo cual hace una diferencia importante con respecto a la inseguridad del resto del país. Por lo que es necesario promover el diseño y desarrollo de políticas públicas específicas y en algunos casos, políticas y una planeación binacional en el ámbito regional. Aquí se concibe la importancia de la capacidad gubernamental en el ámbito fronterizo y con una orientación a los aspectos económicos, políticos, sociales e institucionales. La finalidad es promover una capacidad integral y con un enfoque estratégico.

La magnitud de la inseguridad pública fronteriza se ejemplifica con los siguientes datos: según información del INEGI en el periodo de 1990 a 1994, los delitos del fuero federal por asuntos relacionados con el narcotráfico y otros delitos, se concentraban en cerca de un 40 por ciento en los estados fronterizos del norte del país, en donde destacaba el estado de Baja California. Un análisis de Vicente Sánchez (2000), empleando información de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California (PGJE), indica que entre los años 1997 y 1999 el promedio de delitos tales como homicidios, lesiones y robos registrados en el estado de Baja California, ascendió a poco más de 30,000, y en Tijuana a 19,600. Es decir, una ocurrencia de dos tercios del total de la incidencia delictiva de tipo violento en el ámbito estatal, tiene lugar en la ciudad de Tijuana, en donde habitan aproximadamente el 50 por ciento de la población que vive en el estado.

2. Problemas ambientales; se considera que la región fronteriza es una de las áreas que presenta mayores problemas ambientales en el ámbito mundial. Los gobiernos federales de México y Estados Unidos han creado instituciones binacionales y con ello, planes y proyectos binacionales para atender los problemas ambientales fronterizos. Sin embargo, a pesar de 17 años de cooperación ambiental no se ha podido reducir la problemática ambiental fronteriza (Sánchez, 2000). Estos problemas se atribuyen, entre otras causas, a que no existe una concepción integral y de largo plazo para

atender las necesidades fronterizas. Por ejemplo, en los últimos años ha predominado un interés político, en el sentido de dar respuestas a las presiones de los grupos ambientalistas de Estados Unidos y de algunos medios de comunicación de ese país. Con lo cual no ha sido posible articular políticas, estrategias y una gestión binacional con el fin de fomentar el desarrollo fronterizo.

A manera de antecedentes, el Plan Integral Ambiental Fronterizo 1992-1994, detectó entre otros problemas, que las 20 principales ciudades fronterizas no contaban con un sistema de tratamiento de agua; cuando existía, su capacidad era insuficiente o no funcionaba bien. Otra iniciativa es el mecanismo de planeación y coordinación bilateral denominado Border XXI, cuyo objetivo principal es lograr un medio ambiente limpio, protección a la salud pública y los recursos naturales e impulsar un desarrollo sustentable. El programa se sustenta en las estrategias de participación del sector público en el desarrollo de los proyectos, descentralización de la gestión ambiental y una cooperación intergubernamental para eficientizar los recursos y reducir burocratismo.

Otro programa reciente es el Programa Ambiental México-Estados Unidos Frontera 2012 que entre otros objetivos pretende promover un incremento del 25 por ciento en el número de viviendas conectadas al suministro de agua potable y desarrollar una política binacional de limpieza y notificación de emergencias químicas. Asimismo, pretende mejorar la infraestructura para evitar contaminación de residuos sólidos y sustancias tóxicas, desarrollar una política binacional para restaurar sitios contaminados; además, se pretende establecer mecanismos de comunicación binacional y planes de contingencia para ciudades fronterizas. La factibilidad de estas acciones estará asociada a una eficaz gestión, cooperación y planeación transfronteriza.

Se considera que los problemas de contaminación ambiental se han agudizado con el desarrollo del TLCAN y el crecimiento económico fronterizo. Algunos de esos efectos son la degradación ecológica, pérdida de agua subterránea, contaminación de mantos freáticos y generación de desechos sólidos. Otros problemas en materia ambiental son el escaso financiamiento para la creación de infraestructura ambiental, el impacto ambiental transfron-

terizo de proyectos propuestos por los gobiernos federales de México y Estados Unidos, la protección de los recursos hidráulicos compartidos y la ausencia de programas binacionales ambientales para la atención y manejo de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas en la producción agropecuaria. En ese contexto uno de los retos de la política fronteriza será el de equilibrar desarrollo y protección ambiental.

3. Las deficiencias de infraestructura; la región fronteriza no cuenta con la infraestructura de transporte para facilitar adecuadamente el comercio entre México y Estados Unidos, el cual se ha incrementado sustancialmente desde el año de 1994. Se estima que cerca de cuatro millones de camiones y 85 millones de vehículos de pasajeros han ingresado a Estados Unidos desde México en el año fiscal de 1998 (GAO, 1999). Procesar el alto volumen de tráfico comercial y el tráfico de pasajeros y al mismo tiempo tratar de interceptar el contrabando de drogas y la migración laboral, ha impactado en la infraestructura local de las comunidades fronterizas. La situación se ha agravado por la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos.

El problema de infraestructura asociado a la contaminación ambiental ha dado pie a que se carezca de infraestructura básica para el tratamiento de aguas negras en las principales ciudades fronterizas mexicanas. Además, existe una insuficiencia de infraestructura en los principales cruces fronterizos a causa del crecimiento del comercio bilateral y turístico y las deficiencias en las inspecciones aduanales, lo que ha provocado demoras en los cruces fronterizos.²¹ La problemática de los cruces fronterizos entre México y Estados Unidos se ha agudizado desde septiembre de 2001 a causa de la política de seguridad fronteriza del gobierno estadounidense. El problema principal ha consistido en las demoras del transporte comercial para ingresar de manera expedita hacia Estados Unidos.

²¹ Para atender tales problemas se han creado una serie de mecanismos bilaterales y organizaciones transfronterizas, por ejemplo, el U.S. Mexico Binational Group on Bridges and Border Crossings, el Border Coordination Initiative, el Joint Working Committee y el más conocido el Border Trade Alliance, que elaboró el reporte: Southwest Border Port Capital Improvements Report for Fiscal Year 2000; además, debe considerarse San Diego Dialogue.

Uno de los problemas principales que ha limitado el desarrollo de las propuestas binacionales en el sector de infraestructura son las diferencias en la descentralización del poder y la autoridad en Estados Unidos y en México. Asimismo, destaca el hecho de que propuestas binacionales, reflejen las prioridades de los actores estadounidenses y, en un segundo plano, las propuestas de los actores mexicanos. Situación que puede indicar la falta de visión del sector empresarial y de los gobiernos fronterizos del norte de México para proponer e implementar una propuesta de desarrollo integral que atienda también las demandas sociales de las comunidades fronterizas mexicanas. En ese contexto, se justifica la importancia de una capacidad de proponer opciones factibles de implantarse y de su gestión intergubernamental.

Los problemas de contaminación ambiental, limitaciones de infraestructura, inseguridad pública, narcotráfico y migración, se seguirán agudizando conforme sigan aumentando los factores de crecimiento demográfico, mayor cantidad de cruces fronterizos y oferta y demanda de drogas. Esos problemas también se han agravado a causa de las limitaciones en el papel de los gobiernos fronterizos, en términos de su capacidad administrativa e institucional. Asimismo ha coadyuvado una escasa y deficiente gestión intergubernamental para prever mediante la planeación regional fronteriza sus impactos negativos.

En resumen, la importancia del fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos fronterizos tiene que ver entre otros aspectos con los siguientes:

Un conocimiento de los problemas fronterizos y sus limitaciones. Esto implica una vinculación con el conocimiento científico y su relación con el campo de la gestión y las políticas.

Identificar la importancia de una agenda transfronteriza en el marco de las prioridades de política interna (local). El conocimiento científico debe tener la capacidad de definir problemas y políticas a implantar, cuya relación con la política pública da pie a establecer un conjunto de prioridades en función de la agenda local y transfronteriza.

Promover la comunicación, la cooperación y la planeación transfronteriza en un contexto de asimetrías institucionales, legales y económicas. Esos son los objetivos centrales que deberían orientar las relaciones transfronterizas de los gobiernos mexicanos. Las diferencias binacionales tradicionalmente han condicionado esas interacciones. Por lo cual, se justifica la necesidad de fortalecer las capacidades de gestión en los ámbitos económico, político e institucional.

Crear acuerdos, consensos y alianzas con actores nacionales y transfronterizos sobre prioridades de desarrollo fronterizo. La capacidad de gestión política lleva a definir acuerdos con los diferentes actores al margen de las diferencias ideológicas. La idea es concebir ciertos acuerdos según prioridades comunes de desarrollo local en un marco transfronterizo. En su conjunto, esta tarea implica avanzar hacia una gestión intergubernamental más eficiente en el marco nacional y promover una gestión intergubernamental con los diferentes actores de Estados Unidos.

Diseño de mecanismos, estrategias y políticas transfronterizas. La capacidad de gestión transfronteriza se contrasta con el tipo de mecanismos y procedimientos para llevar a la práctica los objetivos y metas comunes. Una de las limitaciones principales de las iniciativas fronterizas ha radicado en la ausencia de estrategias que permitan implantar y evaluar las iniciativas. En esta etapa, el enfoque de gestión estratégica puede hacer una aportación fundamental para llevar a la práctica las iniciativas fronterizas.

Establecer procesos y estrategias institucionalizadas en materia de gestión y planeación transfronteriza. En esta actividad se contrasta la capacidad efectiva de los gobiernos fronterizos en sus relaciones transfronterizas. Este objetivo implica reducir los problemas estructurales que han condicionado la cooperación y planeación transfronteriza. Para ello se requiere conocer las fuentes de los problemas, los alcances de la gestión local, el rediseño de estrategias y sobre todo fortalecer las capacidades de gestión gubernamental

para que los funcionarios conozcan qué, con qué y cómo gestionar la agenda local y transfronteriza.

Promover un balance entre las prioridades de seguridad fronteriza y el desarrollo. Como se sustentará en los próximos capítulos, la problemática fronteriza se ha agudizado desde septiembre de 2001 con el desarrollo de la política de seguridad fronteriza. De esta manera, los gobiernos fronterizos han tenido que compartir y con ello gestionar, nuevos retos en materia de gestión transfronteriza, en especial, el tratar de lograr un balance entre las prioridades de seguridad y el desarrollo fronterizo. Sin embargo, definir y en su caso, negociar tal balance, implica abordar temas de gestión intergubernamental tanto nacional como bilateral, seguridad fronteriza y las alternativas de desarrollo fronterizo en un marco de recesión en Estados Unidos.

Gestión local binacional y la política de desarrollo en la frontera norte de México

EN ESTE capítulo se examina el papel de la gestión en las políticas de desarrollo fronterizo²² en el norte de México. El análisis se fundamenta con base en la gestión binacional, gestión estratégica y gestión intergubernamental.

El examen se centra en uno de los municipios más importantes de la frontera norte como es el de Tijuana²³ cuya vecindad con San Diego ha determinado una serie de problemas y contrastes, característico de una relación asimétrica entre localidades de países en desarrollo y desarrollados. La relevancia del estado de California –en donde se ubica el condado de San Diego– radica en que se catalogaría como la quinta economía mundial por su PIB en el año 2000 (un trillón 330,000 millones de dólares). En ese marco reviste interés identificar la importancia de la capacidad gubernamental para aprovechar como una oportunidad la interacción transfronteriza.

Como campo de investigación aplicada, el tema de la gestión binacional de los gobiernos locales en la frontera norte de México es importante por las siguientes consideraciones:

- El análisis de la gestión de los gobiernos locales en iniciativas de cooperación y planeación transfronteriza es un tema de incipiente atención en el ámbito académico en México.

²² En particular se examina el Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte (PDRFN) 2001-2006.

²³ Baja California fue el estado en donde un partido distinto al Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobernó por primera ocasión en el país. Esto sucedió cuando el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo la gubernatura en el año de 1989. Desde entonces, ese partido ha gobernado a dicho estado.

- La investigación sobre estudios fronterizos en México ha incorporado de manera incipiente la influencia de los distintos gobiernos de Estados Unidos en el ámbito local y estatal en la frontera con México.
- Los gobiernos locales de la frontera norte de México se enfrentan a problemas internos (gobernabilidad, mejor desempeño gubernamental, mayor democratización y reformas administrativas, etcétera), que limitan su intervención en la agenda transfronteriza. Esto puede dar como consecuencia, que la cooperación transfronteriza continúe sin institucionalizarse en el ámbito de los gobiernos locales.
- Los gobiernos locales pueden fortalecer sus procesos de toma de decisiones si cuentan con la capacidad de adoptar y adaptar experiencias desarrolladas por sus contrapartes locales estadounidenses en una variedad de temas. Entre los cuales destacan los marcos legales (local y transfronterizo), diseño y rediseño de políticas públicas, descentralización de políticas y procedimientos, planes estratégicos, relaciones intergubernamentales, gestión estratégica, gestión intergubernamental, controles anticorrupción público-ciudadano, participación ciudadana y responsabilidad pública.
- Los municipios de Tijuana, Ciudad Juárez y Monterrey se pueden considerar las principales metrópolis fronterizas en el norte de México, y en donde se requiere fomentar una gestión y planeación transfronteriza en materia de infraestructura de transporte y desarrollo económico, con la idea de fundamentar sus procesos de crecimiento y desarrollo.

El capítulo aborda los siguientes temas:

1. el entorno transnacional de la gestión y antecedentes de las políticas de desarrollo fronterizo, donde se analiza el contexto externo y su impacto en la gestión binacional, además, se analizan algunos antecedentes de programas de desarrollo fronterizo;
2. el PDRFN, 2001-2006: objetivos y estratégicas, en el que se examinan sus objetivos y estrategias;

3. algunas limitaciones del PDRFN; aquí se destacan problemas en la gestión de tal programa;
4. elementos condicionantes del papel de la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte, en donde se mencionan algunas de sus condicionantes;
5. nuevos enfoques de gestión pública y cambios en las políticas de desarrollo local, en el que se presentan algunos rasgos del nuevo papel que debe desempeñar la gestión pública en el desarrollo local.

EL ENTORNO TRANSNACIONAL DE LA GESTIÓN Y ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO FRONTERIZO

LA IMPORTANCIA de la frontera México-Estados Unidos radica en que se comparten cerca de 3,000 kilómetros, donde se registran anualmente aproximadamente 300 millones de cruces de personas en ambos sentidos, 90 millones de autos y 4.3 de camiones. En ese contexto, la relevancia de la relación entre Tijuana-San Diego radica en el intercambio comercial y económico, los cruces fronterizos y además, en el impacto que han provocado los problemas de la migración laboral, la inseguridad pública, el narcotráfico y recientemente la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos.

El entorno ha condicionado el papel de los gobiernos fronterizos del norte de México, a partir de los problemas fronterizos que han derivado de las diferencias sociales, económicas y de gestión entre localidades con niveles de desarrollo distintos.

La importancia de la frontera norte de México con Estados Unidos radica en que en esta región se manifiestan con mayor intensidad los diversos intercambios con la primera potencia mundial; además, algunas de las tensiones y conflictos en el ámbito de los gobiernos federales han repercutido de manera específica en el ámbito local y regional fronterizo. Asimismo, las tensiones y conflictos fronterizos entre México y Estados Unidos han provocado repercusiones en el ámbito de los gobiernos federales. Por ejemplo, los problemas del control del flujo del Río Bravo (1884-1933), la cuestión de El Chamizal (1864-1964), el conflicto por el reparto de

las aguas internacionales (1895-1944) y la salinidad del Río Colorado (1961-1974).²⁴

Los problemas fronterizos han dado pie a promover espacios de cooperación informal, específicos y coyunturales, los cuales no necesariamente se han institucionalizado entre los gobiernos locales entre México y Estados Unidos. Situación que se atribuye a sus diferencias en los niveles de desarrollo, y en consecuencia, a sus asimetrías en los aspectos legales, administrativos, económicos y políticos respectivamente. No obstante, como se pondrá de manifiesto la cooperación existe y presenta diversas características.

Las iniciativas y/o políticas transfronterizas o internacionales de parte de los gobiernos del norte de México también se han caracterizado como parte de una política exterior *de facto* (Bustamante, 1995). En el sentido de que se abordan temas de carácter bilateral, que formalmente no son una facultad de los gobiernos locales o de los estados, sino del gobierno federal mexicano.

La gestión del desarrollo en la frontera norte de México está sujeta al papel de los gobiernos locales y estatales, aunado a las políticas que formulan los actores locales, estatales y federales en los Estados Unidos. Por lo anterior, es indispensable valorar el impacto de esas políticas y en su caso, el de promover una gestión binacional de los problemas que afectan el desarrollo local-regional en la frontera norte con los Estados Unidos.

La situación anterior nos plantea un problema en términos de gestión y políticas públicas: los gobiernos locales del norte de México tienen que gestionar problemas públicos estrictamente locales, pero además, tienen que gestionar problemas transfronterizos con gobiernos de mayor nivel de desarrollo, en términos de institucionalización de políticas, desarrollo administrativo y sobre todo, con mayor capacidad de gestión. De ahí la importancia de que los gobiernos locales mexicanos cuenten con las capacidades de diseñar, formular y gestionar políticas, programas y proyectos tanto locales como transfronterizos.

Uno de los aspectos principales que han condicionado los planes de desarrollo fronterizo en México es la escasa consideración de la

²⁴ Véase a César Sepúlveda (1983), *La frontera norte de México: Historia, conflictos 1762-1982*, 2a. ed., Edit. Porrúa, México.

variable externa o transfronteriza en las políticas públicas. El impacto del contexto externo se ha traducido en políticas fronterizas de los gobiernos locales y estatales de Estados Unidos, que responden a sus procesos de descentralización y autonomía. Esta dimensión en los sistemas políticos entre México y Estados Unidos refleja una de las asimetrías más importantes entre ambos países.

Uno de los referentes principales del análisis de las políticas de desarrollo fronterizo es identificar sus principales propuestas de desarrollo local y transfronterizo.

Tradicionalmente el estudio de las políticas de desarrollo fronterizo en el norte de México ha sido un tema de escaso interés para los especialistas en administración pública, en particular desde una perspectiva de la gestión y políticas públicas.²⁵ No obstante, de que desde los años ochenta se han diseñado algunos programas de desarrollo fronterizo, que daban pie a un análisis desde esos enfoques.

En la década de los ochenta se elaboraron los primeros programas fronterizos, tales como el Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (1981) y el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte (1985). Con anterioridad se había elaborado el Programa de Fomento Económico Fronterizo, que se integró al Programa de Industrialización Fronteriza y el Programa de Comercialización Fronteriza (1971).

La escasa tradición en México de análisis sobre la gestión y políticas públicas durante esos años, impidieron —entre otros factores— la formulación, evaluación y rediseño de esos programas de desarrollo. Una característica fundamental de esos programas, es que existía un problema de tipo conceptual para su fundamentación. En términos de Aguilar Barajas (2001):

(...) los problemas del desarrollo de los países empiezan por las ideas. A menudo muchas de ellas tienen un sustento muy ende-

²⁵ Una excepción son los siguientes trabajos efectuados en los años de 1995 y 2001 por parte de Tonatiuh Guillén y Gerardo Ordóñez (coords.), (1995), *El municipio y el desarrollo social de la frontera norte*, Colef-Fundación Friedrich Ebert, México; Tonatiuh Guillén (2001), "Escenarios de gobernabilidad en México y Colombia", en Martha Schteingart y Emilio Duhau (coords.), *Transición política y democracia municipal en México y Colombia*, Editorial Siglo XXI, México.

ble. Cuando estas ideas se transforman en políticas públicas, el resultado (es) insatisfactorio (...) a la luz de los conceptos sobre los que tales políticas descansan. En este sentido, los problemas que se encuentran en la implementación tienen realmente que ver con una deficiente formulación, y está con ideas pobremente definidas.

Es decir, generalmente no ha existido una conceptualización precisa de cómo promover el desarrollo local en un contexto transfronterizo y en ese proceso, cuál debería ser el papel de la gestión y la política pública. Nuestro argumento es que la ausencia de un enfoque estratégico en materia de política de desarrollo fronterizo ha coadyuvado en el carácter de los problemas fronterizos y, sobre todo, en la ausencia de un desarrollo.

En ese marco se puede ubicar el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte formulado por el gobierno federal en el año de 1985. La estrategia del programa era restablecer el dinamismo económico de la región, orientándolo a fortalecer las actividades tradicionales e impulsar aquellas que permitieran a la frontera ser menos vulnerable frente a los cambios en la economía internacional (Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1985).

El programa anterior se centraba en dos ámbitos de acción simultáneos: primero, en lo económico, consolidar y diversificar la economía fronteriza sobre bases de competitividad. Las seis líneas estratégicas planteadas en el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte (1985) eran: apoyo a la pequeña y mediana industria y a los servicios de exportación; impulso al desarrollo agropecuario, minero y pesquero; fomento al establecimiento de la industria maquiladora; fomento al turismo; mejoramiento del sistema de comunicaciones y transportes y modernización del sistema de abasto y de los servicios comerciales. Y segundo, en lo social, mejorar en el corto plazo las condiciones de vida de la población. Por lo cual las líneas estratégicas que se propusieron en el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte (1985) eran las siguientes: mejoramiento de los servicios urbanos, tierra y vivienda; protección del medio ambiente, fortalecimien-

to de los servicios de salud y educación, impulso a la vida cultural y atención a la juventud e integración de la mujer al desarrollo.

Las líneas de acción del programa de desarrollo se asociaban a un sinnúmero de obras públicas –federales, estatales y municipales. El resultado según Tamayo (1986: 22) fue irregular, porque mientras que en algunos “sectores” se pretendió articular los problemas regionales con la política económica nacional, en otros casos se mostró un escaso o nulo conocimiento de las peculiaridades regionales. Asimismo, se cuestiona si efectivamente esos programas promovían la planeación del desarrollo en distintos plazos. O simplemente, eran programas de construcción de obras, que estaban desarticulados de una política de desarrollo regional.

En el año de 1983 se efectuó una reforma constitucional del artículo 115 en el marco de la crisis fiscal y administrativa del país. Esta reforma redefinió el papel asignado al municipio en la estructura del sistema federal mexicano mediante la definición de sus fuentes de financiamiento y la enumeración de los servicios públicos a su cargo. También se estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con la modificación del artículo 26 de la Constitución, y la obligación de gobernar conforme a un Plan Nacional de Desarrollo (Aguilar, 1996a: 110).

Con estas reformas, el gobierno federal dejó de lado los planes de desarrollo fronterizo concediendo más atención a los planes sectoriales. Estos cambios no determinaron una disminución sustancial de las tendencias centralistas en el desarrollo regional. De ahí que resulte de interés analizar si el nuevo programa de desarrollo regional del actual gobierno federal, denominado Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte (PDRFN) 2001-2006 representa un nuevo ejemplo de centralismo o es en cambio, un programa con mecanismos de gestión y cooperación intergubernamental entre los tres ámbitos de gobierno, bajo la coordinación de la Comisión de Asuntos de la Frontera Norte. Adicionalmente resulta de atención si después de 16 años de ausencia de programas de desarrollo fronterizo, ha habido un cambio en la conceptualización del desarrollo y sobre todo, si se concibe a la gestión con un enfoque estratégico.

Los niveles de dependencia comercial y financiera de las localidades fronterizas mexicanas con sus contrapartes estadounidenses se reafirmaron a finales de los años ochenta. Un impacto importante fueron las devaluaciones del peso mexicano frente al dólar en 1982, lo que repercutió en la calidad de vida de la población fronteriza mexicana.²⁶ De esta manera, se acentuaba la dependencia económica de las poblaciones fronterizas mexicanas con los Estados Unidos.

El contexto anterior, las limitaciones en la formación de los funcionarios públicos en la frontera norte mexicana, la existencia de otras prioridades de corto plazo (proporcionar servicios públicos), y sobre todo el centralismo, condicionaron un mayor protagonismo de los actores locales para promover el desarrollo. Además, se agudizaron los problemas para implantar los planes de desarrollo regional durante los años ochenta. Dicha situación ha sido uno de los factores que explica a la fecha, los efectos de la migración en el desarrollo urbano fronterizo, la inseguridad pública y la inestabilidad en el crecimiento económico local y estatal fronterizo.

Se puede afirmar que los programas de desarrollo fronterizo y sus políticas públicas han carecido de una capacidad de gestionar estratégicamente los problemas fronterizos con una visión en plazos diferentes. En particular se ha adolecido de nuevos enfoques para la acción pública, bajo las siguientes orientaciones:

- a)* trascender la planificación tradicional a largo plazo, porque se pretende construir el futuro;
- b)* una filosofía para fortalecer la función social de las organizaciones y no únicamente como herramientas;
- c)* un proceso de reflexión sobre la misión de las organizaciones y de sus procesos, acciones y métodos, y
- d)* una integración entre pensamiento, gestión y política estratégica.

²⁶ Para atender los problemas provocados por la crisis de 1982, el gobierno federal estableció el Programa de Acciones Inmediatas para la Frontera Norte.

EL PROGRAMA DE DESARROLLO REGIONAL FRONTERA NORTE (PDRFN) 2001-2006

ESTE subcapítulo tiene como objeto contrastar el papel que se concede a la gestión pública fronteriza y binacional en el diseño y ejecución de instrumentos de desarrollo fronterizo. Además, se pretende explorar si el PDRFN 2001-2006 incluye mecanismos de gestión y cooperación intergubernamental, bajo la coordinación de la Comisión de Asuntos de la Frontera Norte (CAFN).

Se concibe que el PDRFN fue diseñado sin considerar las distintas dimensiones de los problemas públicos fronterizos y particularmente su dimensión integral, y en consecuencia, no cuenta con estrategias de gestión intergubernamental en donde concurren varias políticas. Adicionalmente, no se valora el fortalecimiento institucional en términos de sus capacidades de gestión y de gobierno, como una opción para rediseñar el papel de la gestión y las políticas fronterizas vigentes. Estos elementos nos llevan a plantear de manera preliminar que el PDRFN es otro programa fronterizo más, que no da cuenta de la complejidad y la importancia de revitalizar un enfoque estratégico en la gestión y las políticas públicas con una perspectiva intergubernamental.

El PDRFN pretende alcanzar los siguientes objetivos generales:

1. establecer el rumbo y las prioridades de la región;
2. iniciar un proceso articulado y coordinado de planeación y ejecución en la región;
3. lograr acuerdos regionales en un proceso inédito de federalismo, y
4. fortalecer el desarrollo de la región (CAFN, 2002).

Sus objetivos de planeación son promover la participación de las entidades federativas para compartir una visión al año 2025 y establecer de común acuerdo, los objetivos, estrategias, programas y proyectos para lograrla. Asimismo, se pretende establecer un mecanismo institucional para conjuntar esfuerzos y recursos (CAFN, 2002).

Entre los programas por sector destacamos los siguientes:

CUADRO 5
PRINCIPALES POLÍTICAS DEL PDRFN (2001-2006)

Crecimiento con calidad

Economía:

Competitividad de la industria de exportación
Apoyo técnico y financiero de las PYMES

Agua:

Ordenamiento de cuencas y acuíferos
Desarrollo institucional de los organismos operadores de agua

Comunicaciones y transportes:

Mejoramiento y construcción de la infraestructura del transporte

Energía:

Interconexiones energéticas en México y con Estados Unidos

Medio ambiente:

Estrategia para el desarrollo sustentable, visión 2025
Sistema de indicadores de desarrollo sustentable
Plan de ordenamiento ecológico

Banca de desarrollo:

Financiamiento y apoyo para infraestructura ambiental (Bandar/Cocef)
Desarrollo institucional a estados y municipios y FINFRA II (Banobras)

Desarrollo social y humano

Desarrollo social:

Ordenamiento territorial en forma homogénea
Articulación de acciones para elevar calidad de vida de la población

Educación:

Vinculación de la educación con la capacitación para el trabajo
Promoción y desarrollo de la calidad de vida de los jóvenes

Salud:

Proyectos conjuntos para abatir las desigualdades regionales

Orden y respeto

Seguridad pública y procuración de justicia:

Coordinación y colaboración intergubernamental e interinstitucional
Elaboración de un protocolo de seguridad conjunto México-EE.UU.

Simplificación y desarrollo administrativo:

Eficiencia administrativa y modernización del servicio público

La articulación e implementación del PDRFN se basa según los objetivos, estrategias y programas, y con base en los temas articuladores del programa como son la información regional, sustentabilidad, desregulación, simplificación, federalismo, financiamiento, participación ciudadana y capacitación. La implementación, el aseguramiento y la evaluación del programa se efectuarán a través de los Consejos Consultivos Regionales (Core).

Entre los objetivos del PDRFN que se consideran más afines a los propósitos del análisis se encuentran los siguientes:

1. Crecimiento con calidad:

Economía. Fomentar un entorno competitivo para el desempeño de las actividades empresariales que promuevan el desarrollo regional y además, propiciar un marco regulatorio transparente y eficiente que genere certidumbre jurídica en los tres órdenes de gobierno. Entre los programas y proyectos destacan la identificación de las vocaciones y potenciales productivos de la región norte y la identificación de áreas de oportunidad a través de una comunicación permanente con los gobiernos locales y los organismos empresariales.

En el caso de medio ambiente y recursos naturales, sobresalen los siguientes objetivos:

- a)* fortalecer y consolidar la cooperación regional y binacional en materia de gestión ambiental;
- b)* promover la cultura ambiental y la participación de la población fronteriza en la gestión ambiental;
- c)* contener los procesos de deterioro y la contaminación de agua, aire y suelo y acciones que contribuyan a conservar y restaurar el capital natural de la región, y
- d)* promover el desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector hidráulico.

En materia de turismo destaca el objetivo de impulsar un desarrollo integral de la región ante la nueva dinámica fronteriza. Asimismo se pretende modernizar y eficientizar el servicio y control de entrada y salida de personas y mercancías, para lo cual se propone la

coordinación y articulación interinstitucional y fortalecer la cooperación con América del Norte. Otro objetivo es transparentar y mejorar el servicio y la imagen en los puntos de entrada y salida del territorio, para ello se propone un programa de capacitación y desarrollo en comercio exterior y aduanera (CAFN, 2002).

En materia de energía, entre los objetivos se mencionan:

- a)* asegurar el abasto suficiente de energía;
- b)* hacer del ordenamiento jurídico un instrumento de desarrollo del sector energético;
- c)* mejorar la calidad ambiental en la zona fronteriza e incrementar, y
- d)* fortalecer de diversas interconexiones con los Estados Unidos.

Entre los programas destacan uno de tipo integral para la explotación y explotación del potencial gasífero de la Cuenca de la Burgos y el regional de interconexiones energéticas México-Estados Unidos.

El fomento de una nueva política de desarrollo económico implica repensar el papel de la gestión pública en torno a valorar el papel de los factores externos e internos que tradicionalmente han condicionado el crecimiento y desarrollo fronterizo.

La creación de instituciones económicas en los gobiernos locales es fundamental para promover el desarrollo local. Su finalidad es reforzar el cambio estructural que privilegie la competitividad y el bienestar social.

2. Desarrollo social y humano, algunos de los objetivos son:

- a)* integrar el suelo urbano apto para el desarrollo de la región;
- b)* consolidar el mercado integrado de vivienda en la región;
- c)* programar la cobertura de los programas orientados a disminuir la pobreza;
- d)* promover alternativas de empleo para las familias en condiciones de pobreza y grupos vulnerables;
- e)* promover la participación, corresponsabilidad y el respaldo comunitario para la solución de los problemas sociales en la región.

Algunos de los programas que se proponen son: la coordinación regional para impulsar el ordenamiento territorial en forma homogénea; consolidar organismos oficiales que promuevan la vivienda en la región; coordinar y articular las acciones de las diferentes dependencias que incidan en la mejora de calidad de vida de los ciudadanos y un diseño e implementación de un modelo de participación ciudadana.

En materia de salud, algunos objetivos son: abatir las desigualdades en salud desde una perspectiva regional y fortalecer el federalismo cooperativo. Para alcanzar estos propósitos se plantean los siguientes programas: diagnóstico de salud frontera norte; programa de municipalización en salud y el fortalecimiento de la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos.

En el área de orden y respeto y en materia de gobernación, algunos objetivos son:

- a) promover una región ordenada (*sic*) y que garantice una alta calidad de vida, con respeto a los derechos humanos de residentes y migrantes, y
- b) asegurar el desarrollo de un auténtico federalismo en la frontera norte.

Entre los programas para alcanzar los objetivos se encuentran: programas de prevención y de rescate de migrantes en zonas de alto riesgo; red de comunicación e intercambio de buenas prácticas (*sic*) y cooperación de proyectos de interés común entre los gobiernos de la región; programa de profesionalización y capacitación de los servidores públicos referentes a aquellas funciones susceptibles de transferirse o descentralizarse políticamente a favor de los gobiernos locales y por último, programas para articular las acciones interinstitucionales e intergubernamentales dirigidas al ordenamiento territorial sustentable de la región fronteriza.

En materia de seguridad pública y procuración de justicia, algunos objetivos son:

- a) lograr la coordinación, colaboración y articulación de acciones entre los tres órdenes de gobierno;

- b) promover la participación ciudadana para fomentar la cultura de la prevención del delito, la denuncia y el combate a la impunidad;
- c) lograr la transformación sistemática de la seguridad pública en la región, a partir del sistema nacional de seguridad pública.

Las acciones se orientarían hacia una eficiencia institucional en términos de prevención, reforma jurídica, combate a la corrupción, reducir impunidad, profesionalización y servicio civil de carrera; reducir los índices de contrabando, tráfico de armas, personas y vehículos en la frontera norte y finalmente, mejorar la seguridad fronteriza con acciones conjuntas y coordinadas entre ambos países.

Entre los programas que se proponen están los siguientes: un programa regional para fortalecer las instancias de coordinación, colaboración y articulación de acciones en materia de procuración de justicia y de seguridad pública intergubernamental e interinstitucional para la frontera norte; un programa de cobertura y capacidad de respuesta de las dependencias del ramo; un proyecto para el diseño de un modelo de participación ciudadana en materia de procuración de justicia y seguridad pública; un programa de aplicación, aseguramiento y actualización permanente del modelo de procuración de justicia y seguridad pública a partir de la coordinación, la información y la participación ciudadana; además, se propone un proyecto de revisión y actualización de los mecanismos y convenios establecidos entre ambos países en el ámbito de la frontera norte; compatibilizar acciones y mecanismos de coordinación con autoridades de ambos países y crear estructuras organizativas de seguimiento y evaluación y elaborar un protocolo integral de seguridad pública, procuración y administración de justicia conjunto para atender posibles comisiones de actos derivados de la delincuencia organizada y el terrorismo que afecten la seguridad y estabilidad nacionales.

ALGUNAS LIMITACIONES DEL PDRFN

ENTRE los aspectos que se pueden destacar del PDRFN se encuentran entre otros los siguientes:

a) Enfoque y planeación estratégica, el programa pretende insertarse en una noción en la planeación estratégica, con base en plantear algunos aspectos metodológicos. El problema es que deja de lado un enfoque y una gestión estratégica para desarrollar e impulsar las capacidades de los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas fronterizas. Es decir, el programa fronterizo no parece valorar el enfoque estratégico en términos de una filosofía para fortalecer la función social de la organización y no únicamente como una herramienta; no la concibe como un proceso de reflexión sobre la misión de la organización y de sus procesos, acciones y métodos.

Además, el PDRFN no trasciende la planificación tradicional a largo plazo, con base en examinar las distintas dimensiones de los problemas públicos y fundamentalmente, el carácter de las capacidades de gestión y de gobernar de los actores gubernamentales fronterizos. En consecuencia, la valorización sobre el futuro (hacia el año 2025) parece fuera de contexto, porque no se conciben las condiciones actuales de la organización y los procesos de toma de decisiones. Adicionalmente, no se fundamentan y proponen estrategias de política en la interacción con el entorno. Estas estrategias se asocian a estrategias de tipo anticipativa (capacidad de influencia), adaptativa (adaptación a los cambios) y reactiva (respuestas en función cambios ambientales).

b) Relaciones intergubernamentales, existe una referencia en varias políticas del PDRFN a la necesidad de una coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno y entre organizaciones de un ámbito gubernamental. Este es un aspecto que no estaba presente de manera explícita en anteriores programas de desarrollo regional fronterizo.

Un riesgo en este rubro es que la coordinación se limite a un ámbito normativo, que no trasciende a la cooperación y gestión de políticas conjuntas entre actores de diferentes tendencias ideológicas.

Particularmente, cuando se puede considerar que la Comisión de Asuntos de la Frontera Norte no cuenta con la capacidad política de promover acuerdos y consensos con los gobiernos del PRI e incluso con gobiernos afines al PAN.

c) Calidad de vida, existe una constante referencia a alcanzar tal propósito en varios objetivos y programas. El punto es si efectivamente existirán las condiciones para diseñar una gestión y políticas públicas diversas de corto y mediano plazo orientadas hacia una calidad de vida. Es decir, un reto de la gestión pública será si los actores tendrán la capacidad de promover una gestión intergubernamental y el desarrollo de diferentes políticas (social, económica y de justicia) orientadas a promover esa meta. La meta de alcanzar una calidad de vida se enfrenta a la necesidad y prioridades de corto plazo de los gobiernos fronterizos, como son el de fomentar un crecimiento económico sectorial y las prioridades político-electorales.

d) Participación ciudadana, el PDRFN pretende promover la participación ciudadana a través de un modelo de participación. Este propósito es sin duda importante. Un problema es si existirá un cambio estructural en los sistemas de gobierno local y estatal, en donde se promuevan modificaciones en los marcos jurídicos para involucrar a los ciudadanos en la gestión e implementación de las políticas públicas. Es decir, las políticas de participación ciudadana se enfrentan a los retos de superar las tradicionales formas de control y tutelaje gubernamental promovidas tanto por gobiernos del PRI, PAN y Partido de la Revolución Democrática (PRD). El desarrollo de tal esquema implica entre otros aspectos, una revalorización de la gestión público-ciudadano, especialmente en problemas públicos tales como inseguridad, contaminación ambiental y corrupción gubernamental entre otros.

e) Inseguridad pública fronteriza, el programa fronterizo destaca la inseguridad como uno de los problemas centrales a atender. Empero, al igual que otros problemas fronterizos, no existe explícitamente un análisis de las distintas dimensiones que la condicionan y en consecuencia, una propuesta integral y de gestión intergubernamental de políticas. Además, no existe otra propuesta o un nuevo paradigma para afrontar la inseguridad pública. Por ejemplo, no se

plantea una propuesta de gestión estratégica (Moore, 1998) para atender la inseguridad y con un enfoque de prevención y de participación ciudadana, que en otros contextos ha dado resultados. En conclusión, si no existe una propuesta alterna de cómo reducir la inseguridad pública fronteriza, es de esperarse que el problema continúe.

f) Promover una mayor profesionalización de los funcionarios públicos, este objetivo resulta fundamental para promover la gestión y las políticas que se proponen. Sin embargo, es de destacarse que en los últimos años los principales funcionarios estatales y municipales de estados gobernados por el PAN en el norte de México, han tenido un antecedente de formación empresarial. Lo cual no es un problema en sí mismo. La cuestión radica en que una formación empresarial generalmente no valora las distintas dimensiones que representan los problemas públicos. Y en consecuencia, pueden carecer de la capacidad para reformular las estructuras de gobierno verticales, promover una mayor descentralización, crear consensos con actores gubernamentales y sociales que tienen distintas ideologías e intereses.

Se podría deducir que las limitaciones de los empresarios políticos para gestionar y proponer políticas públicas efectivas a los problemas fronterizos, han provocado que se hayan agudizado esos problemas en los últimos años. Particularmente porque se ha carecido de un enfoque de desarrollo y una perspectiva integral en la gestión de las políticas públicas.

Igualmente es de destacarse que no existe una actualización en los enfoques de gestión pública que se proponen. Por ejemplo, no hay una referencia a una gestión estratégica o a un rediseño gubernamental. Con lo cual, parece que los procesos de gestión actuales continuarán siendo los enfoques tradicionales de la administración pública, en donde predomina elementos tales como el control, el autoritarismo y la jerarquía (Cabreró, 2000). Aunque estos enfoques se complementan con una noción simplista de enfoques tales como planeación estratégica, reingeniería, mejora continua, y que al no articularse con el rediseño de las políticas públicas, dará pie a escasos o nulos impactos.

g) Una incipiente referencia a una gestión binacional, en varias de las políticas existe una referencia a la necesidad de una coordinación de políticas conjuntas con actores de Estados Unidos. Sin embargo, el PDRFN no da cuenta de la influencia del entorno transfronterizo en los problemas; además, no existe una valoración previa acerca de la formación, conocimiento y capacidades de los diversos actores públicos para promover la cooperación y planeación transfronteriza. Bajo esta situación, será difícil que en la presente administración gubernamental cambie radicalmente el enfoque de la cooperación transfronteriza con respecto a Estados Unidos.

Un ejemplo, se puede apreciar en la discusión sobre el problema del adeudo de agua de México hacia Estados Unidos, del cual el programa fronterizo no hace referencia alguna. La falta de un enfoque de planeación conjunta ha dado pie a que se presenten tales tensiones, que retroalimentan las percepciones negativas en ambos lados de la frontera.

Adicionalmente, el programa fronterizo no aborda y propone una estrategia ante los efectos de las políticas de seguridad fronteriza adoptadas por el gobierno de los Estados Unidos a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001. No obstante, de que dicha política ha tenido efectos importantes en los procesos de interacción social y económica fronteriza en las principales ciudades fronterizas de México y Estados Unidos.

h) Atención a los problemas fronterizos relevantes, en efecto, el PDRFN hace referencia a los problemas principales que atañen a los gobiernos y sociedad de la frontera norte de México. Sin embargo, la fundamentación de las políticas públicas en la materia, no necesariamente integran las distintas dimensiones de los problemas fronterizos.²⁷ Y particularmente, no existe un análisis integral de tales problemas, a pesar de que los factores estructurales de los mismos pueden obedecer a causas iguales. Esto implica concebir una gestión y políticas públicas integrales y con un carácter intergubernamental e interinstitucional a distintos problemas públicos, y que se asocian

²⁷ En noviembre de 2002 se dio a conocer el Diagnóstico Integral de la Frontera Norte, elaborado por El Colegio de la Frontera Norte. En cambio el PDRFN se dio a conocer en febrero de 2002. En términos de diseño de programas, lo adecuado hubiera sido que el diagnóstico permitiera fundamentar el diseño del programa.

a entornos sociales, económicos, institucionales y culturales semejantes.

En suma, el programa de desarrollo fronterizo actual tiene objetivos, programas y proyectos que dan cuenta de algunos cambios y tendencias que presentan los problemas fronterizos de México con Estados Unidos en los últimos años. Igualmente presenta propuestas que no necesariamente están fundamentadas según las distintas dimensiones de los problemas y en particular, las condiciones actuales de los actores gubernamentales y no gubernamentales para rediseñar la gestión y las políticas fronterizas. Adicionalmente, el papel de la Comisión de Asuntos de la Frontera Norte para promover, implementar y rediseñar el PDRFN presenta limitaciones que pueden dar como consecuencia, que el programa fronterizo sea uno más de los planes que se diseñan, pero que no se pueden ejecutar a causa de la ausencia de una gestión estratégica y política.

ELEMENTOS CONDICIONANTES DEL PAPEL DE LA COMISIÓN PARA ASUNTOS DE LA FRONTERA NORTE

LAS ACCIONES del PDRFN (2001-2006) serían coordinadas por la Comisión de Asuntos de la Frontera Norte (CAFN). Se plantea si su existencia es una alternativa factible para reducir los problemas fronterizos y sus impactos, promoviendo en cambio, una mayor cooperación entre los distintos actores en los ámbitos nacional y binacional respectivamente. Dos preguntas orientan esta sección: ¿la CAFN podría desempeñar un papel central y estratégico para impulsar el PDRFN y en general el desarrollo fronterizo, redefiniendo las políticas anteriores? O en su defecto, ¿es un instrumento más que reproduce los problemas estructurales de organismos semejantes que se han creado?

Entre los propósitos principales de la CAFN durante el presente sexenio (2001-2006), a cargo de Ernesto Ruffo Appel²⁸ –renunció

²⁸Ernesto Ruffo fue el primer gobernador de un partido de oposición en México. Su periodo de gobierno comprendió de 1989 a 1995. Con Ruffo inició el ascenso de los llamados empresarios políticos en los gobiernos de los estados fronterizos del norte de México.

a su puesto a partir de septiembre de 2003— se encuentra el de fomentar un desarrollo integral con base en la planeación de la región fronteriza, enfatizando en el desarrollo económico. Las funciones principales de la comisión son entre otras las siguientes:

- a)* tratar de buscar soluciones a los problemas fronterizos;
- b)* fungir como un punto de enlace para transmitir las propuestas fronterizas al Presidente de la República, con la finalidad de que se puedan convertir en leyes;
- c)* descentralizar al gobierno federal, con el propósito de detectar y corregir entorpecimientos en el desarrollo de la frontera norte, para que se mantenga como una zona de oportunidades; en otras palabras, se pretende que la comisión sea una instancia facilitadora de los asuntos federales para la región.

El 28 de febrero de 2001, quedó formalmente instalada la Comisión Intersecretarial para Asuntos de la Frontera Norte, en donde participaron las siguientes dependencias: Hacienda y de Desarrollo Social, coordinados por la Secretaría de Gobernación. El objetivo de dicha comisión era impulsar el desarrollo integral de la zona fronteriza para enfrentar la compleja problemática social que genera, entre otros aspectos, el crecimiento demográfico. Otro de los objetivos principales de la comisión, sería el de atraer inversiones y el desarrollo de proyectos productivos.

A continuación se indican algunas limitaciones que puede tener la comisión para desarrollar eficazmente sus tareas. De antemano se advierte que este examen no es una evaluación del papel de la CAFN:

- a)* Un ámbito legal, es decir, el marco en donde se ubican las labores institucionales, especialmente sus competencias con respecto a otras dependencias del gobierno federal, en particular, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación;²⁹ además, de sus competencias con respecto a los gobiernos locales y estatales de la frontera norte.

²⁹ También existe una relación con la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional. En la actualidad la comisión está adscrita a la Secretaría de Gobernación.

b) Un ámbito institucional, en donde desde el gobierno federal no parece que exista una visión definida del papel de la comisión, especialmente cuando en la frontera sur de Estados Unidos no existe una contraparte institucional, que podría significar un ejemplo de institucionalidad supranacional.

c) Un ámbito político, en el sentido de considerar las distintas posturas ideológicas de los actores, especialmente cuando cinco de los seis gobernadores de los estados fronterizos del norte de México son militantes del PRI;³⁰ además, en donde existen 276 municipios en los seis estados fronterizos del norte de México. En ese contexto, cabe preguntarse qué tan factible es establecer consensos, que puedan llevar a iniciativas locales y regionales con las dependencias federales y su posterior implementación en aquellos ámbitos.

d) Un ámbito económico, en donde los problemas locales y estatales fronterizos no son homogéneas y en donde predomina un modelo basado en la industria maquiladora, que si bien ha favorecido el crecimiento económico sectorial, no ha repercutido en un desarrollo social e integral fronterizo. Para tratar de atender ese problema una de las propuestas del comisionado Ernesto Ruffo Appel era tratar de renovar el Banco de Desarrollo para América del Norte (Nadbank) y la emisión de “bonos fronterizos”, como opciones para impulsar el crecimiento de la frontera. Una de las estrategias para llevar a la práctica esta propuesta, era que los gobernadores de los estados fronterizos tanto de México como Estados Unidos sean los consejeros del banco aludido. De esta manera, cada entidad colaboraría para crear un fondo que impulse el desarrollo económico regional, a través de un mecanismo compensatorio acorde al esquema de la Unión Europea, que otorgue proporcionalmente más recursos al país más pobre. Hasta ahora dicha propuesta no se ha implantado.

e) Un ámbito social, en donde las necesidades sociales han aumentado en los últimos años a causa del crecimiento demo-

³⁰Después de las elecciones de julio de 2003, se agrega el gobierno priísta de José Natividad González en el estado de Nuevo León. Con lo cual de los seis estados fronterizos (Baja California, Sonora, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas), sólo uno es de origen panista (Baja California).

gráfico, la migración interna, que provoca a su vez un aumento de las demandas de salud, educación, empleo, vivienda y servicios públicos en los municipios fronterizos. Estas necesidades que, al no ser totalmente atendidas han influido en los problemas de inseguridad pública fronteriza y en general un desarrollo socioeconómico limitado.

f) Un ámbito de gestión, de tipo gerencial desarrollado por los “empresarios políticos” y en donde se concede mayor importancia a una visión y participación empresarial, que se reitera, si bien por sí misma no sería un problema, pero que no da cuenta de la complejidad de los problemas públicos, especialmente con la consideración de los factores e impactos sociales.

g) Una de las consecuencias de la reciente participación de empresarios en la administración pública es la dificultad de separar las responsabilidades en las funciones públicas con las actividades empresariales. En la nueva administración federal en México, no parece que están completamente separados ambos ámbitos, particularmente cuando miembros del gabinete presidencial provienen o pertenecen aún al sector empresarial.

h) Un ámbito cultural, en el sentido de redefinir cultural y políticamente las relaciones fronterizas con Estados Unidos sobre la base de una nueva forma de concebir y planear los problemas fronterizos y el desarrollo regional. Esta tarea es particularmente importante, porque implica la necesidad de influir con los actores locales y regionales de Estados Unidos, en el sentido de que las relaciones fronterizas deben de fundamentarse y gestionarse según los problemas que se comparten y de los retos a futuro.

Por lo anterior, se plantea la interrogante de que si la CAFN tiene o tendrá la capacidad gubernamental, legal, política y social, para promover un equilibrio entre las tendencias de centralización y descentralización en la administración de los asuntos fronterizos y gestionar a su vez, los diversos y complejos problemas que condicionan el desarrollo regional fronterizo. En ese sentido, Guillén

(2001) concibe que “(...) la nueva etapa de descentralización, a partir del 2001, requiere de condiciones mínimas e innovadoras que permitan superar la paradoja de un centralismo que sobrevive a pesar de descentralizarse”. Asimismo indica: “La nueva etapa de descentralización debiera ser no solamente la transferencia de funciones y recursos de un ámbito de gobierno a otro. Es también la oportunidad de impulsar la reforma del sistema federal...” Bajo ese contexto el papel de instancias tales como la CAFN y los gobiernos de los estados fronterizos debería impulsarse bajo esquemas de gestión intergubernamental.

La implantación de esas condiciones representa entre otros aspectos, fomentar una capacidad de gestión en las políticas públicas, de establecer consensos en los ámbitos nacional, local, regional y binacional y al margen de las diferencias políticas e ideológicas de los actores.

Las tareas anteriores superan los ámbitos económico y empresarial en que generalmente se han llevado a cabo las relaciones fronterizas con Estados Unidos, que si bien son aspectos importantes, los problemas fronterizos responden también a factores sociales, culturales, políticos y de seguridad. Y sobre todo, a una heterogeneidad local y regional fronteriza, cuya escasa consideración en el diseño y formulación de las políticas fronterizas ha determinado los alcances del desarrollo regional. Desde nuestro punto de vista, estos factores determinaron que en mayo de 2003 el comisionado Ruffo Appel presentara su renuncia al puesto a partir de septiembre de 2003.³¹ Desde su perspectiva, se requiere

que los gobernadores del norte del país consoliden su hacer a través de una institución que pueda llevar adelante la visión de la frontera. Sería bueno que tuviéramos un Consejo de la Competitividad del Norte... un centro de información de los indicadores económicos del norte para que puedan dialogar regionalmente y definan cuáles son las estrategias prioritarias para la región. Eso no significa que la CAFN no tenga razón de ser, aclaró,

³¹ Las razones oficiales fueron por motivos de salud.

porque es una herramienta que coordina al gabinete federal en beneficio del norte (*Frontera*, 23 de julio de 2003).³²

El planteamiento anterior de Rufo refleja la dificultad estructural de gestionar el desarrollo fronterizo únicamente bajo una perspectiva económica y la ausencia de un consenso, que se vea reflejado en políticas comunes y factibles de implantarse. Asimismo, el hecho de que la CAFN pretenda seguir orientándose únicamente hacia una esfera económica, y de seguimiento de indicadores económicos fronterizos o indicadores del gasto público federal hacia la frontera norte, nos indica serios problemas para gestionar el desarrollo fronterizo desde una perspectiva integral.

En ese marco, también se puede ubicar el impacto que han tenido las Conferencias de los Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos para promover el desarrollo fronterizo, que se caracteriza por los siguientes problemas:

a) No existe un organismo que dé seguimiento a los acuerdos para llevar a la práctica las propuestas acordadas, cuando esa instancia existe, depende del interés de cada gobierno estatal, especialmente si cuenta con una estructura institucional para tal fin. Esto considerando que la mayor parte de los gobiernos del norte de México ubican la estructura de gestión fronteriza y en especial, las actividades relacionadas con las Conferencias de los Gobernadores Fronterizos, en las secretarías de desarrollo económico de cada gobierno fronterizo. En otros casos, son simples oficinas de relaciones públicas.

³² Asimismo, Rufo aseveró "(...) que quizá ya no necesitaría a alguien que le diera el liderazgo o la representatividad que me tocó a mí dar porque yo recibí aceptación por parte de los gobernadores del PRI". "Ahora el que siga a lo mejor puede ser un economista con mucha capacidad profesional que le sirva a este consejo de competitividad. Así se tendría la herramienta para seguir coordinando al gobierno federal pero conforme a la visión de los gobernadores de la región." Véase "Renuncia Ruffo", *Frontera*, 23 de julio de 2003. Asimismo, el énfasis de la CAFN en los temas económicos y de coordinación que sugiere Ruffo, fundamentan nuestra argumentación en torno a las deficiencias de la CAFN y en general, a la ausencia de una política de desarrollo hacia la frontera norte en la presente administración federal.

- b) El escaso interés que le pueden conceder los funcionarios de ambos países.³³
- c) El cambio de gobernadores y funcionarios en los estados o gobiernos locales fronterizos provoca desfases en los seguimientos y compromisos.
- d) La distinta filiación política de los gobernadores, impide en ocasiones, la integración fronteriza para llevar a la práctica de manera coordinada y planeada actividades comunes.
- e) La mayor parte de los acuerdos que surgen de las reuniones de gobernadores fronterizos corresponden al ámbito federal, lo que impide que los gobernadores fronterizos puedan ejercer un control total de las iniciativas que surgen.
- f) Generalmente, los acuerdos fronterizos se han asociado a buenas intenciones: deseos de promover, exhortar, impulsar o dialogar, pero a menudo se quedan sólo en eso, a causa de las capacidades limitadas de gestión, la complejidad de los problemas fronterizos y una gestión intergubernamental deficiente.

Los elementos anteriores reflejan la dificultad de que reuniones como la de los gobernadores de los estados fronterizos México-Estados Unidos, puedan ser eficaces para reducir los problemas fronterizos. Uno de los aspectos que refleja esa escasa efectividad radica en que en el transcurso de los años, los problemas fronterizos entre México y los Estados Unidos se han agudizado, surgiendo recientemente otros, como agua y energía.

En las dos propuestas institucionales como son la CAFN y las Reuniones de los Gobernadores Fronterizos, no se aprecian iniciativas de gestión intergubernamental para promover estrategias y mecanismos concurrentes orientados hacia el desarrollo fronterizo.

³³Por ejemplo el ex gobernador de California, Gray Davis que al inicio de su administración enfatizó que fomentaría una nueva relación con México después del gobierno de Pete Wilson, en la práctica ha disminuido su atención hacia México y en particular hacia Baja California. Por ejemplo ha faltado a dos de las cuatros reuniones de gobernadores fronterizos que se han efectuado. Una de las causas principales se atribuye a sus problemas de política interna, como son la crisis de energía, el déficit presupuestal y recientemente enfrenta una crisis política, ya que el 7 de octubre de 2003 habrá una consulta en la que los electores de California decidirán si destituyen al gobernador Davis, el cual fue reelecto hace sólo nueve meses.

Resta reflexionar si es posible que el avance en la transición democrática con el gobierno del presidente Vicente Fox cambie la situación imperante en materia de gestión del desarrollo regional en el norte de México.

Un examen preliminar lo abordaremos con base en los siguientes elementos:

La participación de nuevos funcionarios mexicanos en los gobiernos municipales y estatales fronterizos, no ha favorecido que los problemas fronterizos con Estados Unidos se hayan reducido, al contrario, se han incrementado las tensiones, especialmente con respecto a la inseguridad pública, narcotráfico y problemas ambientales. Si bien el narcotráfico es una competencia del gobierno federal, también ha provocado impactos en los ámbitos estatal y local, por ejemplo un aumento de la inseguridad pública.

Los gobiernos de los estados fronterizos no han logrado influir para que el gobierno federal mexicano conceda mayor atención a los efectos locales y regionales de problemas tales como migración, narcotráfico e inseguridad pública. Situación que se puede atribuir a diversos factores:

- a) un desinterés por reducir los problemas;
- b) una gestión intergubernamental ineficaz;
- c) la existencia de otras prioridades en los ámbitos local y estatal;
- d) la incapacidad de los gobiernos para crear consensos y políticas comunes con otros actores gubernamentales y no gubernamentales, y
- e) limitaciones en la capacidad gubernamental.

Asimismo, se ha llegado a la conclusión general de que en el caso de los gobiernos locales de alternancia en los estados fronterizos del norte de México,³⁴ se han preocupado por fomentar ciertos niveles

³⁴No ha sido el objetivo de esta sección el de valorar el papel de los gobiernos de alternancia en el conjunto de las políticas públicas en el ámbito local o estatal en los estados de la frontera norte mexicana. El objetivo general ha sido el de destacar algunos problemas o contextos, que han condicionado el papel de esos gobiernos para promover la cooperación y planeación del desarrollo regional desde una perspectiva fronteriza (nacional) y transfronteriza (Estados Unidos).

de eficiencia en la administración pública local y regional (Ward, 1998; Guillén y Ordóñez, 1995 y Mizrahi, 1996). Sin embargo, ha resultado difícil concebir un diseño y una planeación integral del desarrollo regional.³⁵ Una propuesta institucional interesante es la Comisión de Asuntos de la Frontera Norte, coordinada por Ernesto Ruffo Appel. Sin embargo, como se ha planteado, limitaciones de tipo legal, institucional y político han determinado hasta la fecha (agosto de 2003), un escaso impacto para promover y coordinar el desarrollo fronterizo.

En algunos casos, los gobiernos fronterizos de alternancia gubernamental han reproducido en los ámbitos local y regional tendencias de centralización, coordinación y cooperación intergubernamental inadecuada, corrupción, escasa transparencia en los procesos de toma de decisiones, una escasa o nula institucionalización de procesos administrativos y particularmente, la dificultad de establecer consensos en el diseño e implantación de políticas públicas, al margen de las diferencias ideológicas con el resto de los actores políticos y la sociedad civil.³⁶ Una explicación de estas tendencias obedece a la existencia de una cultura política y de gestión tradicional, aunado a las limitaciones en la capacidad gubernamental.

La alternancia democrática no ha significado un cambio sustancial en la manera de concebir y planear el desarrollo fronterizo en el norte de México. Particularmente, a través de adoptar una capacidad gubernamental con una visión estratégica y el de concebir un equilibrio o un consenso entre las prioridades del crecimiento económico con una visión empresarial y las demandas sociales fronterizas. Un riesgo de conceder mayor importancia a una visión –empresarial– puede dar pie a corrupción gubernamental a través de financiamientos públicos y concesiones. Particularmente cuando no existe trans-

³⁵ Este tema se analiza en un capítulo posterior.

³⁶ Algunos de esos problemas han sido analizados en los siguientes artículos: Víctor Espinoza Valle (2000), “El segundo gobierno de oposición en Baja California (1995-1998)”, en Víctor Espinoza Valle (coord.), *Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, Colef-Plaza y Valdés, México, D.F.; Luis Lauro Garza, “Nuevo León: Un gobierno que no arranca”, en Víctor Espinoza Valle, *op. cit.*, y en Yemile Mizrahi, (1996) “¿Administrar o gobernar? El reto del gobierno panista en Chihuahua”, en *Frontera Norte*, Colef, vol. 8, núm. 16, julio-diciembre.

parencia en los procesos de toma de decisiones y al no existir una clara separación entre funciones públicas y los intereses privados.

En resumen, las políticas de desarrollo local y regional se enfrentan entre otros a los siguientes retos:

1. valorar el potencial de los gobiernos locales y estatales de los estados fronterizos. Un aspecto crucial para las políticas de promoción económica local es la adaptación a las realidades geográficas y territoriales. Con lo cual es importante valorar la cooperación y planeación transfronteriza como una fuente para promover el desarrollo fronterizo;
2. la nueva economía es global, pero importantes funciones económicas continúan siendo regionales y locales y en caso de la frontera con los Estados Unidos, se requiere una concepción transfronteriza;
3. la promoción del desarrollo local y regional es un esfuerzo sistemático de adaptación y de cambio.

NUEVOS ENFOQUES DE GESTIÓN PÚBLICA Y CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL

LAS EXPERIENCIAS de los países en América Latina respecto a la política de desarrollo local y de fomento productivo, de manera generalizada, se reservaron como áreas de intervención exclusiva para el Estado. Además, el proteccionismo comercial, el sobredimensionamiento de los aparatos estatales y los problemas estructurales –escasa productividad, escasa capacitación, problemas de financiamiento del sector empresarial– impidió un mayor papel para promover la competencia y con ello el desarrollo local.

Las reformas económicas de los países de América Latina se han caracterizado por la apertura de las economías hacia el exterior, de la desregulación de los mercados y de la amplia privatización de empresas estatales, las cuales plantearon nuevos desafíos al sector empresarial, en el sentido de cómo enfrentar un mayor grado de competencia en los mercados mundiales y nacionales (Colmenares, 2001). En

esta perspectiva, desde la segunda mitad de la década de los noventa se viene planteando la necesidad de llevar a cabo una segunda fase de un ajuste estructural, en donde se considere la introducción de ciertas reformas de Estado. De manera especial, se plantea la creación de instituciones económicas en los gobiernos locales. Su finalidad es reforzar el cambio estructural que privilegie la competitividad y el bienestar social.

En este esquema, la gestión y las políticas públicas se orientan a promover una calidad de vida a través del fomento productivo. Este enfoque implica un cambio en la estrategia de desarrollo seguida hasta hoy. Esta política se caracteriza por la dualidad del fomento productivo, en donde los programas sectoriales de fomento a las exportaciones se han orientado hacia las empresas grandes y modernas y por la otra, los apoyos a las micro y pequeñas empresas son la parte fundamental de las políticas de combate a la pobreza (Colmenares, 2001). Según el propio Colmenares, en el presente se pone de manifiesto que ambas tendencias han sido divergentes, entre otras razones, por la ausencia de un enfoque de desarrollo local en las estrategias nacionales de desarrollo económico. Por ello, entre las estrategias fundamentales que se pretenden reforzar se encuentran las transferencias de funciones hacia los gobiernos locales. En ello, la descentralización y modernización de la gestión local tendrían el papel principal en cuanto a generar nuevas condiciones y actores para el surgimiento de iniciativas de desarrollo local.

En la estructuración de dicha política se proponen una serie de estrategias de gestión y políticas locales, por ejemplo:

- Impulsar reformas administrativas.
- Reforzar las competencias de planeación.
- Incrementar los flujos de información base para la planeación.
- Fomentar la cooperación intermunicipal en la ejecución de proyectos de infraestructura.
- Incrementar la coordinación regional para la infraestructura y política social.

- Introducción de nuevas formas de gestión cooperativa regional y local, como vía para compensar déficits, obtener recursos y mejorar la oferta de servicios.

Actualmente y siguiendo un Informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre perspectivas territoriales, se afirma que las políticas territoriales son cada vez más necesarias y no se limitan a ser una mezcla de planeación espacial y políticas regionales. Esas políticas abarcan el conjunto de las acciones de los gobiernos para promover el desarrollo de todas las entidades federativas, municipios y ciudades que integran un país; buscan disminuir las desigualdades entre ellas, en particular nivelando las oportunidades de desarrollo (De María y Campos, 2001).

Las localidades que no adopten este comportamiento quedarán fuera del dinamismo económico y del desarrollo. Considerado de esta manera, el desarrollo local y regional exige un nuevo papel para los directivos locales. En primer lugar, ser estrategas. Para ello se deben analizar las fuerzas que afectan la economía local, tener una visión y capacidad de influir sobre el futuro, trasladar esta visión a todos los actores y fundamentalmente, gestionar las políticas con una visión integral e intergubernamental. Adicionalmente, se requiere construir el liderazgo y el consenso necesarios para impulsar la estrategia. En suma, la visión del futuro, el consenso y las capacidades de gestión y de negociación para construir alianzas resultan claves para actuar en torno a los objetivos económicos y de desarrollo comunes.

Para resumir, el papel eficaz de los gobiernos de los estados fronterizos, respaldada en la capacidad gubernamental y en la gestión intergubernamental, es un requisito para fortalecer las políticas de desarrollo en el norte de México. Particularmente cuando el desarrollo regional se asocia a aspectos de tipo social, económico, político, cultural y recientemente de seguridad fronteriza.

La reformulación de políticas públicas es una condición para superar las deficiencias en sus procesos de gestión, particularmente cuando está en juego la legitimidad de los gobiernos locales. En ese marco, el empleo de nuevos enfoques de gestión pública, representa

una de las alternativas para rediseñar políticas ineficaces en un contexto de recursos escasos, inercias burocráticas e influencia de factores políticos.

La falta de tradición democrática y de división de poderes es un obstáculo para fomentar las relaciones entre los actores y los ámbitos de gobierno en donde predominen la negociación, la cooperación y el conflicto. El reto es reducir y en su momento evitar tales limitaciones que han obstaculizado el desarrollo fronterizo en el norte del país. Sin embargo, no será posible reducir esas limitaciones en el corto plazo, porque sus causas tienen un carácter estructural, que en parte obedece a la propia conformación del Estado mexicano. Con lo cual, el reto sigue siendo avanzar hacia una gestión intergubernamental en los asuntos fronterizos en un marco de descentralización y centralización. Ello implica reconocer las competencias de cada ámbito gubernamental en materia de la administración del desarrollo regional fronterizo.

Cooperación y planeación en la frontera Tijuana-San Diego

EL OBJETIVO de este capítulo es examinar de manera más concreta el papel de los gobiernos locales en sus políticas o acciones de cooperación y planeación transfronteriza entre México y Estados Unidos, particularizando en la región de Tijuana y San Diego. El análisis se centra en los siguientes conceptos: gestión binacional, una política y gestión estratégica con orientación hacia el desarrollo local y transfronterizo. La pregunta central de análisis es: ¿El gobierno de Tijuana ha adoptado un papel estratégico para promover alternativas de cooperación y planeación transfronteriza con San Diego?

Este capítulo no pretende examinar el conjunto de las áreas de cooperación transfronteriza entre los gobiernos de Tijuana y San Diego. La idea fundamental es presentar un panorama general de la cooperación y particularmente con respecto al desarrollo local desde una perspectiva transfronteriza.

Los temas a desarrollar en este capítulo son:

1. los acuerdos interinstitucionales, federalización y descentralización en asuntos fronterizos, en que se destacan algunos elementos del contexto legal de la gestión transfronteriza;
2. antecedentes generales de cooperación transfronteriza; aquí se presenta un panorama general de la cooperación;
3. iniciativas de cooperación transfronteriza Tijuana-San Diego, donde se examinan algunos rasgos y problemas bilaterales;
4. el papel del sector privado y el sector público: San Diego Dialogue y su propuesta de desarrollo fronterizo, en el que se enuncia el papel de dicha organización, así como algunas limitaciones de sus propuestas de desarrollo binacional.

LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES,
FEDERALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN
EN ASUNTOS FRONTERIZOS

EL HECHO de que los estados y municipios de la frontera México-Estados Unidos compartan problemas fronterizos y opciones de desarrollo transfronterizo ha llevado a la necesidad de reconocer los efectos del entorno externo en las propuestas de desarrollo local y regional. En ese contexto, los gobiernos locales y estatales del norte de México, cuentan con facultades legales para adoptar acuerdos interinstitucionales con sus homólogos de los Estados Unidos, en los asuntos que son de sus competencias. Según la Ley Mexicana sobre la Celebración de Tratados (*Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 1992), en su artículo 1o. Se afirma que: "(...) Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organismos internacionales."

Con este antecedente legal, la ley mencionada también indica que: "el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles mencionados que los suscriben". Según la misma ley, los tratados sólo pueden ser celebrados entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. De esto se deduce, que los gobiernos locales pueden únicamente promover acuerdos interinstitucionales y no tratados, que son una facultad del Estado o del gobierno federal.

Una de las condiciones legales que se requiere para promover una gestión pública fronteriza eficaz es el de hacer compatibles las disposiciones constitucionales sobre la soberanía de las entidades federativas y la autonomía municipal, con la disposición constitucional de la dirección de la política exterior, como facultad exclusiva del Presidente de la República (Bustamante, 1995: 307). En otras palabras, deben atenderse las implicaciones de seguridad o soberanía nacional, derivadas de la interacción fronteriza, para que se convier-

tan en un objetivo de normatividad dentro del contexto federal, y que es la base de la administración pública, en sus tres ámbitos de gobierno. Paralelamente, el propio Jorge A. Bustamante (1995) ha planteado que: “Sin sugerir que se le quite al presidente la representatividad de la nación y la dirección de la política exterior, se deben federalizar y jerarquizar las competencias sobre la acelerada dinámica internacional de las relaciones fronterizas que representan una modalidad regional de las relaciones bilaterales...” Sin embargo, cualquier cambio o adaptación constitucional, implica el reforzamiento de las capacidades de gestión gubernamental, considerando las limitaciones que existen en los ámbitos local y estatal en la frontera norte mexicana. Es decir, todo proceso de descentralización debe ir acompañado de un fortalecimiento de las capacidades con la finalidad de que los actores puedan promover efectivamente el desarrollo local.

La diversidad de actores gubernamentales y no gubernamentales que participan en los problemas fronterizos entre México y los estados de California y Texas, cuestionan que un solo actor –el Presidente– pueda influir en los distintos problemas fronterizos. Mantener esta tendencia implica seguir fomentando las relaciones exteriores únicamente en la figura presidencial, marginando el papel de otros actores gubernamentales, como pueden ser los gobernadores, alcaldes y legisladores de los estados fronterizos del norte de México y en general del resto del país. De ahí la importancia de descentralizar funciones a los actores locales y fomentar una mayor profesionalización de la administración pública, con el objeto de hacer más eficaz la interacción gubernamental transfronteriza. En resumen, adaptar la tensión entre federalización y descentralización, representa uno de los desafíos principales de la política del gobierno federal en materia de asuntos fronterizos en México, particularmente cuando existen problemas con un carácter transnacional, que provocan impactos en todos los ámbitos gubernamentales.

ANTECEDENTES GENERALES DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

LAS CONSIDERACIONES generales de cooperación y planeación transfronterizo de los gobiernos locales y estatales en la frontera norte de México reflejan los siguientes aspectos:

a) Los gobiernos fronterizos han participado desde hace varios años en diversas propuestas informales de acuerdos fronterizos, que generalmente no se han podido desarrollar eficazmente, a causa de las diferencias en los sistemas políticos y ausencia de mecanismos de implementación eficaces.

Las relaciones de cooperación transfronteriza han abarcado aspectos económicos, sociales, culturales, políticos, militar, policiaca y recientemente de seguridad fronteriza. En esas interacciones han participado varios actores gubernamentales y no gubernamentales de ambos países en los ámbitos estatal y local, los cuales no necesariamente se han integrado en una política transfronteriza, especialmente en el caso mexicano. Es decir, no se ha planeado e instrumentado una política de cooperación y planeación transfronteriza en los ámbitos local y estatal, a causa de la diversidad de la agenda, los distintos intereses y la variedad de los actores, pero fundamentalmente, de que no parece que sea una prioridad de política pública la cooperación y planeación transfronteriza para el conjunto de los gobiernos fronterizos. Aunque hay que destacar la heterogeneidad de esos gobiernos y por lo cual se deducen otras prioridades locales, desde una mayor cobertura de servicios públicos, la búsqueda de financiamiento para el desarrollo local y generar procesos de gobernabilidad.

b) Los gobiernos fronterizos del norte de México, han otorgado mayor importancia a los aspectos económicos en las iniciativas de cooperación transfronteriza. Este hecho se refleja en que la mayor parte de los estados fronterizos han integrado sus oficinas de asuntos transfronterizos o internacionales en los departamentos o secretarías de desarrollo económico.

Esta visión sin duda es importante, considerando el impacto que el TLCAN ha provocado en el ámbito fronterizo y la importancia que ha adquirido la industria maquiladora. Sin embargo, la

ausencia de una visión integral en la conceptualización del desarrollo fronterizo, ha limitado tal desarrollo y la planeación transfronteriza. Particularmente porque la relación fronteriza comprende una diversidad de temas, problemas y oportunidades, que no se agotan únicamente en los aspectos económicos.

c) No existe un diseño adecuado del proceso de políticas públicas en materia de cooperación, planeación y desarrollo fronterizo de parte de los gobiernos fronterizos con sus contrapartes estadounidenses. Lo cual se atribuye a una escasa formación y capacidad de los funcionarios públicos locales y estatales en materia de asuntos fronterizos, y a la escasa prioridad de este tema en los gobiernos locales.

De antemano no se puede generalizar esta limitación al conjunto de los gobiernos de los estados fronterizos del norte de México. El hecho de que los problemas fronterizos se hayan agudizado en los últimos años, reflejaría que además de su propia complejidad, existen limitaciones de visión, voluntad, proyectos y diseño de políticas de parte de los funcionarios de los tres ámbitos de gobierno en México.

d) Otro problema central en la planeación y cooperación transfronteriza es la escasa gestión intergubernamental en México en dos planos, un contexto nacional (la relación entre los tres ámbitos de gobierno en México) y la cooperación entre estos tres ámbitos de manera integrada y eficaz, con sus contrapartes de los Estados Unidos. Estos marcos de relación intergubernamental pueden reducir los efectos negativos que han provocado la descentralización y la autonomía que caracteriza el papel de los actores estadounidenses.

El avance hacia una gestión intergubernamental en el diseño, formulación, planeación y evaluación de políticas públicas transfronterizas, se concibe como una tarea fundamental y representa una adaptación a la descentralización del proceso de decisiones en Estados Unidos.

e) En el ámbito estatal no existe propiamente una tendencia de centralización o control de las relaciones o propuestas de los gobiernos locales en materia de asuntos fronterizos con Estados Unidos,

dada la diversidad de la agenda fronteriza y la heterogeneidad de actores gubernamentales y no gubernamentales. La pregunta es si el gobernador del estado de Baja California –por ejemplo–, puede prohibir que el alcalde de Tijuana se reúna con el embajador de Estados Unidos en México, o que un regidor asista a las reuniones del Cabildo de San Diego, como en la práctica ha sucedido.³⁷ Estos diversos contactos derivan de una tendencia normal en las relaciones fronterizas.

f) En las propuestas de acuerdos de cooperación transfronteriza de los gobiernos locales y estatales existe una escasa preocupación sobre sus repercusiones en la soberanía nacional. No se puede generalizar que todos los asuntos fronterizos puedan cuestionar la soberanía nacional. En este sentido, es importante que exista una estrecha comunicación y coordinación de acciones entre los tres ámbitos de gobierno, para valorar posibles consecuencias negativas de la participación de los gobiernos fronterizos con sus contrapartes estadounidenses.

Tal situación puede ocurrir porque en ese ámbito existe una concepción transfronteriza, en el sentido de que se comparten problemas comunes. Los actores locales y regionales han compartido esos problemas y oportunidades, lo que han concebido como una política de colaboración transfronteriza, en donde no existe una preocupación fundamental sobre los posibles efectos negativos. Sin embargo, en la medida en que los actores locales mexicanos no puedan valorar con cierta objetividad posibles efectos negativos de propuestas transfronterizas de Estados Unidos, pueden dar pie a que se cuestione la seguridad de la nación.

g) Los gobiernos de los estados fronterizos no tienen claro que representa la seguridad nacional en los ámbitos local y regional, a

³⁷ Un caso extraordinario fue el papel del entonces regidor David Reyes (PAN) del municipio de Tijuana, quien participó en un debate del Cabildo de San Diego, donde se discutió la propuesta de adaptar un pequeño aeropuerto en el área de Otay Mesa, California, para recibir aviones, en lugar de avionetas, como en la actualidad sucede. El regidor argumentó los efectos negativos que tendría para la ciudad de Tijuana tal reconversión; finalmente la propuesta planteada por el regidor tijuanaense triunfó. Desde su punto de vista, se debe aprovechar la posibilidad legal de intervenir en las sesiones oficiales del condado de San Diego, toda vez que muchas de las decisiones que ahí se toman, afectan, en forma directa o indirecta a Tijuana. Véase "Participa regidor en Cabildo de San Diego", *Frontera*, 6 de octubre de 2001.

pesar de que comparten problemas transnacionales con los Estados Unidos y han mantenido relaciones con funcionarios militares y navales estadounidenses.³⁸ La percepción es que tal tipo de relaciones se conciben como parte de la vecindad geográfica que se comparte y por tanto, de los problemas comunes. Este tipo de cooperación militar está dando pie a conformar una seguridad regional.

h) En el ámbito fronterizo no parece que exista una conciencia de lo que ha representado históricamente el nacionalismo mexicano, en particular con la relación con los Estados Unidos. Tradicionalmente el nacionalismo mexicano se ha caracterizado por ser antiestadounidense, aunque en algunos casos se ha distorsionado por los gobiernos para fines ideológicos. Sin embargo, los cambios en el entorno internacional y en la relación bilateral con Estados Unidos y fundamentalmente, con una nueva visión gubernamental hacia ese país en el marco del TLCAN, han llevado a una disminución de las posturas nacionalistas ante los Estados Unidos.

El problema no es en sí mismo adoptar una posición nacionalista. La cuestión radica cuando los aspectos ideológicos no permiten valorar las dimensiones de los problemas binacionales y fundamentalmente, que obstaculizan el diseño e implementación de políticas públicas transfronterizas. Resumiendo, adoptar una posición nacionalista, en defensa de la seguridad de la nación, puede ser una condición importante, especialmente si se asocia a una capacidad y diseño de políticas eficaces, que puedan reducir los efectos negativos de la relación transfronteriza con los Estados Unidos y promuevan las oportunidades de desarrollo en los distintos ámbitos.

La noción del nacionalismo en el ámbito fronterizo ha cambiado con el ascenso de funcionarios de formación panista en estados fronterizos del norte de México. Por ejemplo, uno de los estereotipos que se divulgaron con el primer gobierno de un partido de opo-

³⁸ Por ejemplo, el ex gobernador del estado de Baja California, Alejandro González Alcocer, se reunió con el almirante Frederick F. Bice, comandante de la base de la Infantería de Marina en Camp Pendleton –uno de los más importantes en el estado de California–, con motivo de desarrollar acciones para reducir los accidentes de tránsito en donde han participado marinos estadounidenses, y a su vez, intercambiar información para la seguridad fronteriza. Este encuentro es un ejemplo en donde se mezclan asuntos de seguridad pública (accidentes de tránsito) con seguridad nacional (seguridad en las fronteras). Véase “Revisan seguridad fronteriza. Se reúne AGA con autoridades de Estados Unidos”, *Frontera*, 6 de octubre de 2001.

sición en México (1989), como fue el caso de Ernesto Ruffo Appel, fue que “entregaría” Baja California al extranjero. Las tendencias a fomentar una mayor relación transfronteriza ya se habían presentado con gobiernos de otros partidos distintos al PAN. Con lo cual, la variable que explica una mayor interacción fronteriza, no obedece únicamente a la formación política de los funcionarios en turno, sino, fundamentalmente, al contexto y los problemas fronterizos que se comparten.

Se ha podido apreciar que los funcionarios panistas han promovido una mayor relación transfronteriza con sus homólogos de Estados Unidos. Un ejemplo fue el papel del arquitecto Héctor Osuna Jaime, ex alcalde de Tijuana (PAN) y actualmente senador de Baja California, quien en octubre de 2001 recibió la distinción de San Diego Dialogue Civic Excellence Awards en el rubro de Displaying Outstanding Public Leadership. Dicha organización lo identifica como un actor visionario de Baja California. Se considera que el ex alcalde, siempre ha visto mucho más allá de las fronteras.

Igualmente el actual alcalde de Tijuana (2001-2004), Jesús González Reyes (PAN), recibió el premio binacional de “Liderazgo Fronterizo” que le otorgó la Cámara de Comercio México-Estados Unidos el día 26 de marzo de 2003. Dicho reconocimiento le fue entregado por el congresista estadounidense Silvestre Reyes por la atención que ha brindado a los problemas que afectan a la región fronteriza Tijuana-San Diego. Cabe destacar que el alcalde González Reyes se reunió a finales de septiembre de 2001 –aún no entraba en funciones– con el entonces embajador de Estados Unidos en México, Jeffrey Davidow, para valorar los costos negativos de las excesivas revisiones en el cruce fronterizo entre Tijuana y San Isidro, California. Este antecedente particular –no ha sido común que un embajador estadounidense se reúna en la embajada con alcaldes locales–, daba pie a pensar que el actual alcalde de Tijuana promovería una mayor interacción con las autoridades de Estados Unidos. Estos dos reconocimientos a funcionarios tijuanaenses reflejan la importancia de su papel para promover las relaciones transfronterizas.

A manera de resumen, las experiencias generales de los gobiernos fronterizos del norte de México en materia de cooperación y

planeación transfronteriza han oscilado desde propuestas formales e informales en materia de seguridad pública, seguridad fronteriza, migración, medio ambiente, cruces fronterizos, infraestructura y transporte, que en su conjunto, reflejan la diversidad y complejidad de la frontera México-Estados Unidos. Lo que ha aunado a la diversidad de actores en los ámbitos federal, estatal y local, hacen complejo una gestión efectiva de los asuntos fronterizos.

INICIATIVAS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA TIJUANA-SAN DIEGO

EN ESTA sección se examinan algunos rasgos de la cooperación entre los gobiernos de Tijuana y San Diego, con la idea de destacar el papel de la gestión binacional, en términos de sus logros y limitaciones. Se anota que no se pretende hacer un análisis exhaustivo de las distintas áreas de cooperación, sino únicamente el de identificar los rasgos y problemas principales en materia de desarrollo fronterizo.

Una de las primeras iniciativas formales para promover la cooperación entre Tijuana y San Diego data a partir de 1992 cuando los gobiernos de México (Secretaría de Relaciones Exteriores) y Estados Unidos (Departamento de Estado) crearon el mecanismo denominado Border Liaison Mechanism (BLM), el cual fue establecido formalmente en la región de Tijuana-San Diego en 1993. Su objetivo inicial fue que a través de los cónsules de esas ciudades se promovieran la participación de los tres ámbitos de gobierno en la atención de los problemas comunes, y en especial, en materia de cruces fronterizos, seguridad pública, ayuda mutua en caso de desastres naturales, migración y protección consular entre otros. En el transcurso de los años se han creado grupos de trabajo en cada asunto fronterizo y cuyo avance en la solución de los problemas y fundamentalmente de su planeación transfronteriza, ha estado sujeto al tipo de actores, el tema y la capacidad gubernamental de inducir las iniciativas hacia objetivos concretos.

Bajo ese marco institucional, los gobiernos de Tijuana en la administración de Héctor Osuna Jaime (1992-1995) y San Diego,

con Susan Golding crearon un Comité Binacional de Planeación y Coordinación en el año de 1993, en el cual se integraron ocho subcomités. Las áreas de trabajo contempladas eran recreación y cultura, reciclaje y medio ambiente, desarrollo económico, planeación y uso del suelo, tecnología, transporte y cruces fronterizos y seguridad pública. En julio de 1996 los alcaldes de Tijuana y San Diego renovaron tal comité, lo cual ha sucedido en las administraciones posteriores. Lo que refleja un interés institucional de mantener cierta continuidad.

La finalidad del mecanismo de enlace es el de dar respuesta a los problemas cotidianos de la interacción transfronteriza a través de mejorar la comunicación entre los actores de Tijuana y San Diego, evitando con ello posibles tensiones o conflictos binacionales en el ámbito de los gobiernos federales. Ya que con anterioridad –situación que de alguna manera se mantiene–, la atención de los problemas locales-regionales era examinada por los gobiernos federales y no por los actores directamente involucrados en esos problemas fronterizos, lo cual reducía la tensión de esos problemas.

Otros logros obtenidos por el BLM, se encuentran el dar pie a la creación de otras iniciativas como el Memorandum for Mutual Assistance, que plantea líneas de acción en caso de una emergencia por desastres naturales, reduciendo los burocratismos y en segundo término, el de servir como un espacio para exponer los problemas de coyuntura y retos de política transfronteriza en la interacción entre Tijuana y San Diego.

Un problema central de este tipo de instancias y en general de la interacción entre Tijuana y San Diego, es la ausencia de procesos de institucionalización de la cooperación y planeación transfronteriza. Generalmente, la interacción es promovida con base en intereses particulares de los actores, bajo coyunturas específicas y según las relaciones personales establecidas por autoridades o empresarios de ambas ciudades fronterizas. La institucionalización de políticas también es importante porque permite que los programas o políticas continúen al margen de los cambios de los funcionarios locales o estatales.

Otro desafío institucional al que se enfrenta este tipo de organismos es cómo conciliar su papel para atender los problemas de coyuntura y sus objetivos de corto plazo y las tareas de planeación binacional de largo plazo (San Diego Dialogue, 2000). Generalmente se ha concebido al BLM como una instancia para la resolución de disputas menores y un medio para el intercambio de información.

Otra alternativa de cooperación entre los gobiernos de Tijuana y San Diego han sido los encuentros entre sus alcaldes. Bajo el reconocimiento de que se comparten problemas fronterizos, se han planteado una serie de iniciativas y encuentros bilaterales. Por ejemplo, el ex alcalde Osuna Jaime también trató de promover la planificación de la ciudad con la creación de un Consejo de Desarrollo Económico Local, una organización conjunta de los sectores público y privado para beneficiar a la región.

El consejo es producto del interés del gobierno de Tijuana y la iniciativa privada por generar los mecanismos de cooperación y coordinación necesarios para fomentar el desarrollo económico local. El consejo tuvo una labor importante en el diseño del Plan Estratégico de Tijuana a finales de la administración de Osuna Jaime. La idea era diseñar, implementar y evaluar las políticas y programas para fomentar el desarrollo económico local. Se considera que ha habido continuidad con respecto a las prioridades del sector privado local en las siguientes administraciones municipales. Pese haber surgido como un proyecto del gobierno local, actualmente el consejo ha tendido a manifestar un papel más representativo del sector productivo (privado) de Tijuana, dirigiendo proyectos sectoriales e iniciativas de promoción económica en el municipio.³⁹ Sin embargo, con esta visión parcial no ha podido generar una noción de desarrollo orientada hacia la calidad de vida, particularmente en un municipio como Tijuana que tiene contrastes sociales.

El alcalde sucesor de Osuna Jaime, José Guadalupe Osuna Millán (PAN) (1995-1998), y la alcalde de San Diego, Susan Golding,

³⁹Para un mayor análisis de las propuestas de los gobiernos locales de Tijuana en materia de crecimiento económico véase a David Hernández (2002), "El papel de la administración pública de Tijuana en la gestión del desarrollo económico local", tesis de maestría en desarrollo regional, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C.

suscribieron un acuerdo de cooperación binacional para el periodo de 1996 y 1997, que precede al firmado por el ex alcalde Osuna. En el acuerdo se enumeran una serie de acciones propuestas por los distintos subcomités de seguridad pública, desarrollo económico, desarrollo urbano, emergencia y desastres naturales, cultura y deporte.

En materia de seguridad pública en el año de 1997 se definieron las tareas que desarrollaría tal subcomité en el marco de dicho acuerdo binacional. Entre las acciones a promover se encontraban:

- a) recopilación e intercambio de información sobre delincuencia en ambas ciudades;
- b) mejorar los sistemas de comunicación;
- c) establecer policías en las garitas de cruce para impulsar una mayor seguridad, y
- d) formalizar una conferencia anual de análisis de los problemas binacionales de seguridad (San Diego Police Department, 2001).

La firma del acuerdo binacional deriva del creciente interés del alcalde Osuna Jaime y el seguimiento que le concedió la alcalde Golding. Desde el punto de vista de la ex alcalde Golding: "(...) como una sola región Tijuana-San Diego y con una visión proactiva para su desarrollo se hicieron los planes regionales haciendo a un lado a los gobiernos federales de ambos países, entidades de gobierno que en muchas ocasiones interfieren negativamente".⁴⁰

Con el siguiente alcalde Francisco Vega de Lamadrid (PAN) (1998-2001) se mantuvo el interés por promover la comunicación transfronteriza. A principios de febrero de 1999 el alcalde Vega y la alcaldesa Golding se reunieron en Tijuana, acordando algunas acciones conjuntas: trabajar para convencer a sus respectivos gobiernos federales sobre la necesidad de mejorar la cooperación bilateral y en particular, en tratar de facilitar los cruces fronterizos. Igual-

⁴⁰ Véase "Firman acuerdo de seguridad Tijuana-SD", *La Crónica*, Mexicali, B.C., 1o. de agosto de 1996.

mente se convino en impulsar proyectos que mejoren el entendimiento y el comercio entre Tijuana y San Diego.

Como un reconocimiento de la importancia que representa la interacción con San Diego, el ex alcalde Vega dio a conocer que se instalaría una oficina de representación del municipio de Tijuana en San Diego, para la promoción económica de la ciudad, así como para la obtención de apoyos para las instituciones de labor social y asistencial y en general, se pretendía impulsar un programa de desarrollo fronterizo. El ex alcalde Vega precisó que la labor de la oficina no pretendía duplicar esfuerzos de promoción de la ciudad, pues esta labor le compete a los grupos empresariales, pero sí sería un apoyo a dicha labor. Finalmente, el nuevo alcalde de San Diego, Dick Murphy, propuso al ex alcalde Vega integrar una región común para aprovechar las ventajas comparativas de la vecindad y fomentar el crecimiento y el desarrollo regional. Sin embargo, el actual alcalde Murphy, a diferencia de su antecesora Susan Golding, le ha concedido menos atención a los asuntos fronterizos con Tijuana. Lo que se atribuye a otras prioridades de política interna.⁴¹ Esto no implica que otras agencias no gubernamentales, asociaciones de negocios y legisladores estatales y locales no le concedan importancia a continuar fomentando los lazos económicos, comerciales y culturales entre ambas localidades. Sin embargo, se considera que si disminuye el activismo de los actores locales y regionales en los asuntos de la agenda fronteriza, existe la posibilidad de que sean los actores federales adscritos en las ciudades fronterizas, los que definan la agenda transfronteriza. Como ha sucedido con la política de seguridad fronteriza.

Otra iniciativa entre las autoridades locales fue la renovación del Acuerdo de Planeación y Coordinación Bilateral suscrito por los alcaldes de Tijuana y San Diego el día 20 de abril de 2001, cuyo propósito general es mejorar las relaciones binacionales. Cabe mencionar

⁴¹ Las prioridades del alcalde Murphy han sido las negociaciones para la construcción del nuevo parque de beisbol, la construcción de un estadio para el equipo local de futbol americano y los recortes del presupuesto local. En su último discurso sobre el estado de la ciudad el pasado enero de 2003, entre sus prioridades no estuvo alguna referencia a México o a Tijuana en particular. Véase a Sandra Dibble, "Cross-border dreams adrift, critics contend", *San Diego Union Tribune*, 30 de junio de 2003.

que desde el año de 1993 ambas ciudades cuentan con un Convenio de Ciudades Hermanas.

Bajo ese acuerdo el Consejo de Desarrollo Económico Local ha promovido un Plan Estratégico para la Región Tijuana-San Diego. Los proyectos principales se presentan en el cuadro 6.

CUADRO 6
PROYECTOS EN MATERIA DE
DESARROLLO ECONÓMICO BINACIONAL

<i>Proyecto</i>	<i>Detalles</i>
Foro Binacional de Desarrollo Económico	Foro bianual para la discusión y propuesta de los planes sobre el desarrollo económico binacional
Plan de Desarrollo de Encadenamientos Industriales	Diseñar e implementar un plan para promover el desarrollo de proyectos binacionales en los ramos de telecomunicaciones, ciencias ambientales, manufactura de electrónicos y turismo
Proyecto San Isidro Gateway/Puerta México	Implementar un proyecto para mejorar el transporte, imagen, planeación de uso de suelo, desarrollo de infraestructura y participación de la comunidad en el área circundante de la garita de San Isidro
Promoción conjunta de turismo	Formar un grupo de trabajo con el Comité de Turismo de San Diego y autoridades de Tijuana para desarrollar publicidad turística conjunta y promoción de destinos turísticos
Desarrollo de Producción y Mercado Binacional	Coordinarse con la Cámara de Comercio de Otay Mesa y corporaciones de desarrollo económico de Tijuana y San Diego, para formar iniciativas específicas de mercado, expansión y retención de negocios

Fuente: David Hernández (2002), con base en Binacional Agreement Work Plan, 1997.

De manera general, el papel de los gobiernos locales del norte de México en materia de gestión transfronteriza se pueden resumir con base en los siguientes aspectos:

CUADRO 7

ASPECTOS DE INTERACCIÓN TRANSFRONTERIZA
DE GOBIERNOS ESTATALES Y LOCALES.
FRONTERA NORTE DE MÉXICO, 1999-2002

Promueven cooperación informal e institucional en diversos sectores y actores.
Cooperación militar y policiaca no condiciona la cooperación en otras áreas.
Cooperación no planeada y sistematizada.
Ausencia de mecanismos para promover iniciativas de cooperación.
Incapacidad gubernamental para prever impactos negativos de cooperación.
Ausente posicionamiento por efectos negativos de medidas de EE.UU.
Escasa concepción crítica sobre seguridad fronteriza.
Coordinación y cooperación intergubernamental con gobierno federal (México) en temas estratégicos (migración indocumentada y terrorismo).
Relativa institucionalización en procesos de toma de decisiones.
Escasa coordinación burocrática en diseño de políticas (Comisión Asuntos Frontera Norte).
Escasa formación y capacitación en gestión binacional y de política internacional.
Escasa influencia de opinión pública y de sociedad en general en toma de decisiones (en asuntos fronterizos).

Fuente: Elaboración propia.

Algunas lecciones que dejan estos antecedentes generales de la cooperación transfronteriza promovida por los gobiernos de Tijuana y San Diego son los siguientes:

- a)* se mantiene el interés por tratar de examinar bilateralmente los problemas fronterizos, especialmente, cuando se cuestiona la dinámica económica;
- b)* se reproducen las limitaciones expuestas en el caso del Border Liason Mechanism, en términos de escasa institucionalización de los procesos de decisiones;
- c)* existen escasos avances en el diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas transfronterizas, en su lugar se han priorizado los problemas de coyuntura, dejando de lado la planeación binacional de largo plazo;
- d)* los avances en las iniciativas de cooperación y planeación transfronteriza con San Diego, se ven limitados por factores tales como: limitada permanencia de los funcionarios públicos

locales en México (tres años), en comparación con los funcionarios locales estadounidenses; la capacidad de gestión al margen de las limitaciones mencionadas; falta de liderazgo y de visión institucional para establecer consensos con los distintos actores gubernamentales, empresariales y sociales, y la dificultad de definir e implementar públicas transfronterizas.

En el fondo los aspectos anteriores reflejan tradiciones de gestión distintas que derivan de dos naturalezas de sistemas políticos,⁴² uno con una orientación democrática que se manifiestan en sus procesos de toma de decisiones, y particularmente con dos tendencias básicas: la descentralización del poder y la autoridad y un equilibrio entre este proceso y la centralización. En donde la prioridad de la agenda mexicana está sujeta al tipo de tema, el tipo de actor y el ámbito del mismo. Destacando la agenda fronteriza por la diversidad de los temas y actores participantes. Y un segundo sistema político, en donde se ubica el caso mexicano, que tradicionalmente ha concentrado decisiones en el gobierno federal y que paulatinamente ha generado procesos de descentralización en el marco de la alternancia democrática. En ese contexto, sería cuestionable hacer una comparación entre dos procesos de gestión y de diseño de políticas⁴³ que son diferentes, y por lo cual, los resultados de la comparación serían muy evidentes. Sin embargo, uno de los logros que deben de visualizar los gobiernos fronterizos del norte de México en sus procesos de relación y cooperación transfronteriza, es la importancia de adaptar ciertas experiencias de gestión que como tales sean factibles de implantarse para promover el desarrollo.

⁴²Para analizar tales diferencias en las políticas públicas véase a Enrique Cabrero (2000), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las Policy Science en contexto cultural y políticamente diferentes", en *Gestión y Políticas Públicas*, CIDE, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, pp. 189-229.

⁴³El presente estudio pudo haberse ubicado en la perspectiva de la administración pública comparada, que ha tenido un desarrollo importante en Estados Unidos. Sin embargo, se considera que tiene limitaciones para los objetivos que se pretendían alcanzar. Entre los textos clásicos, sobre el tema se encuentran los de Gerald Caiden y Naomi Caiden (1990) "Towards the Future of Comparative Public Administration", en O.P. Dwivedi y K.M. Henderson (eds.), *Public Administration in World Perspective*, Iowa State University Press, Ames, IA: pp. 363-399 y Guy Peters (1988), *Comparing Public Bureaucracies*, University of Alabama Press Tuscaloosa.

EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO Y EL SECTOR PÚBLICO:
SAN DIEGO DIALOGUE Y SU PROPUESTA
DE DESARROLLO FRONTERIZO

EN EL PLANO no gubernamental la organización de San Diego Dialogue ha promovido una serie de estudios, con el objeto de planear el desarrollo de la región Tijuana-San Diego, desde un enfoque binacional en el área económica y ambiental.⁴⁴ La organización forma parte de la University of California, San Diego, y de manera particular de la Division of Extended Studies and Public Programs.

San Diego Dialogue se creó en el año de 1991 con la finalidad de identificar los temas de política regional con el propósito de valorar oportunidades y retos de la región San Diego-Tijuana. Sus miembros son distinguidos actores de la comunidad, tanto cívica y de negocios. Se integra por cerca de 150 miembros tanto de San Diego como de Tijuana, provenientes de la industria, gobierno, medios de comunicación, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales.

El objetivo general de San Diego Dialogue es impulsar la calidad de vida de la región Tijuana-San Diego a través de una estrategia de un “desarrollo inteligente” y una reforma educativa:

En materia de desarrollo transfronterizo, el propósito central que pretende desarrollar San Diego Dialogue es fomentar una región binacional metropolitana, para lo cual se creó un Forum Fronterizo. El foro está integrado por miembros del sector privado, gubernamental y social de las ciudades de San Diego, Tijuana, y otras autoridades del estado de Baja California, sobresaliendo la participación del sector privado. El foro es un espacio de reflexión para proveer a los actores gubernamentales de un análisis binacional de las oportunidades y desafíos en la región de Tijuana y San Diego.⁴⁵

El foro se concibe como catalizador de la colaboración local, estatal y federal en asuntos binacionales para proponer nuevas

⁴⁴El fundador de esa organización fue Charles E. Nathanson, director ejecutivo, quien durante cerca de 10 años tuvo un papel activo en la formulación de propuestas para mejorar la cooperación transfronteriza entre Tijuana-San Diego. El doctor Nathanson falleció el día 5 de junio de 2003.

⁴⁵San Diego Dialogue con el apoyo de otras empresas organizó un Forum Fronterizo con Asa Hutchinson, subsecretario de Seguridad Fronteriza y Transporte. Este evento se efectuó en la ciudad de San Diego el día 27 de junio de 2003. A dicho evento también asistió el gobernador

iniciativas para la región. Desde el año 2001, el foro es coordinado por el gobernador del estado de Baja California, Eugenio Elorduy Walther, y por don Felsing, presidente de Semptra Energy.

La organización de San Diego Dialogue pretende promover la competencia global de la región San Diego-Tijuana bajo cuatro iniciativas regionales estratégicas:

1. atención de las necesidades de agua y energía;
2. promover los puertos de entrada y avanzar hacia una terminal internacional en el aeropuerto de Tijuana;
3. promoción de una estrategia educativa transfronteriza para promover la competencia global, y
4. crear una visión conjunta de las regiones San Diego-Tijuana-Imperial Valley y Mexicali.

San Diego Dialogue también ha promovido una extensa investigación sobre asuntos transfronterizos,⁴⁶ de la cual se desean destacar algunas consideraciones generales que como tales, no pretenden hacer una evaluación de esos estudios y menos aún, de dicha organización. La idea es destacar posibles líneas de estudio y de política, con la finalidad de promover la interacción de Tijuana y San Diego bajo una noción de desarrollo. El análisis se fundamenta con base en los siguientes elementos:

a) Factores estructurales

Existen factores estructurales de tipo económico (niveles de desarrollo), institucional (estructuras de gestión y de gobierno), polí-

del estado de Baja California, Eugenio Elorduy. El objetivo de la reunión fue que el subsecretario presentara las nuevas propuestas de seguridad fronteriza y a su vez, que la comunidad tanto de San Diego como de Baja California expresara sus puntos de vista.

⁴⁶Los estudios que se analizaron de San Diego Dialogue fueron los siguientes: San Diego Dialogue (2000), "Sharing the Benefits of Global Trade: Visions for the San Diego/Tijuana Region", A Discussion Paper for The Forum Fronterizo Council, September; David Shirk (1999), "New Federalism in Mexico: Implications for Baja California and Cross-Border Region", Briefing Paper, prepared for San Diego Dialogue's Forum Fronterizo policy luncheon series, July y Jack Kyser (2000), "The Linkages between San Diego/Tijuana and its Neighbors to the North". A Briefing Paper, prepared for San Diego Dialogue's Forum Fronterizo series on "The Global Engagement of San Diego/Baja California", junio.

ticos (sistemas políticos), jurídicos (marcos legales), que han condicionado tanto la cooperación y planeación transfronteriza entre San Diego y Tijuana y que, en general, se pueden reproducir a otros gobiernos fronterizos. En consecuencia, en la medida en que no disminuyan estas diferencias, parece difícil reorientar la relación transfronteriza hacia un desarrollo socioeconómico, el cual se caracterizaría por una mejor calidad de vida hacia la población de Tijuana.

b) Enfoque regional

Los análisis promovidos por San Diego Dialogue dan pie a cuestionar si efectivamente existe una región binacional entre San Diego y Tijuana. El énfasis en los aspectos económicos, da cuenta de que la región se concibe como una región económica, en donde se pretenden obtener beneficios de las ventajas comparativas.

c) Gestión binacional y desarrollo

Algunos estudios efectuados por San Diego Dialogue, no analizan las condiciones para promover una gestión y una política de planeación binacional. Su ausencia puede obedecer a la dificultad de concebir una gestión y políticas transfronterizas comunes, en donde coincidan como una práctica binacional, objetivos, estrategias, mecanismos y metas, que sean compartidas, consensuadas e implementadas por el conjunto de los actores de ambas ciudades y no únicamente de parte del sector privado. Aquí radica uno de los desafíos de la cooperación y planeación transfronteriza: alcanzar una concepción común entre el sector público, privado y social con respecto a una política de desarrollo socioeconómico transfronterizo y su implementación como una política compartida.

En los estudios y propuestas de San Diego Dialogue se pone énfasis en las prioridades del sector privado. Por lo cual se concede una relativa consideración a las prioridades del resto de los actores mexicanos. En otras palabras, están ausente los intereses estratégicos de los actores locales de Tijuana para obtener mayores ventajas de la interacción con el estado de California. Se reitera que la definición de esas prioridades en materia de desarrollo económico local, se asocian entre otros aspectos, a redefinir la concepción del desarrollo socioeconómico transfronterizo.

d) Políticas públicas con enfoque estratégico

San Diego ha definido una agenda estratégica de futuro en su relación con el estado de Baja California, fundamentada en la importancia que tienen los sectores de energía y agua. Por su parte, Baja California también la define en función de esas prioridades, sin cuestionar o tratar de redefinir cuáles son sus intereses estratégicos en términos de desarrollo sustentable y de manera particular, con respecto a una calidad de vida para la población bajacaliforniana. Por consecuencia, no se ha operacionalizado una concepción del desarrollo fronterizo en el ámbito de las políticas públicas y de una gestión intergubernamental, por ejemplo, con la Comisión de Asuntos de la Frontera Norte.

e) Concepción económica del desarrollo fronterizo

Se enfatiza el ámbito económico en el enfoque transfronterizo, que se comprende por la importancia del sector privado y sus prioridades de mantener la dinámica económica regional. Sin embargo, el crecimiento y el desarrollo económico y transfronterizo –mucho más complejo–, se sustenta y en su caso se complementa con base en la incorporación de las variables sociales: calidad de vida de la mano de obra, capacitación y en general de infraestructura básica (vivienda y servicios públicos).

El énfasis en la variable económica, refleja que se pretenden maximizar las ventajas comparativas, con base en las ventajas de la globalización y en términos de la competitividad e internacionalización. El reto de política pública es cómo articular tal noción con políticas de desarrollo social.

Existe un escaso interés institucional del lado de San Diego para proponer iniciativas que puedan reducir las asimetrías de tipo económico, institucional, político y social con el estado de Baja California y, sobre todo, el de potenciar las capacidades de gestión institucional de los actores mexicanos. Estas limitaciones estarían incidiendo en el escaso impacto de las iniciativas transfronterizas propuestas por San Diego Dialogue, en términos de políticas públicas.

Se deduce la importancia que se adjudica al papel del sector privado en la promoción de tales iniciativas, considerando el énfasis económico en las iniciativas de cooperación transfronteriza. Sin

embargo, la factibilidad de la implantación de las iniciativas de crecimiento y desarrollo económico dependerán entre otros factores, de una estrecha cooperación entre los sectores público y privado y con base en la definición de prioridades económicas y sociales comunes. En ese contexto, sobresale la conjunción de intereses entre el sector público y el privado (*partnership*) en materia de fomento del desarrollo regional.

f) Gestión pública-Tijuana

No existe una propuesta de política pública para promover una mayor capacidad institucional y de gestión gubernamental en el gobierno de Tijuana. Esa opción puede ser una alternativa viable para promover una mejor inserción del municipio mexicano en su interacción económica con San Diego. La finalidad sería aprovechar las ventajas comparativas de tipo económico en el ámbito local y regional transfronterizo. O en su defecto, de replantear su inserción en el modelo económico transfronterizo vigente, a través de proponer una nueva agenda de cooperación y planeación transfronteriza. En este caso, una alternativa podría ser una adaptación de las iniciativas de cooperación transfronteriza europea para el caso de la frontera México-Estados Unidos (Ramos, 2000). La idea sería el de promover apoyos del gobierno de Estados Unidos para reducir las asimetrías de desarrollo y el de implementar otra concepción del desarrollo socioeconómico entre Tijuana y San Diego.

g) Gestión pública-San Diego

Un aspecto importante que se destaca de algunos estudios efectuados por San Diego Dialogue, es la descentralización que existe en el estado de California en materia de desarrollo económico que, incluso, presenta algunas dificultades para concebir una gestión intergubernamental. En consecuencia, concebir una planeación de las políticas transfronterizas con Tijuana y en general con el estado de California, representa una tarea compleja por la diversidad de los actores en distintos ámbitos. Este factor se concibe como otro problema en la gestión binacional desde una perspectiva mexicana.

h) Enfoque social

No existe un análisis y, en su caso, una propuesta factible de política pública y empresarial para promover un mejor ingreso, por

ejemplo, de los trabajadores de la industria maquiladora mexicana. Cuando se menciona, no se fundamentan las principales variables para llevar a la práctica una propuesta de mejores condiciones socioeconómicas, que incidan en la calidad de vida de los trabajadores mexicanos.

Algunos estudios destacan la importancia de una concepción multicultural en la relación social transfronteriza entre Tijuana y San Diego. Las variables de percepción sociocultural en términos de tolerancia, discriminación, conservadurismo y estereotipos entre las clases sociales al margen de su estatus socioeconómico, y su inclusión en las políticas públicas, son variables importantes que puede promover la cooperación transfronteriza con tal perspectiva. Especialmente si se considera que la ciudad de San Diego, puede concebirse como una sociedad conservadora y en donde se han presentado acciones de discriminación contra migrantes mexicanos. En ese marco, una redefinición del desarrollo socioeconómico transfronterizo también pasa por la consideración de las percepciones y actitudes socioculturales entre los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales de Tijuana y San Diego.

i) Políticas públicas y gestión binacional

Desde el año de 1993 ha existido interés de los actores de San Diego de desarrollar proyectos de infraestructura para promover la competitividad comercial y económica transfronteriza.⁴⁷ En ese sentido, se han planteado una serie de iniciativas transfronterizas, que no se han podido implementar por las diferencias estructurales que han existido entre las ciudades de Tijuana y San Diego. Paralelamente, las prioridades en la materia no parecen ser las mismas entre ambas ciudades, pues por un lado, se plantea la importancia de la infraestructura terrestre y aérea para el caso de San Diego. En cambio, Baja California, requiere de infraestructura urbana, con la finalidad de reducir los niveles de marginalidad.

⁴⁷Uno de los primeros estudios elaborados por San Diego Dialogue (1993), fue "Planning for Prosperity in the San Diego-Baja California Region". En dicho estudio se sustenta una propuesta concreta de creación de infraestructura, en la cual se establecían algunos vínculos con Tijuana.

La explicación de estas diferencias radica en los niveles de desarrollo entre ambas ciudades. Con lo cual, el reto de un consenso binacional y su impacto en la definición de una política binacional pasa por concebir un equilibrio entre las prioridades de los sectores privado y gubernamental.

j) Políticas públicas y seguridad fronteriza

Los impactos de los acontecimientos terroristas de septiembre de 2001 en las ciudades de Nueva York y Washington, D.C., han provocado un aumento en las acciones de seguridad en la frontera México-Estados Unidos y de manera particular en la frontera Tijuana-San Diego. Esto ha provocado una disminución de la interacción económica, comercial y en parte social transfronteriza. Situación que pone de manifiesto, la dificultad de lograr un equilibrio entre las políticas de seguridad y la dinámica económica y comercial, que de persistir indicaría la influencia de las prioridades de seguridad –con una relativa o escasa eficacia–, sobre la dinámica económica y social transfronteriza. Igualmente, se manifestaría un serio cuestionamiento a la apertura comercial de fronteras promovida por el TLCAN, especialmente en región tan importante como Tijuana-San Diego.

La preeminencia de un enfoque de seguridad fronteriza, cuestiona las concepciones económicas que se han acentuado en esta sección –en especial los estudios de San Diego Dialogue– y la capacidad de los actores para lograr un equilibrio entre los enfoques de seguridad y económico, con la finalidad de que la interacción socioeconómica transfronteriza no se reduzca. A manera de resumen, las limitaciones de la cooperación en la relación entre Tijuana-San Diego se muestra en el cuadro 8.

El análisis anterior nos indica, entre otros aspectos, que las diferencias de desarrollo entre dos municipios influyen en el carácter de sus propuestas de cooperación transfronteriza. Uno de los principales retos a los que se enfrentan los gobiernos fronterizos mexicanos es el de reconocer esas limitaciones. Pero a su vez, concebir el potencial de una cooperación en temas estratégicos, que condicionaran el desarrollo de cada entidad según sus prioridades.

CUADRO 8
LIMITACIONES DE LA COOPERACIÓN
ENTRE TIJUANA (T)-SAN DIEGO (SD)

Factores estructurales	Heterogeneidad económica Procesos de toma de decisiones Niveles de descentralización Marcos legales-institucionales
Enfoque regional económico	Ventajas comparativas Competitividad
Gestión binacional	Limitada capacidad de gestión (T) Relativo enfoque estratégico (T) Gestión intergubernamental limitada (T)
Políticas públicas	Influencia sector privado Limitada implementación de políticas transfronterizas (T-SD) Diferentes prioridades sectoriales, por tipo de infraestructura Escasa implementación en el enfoque de desarrollo sustentable Mayor influencia enfoque seguridad fronteriza Reto: equilibrio entre seguridad e interacción transfronteriza
Enfoque social	Entre el crecimiento sectorial y el desarrollo fronterizo Ausencia de una política social para evitar marginalidad Escasa concepción multicultural Influencia de tendencias conservadoras (SD) y estereotipos

Fuente: Elaboración propia.

El examen de las propuestas de San Diego Dialogue pone de manifiesto que existen problemas comunes, pero prioridades diferentes, y por lo cual tienen ventajas y desventajas a la vez. En ese marco, se enfatiza la capacidad de gestión y de planeación que deben tener los gobiernos fronterizos mexicanos para reconocer tales problemas y las oportunidades. La idea es integrar políticas multisectoriales y orientadas hacia el desarrollo local en un marco transfronterizo.

Un contexto que ha influido en los últimos años ha sido la política de seguridad fronteriza desarrollada por el gobierno federal de Estados Unidos. Como se analizará posteriormente, tal política ha repercutido en la agilidad de la interacción comercial transfronteriza, lo cual contraviene uno de los principales fundamentos de la apertura de mercados. En ese contexto, San Diego Dialogue ha sustentado las limitaciones de tal política en la frontera entre Tijuana y San Diego, y en la medida en que no se logre un equilibrio entre seguridad y flujo comercial, puede convertirse en un factor de tensión entre las prioridades del gobierno federal de Estados Unidos y los actores locales y regionales fronterizos de ambos países.

La cooperación transfronteriza antidrogas y seguridad pública: antecedentes y perspectivas

EN ESTE capítulo se analizan, algunos aspectos de la cooperación en materia de narcotráfico y seguridad pública en la frontera de Tijuana-San Diego, añadiendo un examen general en la frontera de Ciudad Juárez, Chihuahua, y El Paso, Texas.

El tema de la cooperación antidrogas es importante porque permite conocer los antecedentes, problemas y desafíos de la cooperación en un marco en que el narcotráfico e inseguridad pública se han incrementado en y a través de la frontera México-Estados Unidos. Por ejemplo, se estimaba que en el año de 1988 cerca del 60 por ciento de la cocaína y el 20 por ciento de la heroína vendida en Estados Unidos procedía de México (GAO, 1999). Sin embargo, en el año 2001 según la Drug Enforcement Agency (DEA) el 70 por ciento de la cocaína consumida en Estados Unidos cruzaba por México; al igual que México es la fuente principal de marihuana que se consume en Estados Unidos. Adicionalmente, México es el abastecedor más importante de metanfetaminas a Estados Unidos, y que la mayor parte del tráfico se efectúa a través de la frontera de Tijuana (National Drug Intelligence Center, 2003).⁴⁸

Además, se estima que el 70 por ciento de estupefacientes y drogas químicas hacia Estados Unidos cruza a través de la frontera entre los estados de Baja California y California. Por tanto, las preguntas que se plantean son: ¿ha fallado la colaboración antidrogas entre México y Estados Unidos en el ámbito fronterizo?; ¿cuál ha sido la participación de los gobiernos fronterizos en ese con-

⁴⁸También véase Drug Enforcement Administration (2002), *Drug Intelligence Brief, Country Brief, México*, julio.

texto? y, ¿disminuirá la prioridad de la política antidrogas ante la importancia de la política de seguridad fronteriza?

El flujo de drogas desde México hacia Estados Unidos y particularmente al estado de California adquiere mayor relevancia con la crisis financiera mexicana de 1994, por sus efectos económicos en las diferentes facetas que comprende el narcotráfico. Esto a su vez ha tenido impactos en la seguridad pública en México, especialmente por la corrupción e impunidad policiaca que ha generado.

Un factor determinante de la cooperación antidrogas es el hecho de compartir un problema fronterizo en común, que influye en los niveles de cooperación, al margen incluso de los acuerdos formales suscritos en el ámbito de los gobiernos federales. En ese marco se puede mencionar el antecedente de un Grupo Especial de Asuntos Fronterizos que buscaría unificar los esfuerzos de corporaciones policiacas en la frontera entre los estados de California y Baja California.⁴⁹

Tal mecanismo se puede concebir como una respuesta del gobierno de California ante las limitaciones que caracterizaron a instancias tales como el Bilateral Border Task Force, integradas por agentes de la DEA y de la Fiscalía Especializada de Delito contra la Salud (FEADS) –ya desaparecida y que dependía de la Procuraduría General de la República (PGR)– y que desarrollaba investigación de las organizaciones criminales en la frontera, en especial en las ciudades de Tijuana, San Luis Río Colorado, Sonora, y Nogales, Sonora, Ciudad Juárez y Monterrey con nexos en Reynosa y Matamoros.

Por tanto, las fronteras entre los municipios mexicanos y estadounidenses refleja un dinamismo económico, pero también otra cara relacionada con los flujos de drogas ilícitas desde México hacia Estados Unidos y en los últimos años, un creciente consumo de drogas en las poblaciones fronterizas mexicanas. Situación que será fuente de tensiones y conflictos transfronterizos en los próximos años.

⁴⁹Información dada a conocer por Bill Lockyer, procurador general del estado de California en el marco de la Segunda Conferencia Binacional de Seguridad efectuada en la ciudad de San Diego del 7 al 10 de abril de 1999. El grupo concedió atención al contrabando de estupefacientes, tráfico de menores y el de vehículos robados. Dichos acuerdos se ratificaron con la visita del entonces procurador de Justicia de Baja California, Juan Manuel Salazar, al procurador Lockyer a la ciudad de Los Angeles, California, el día 17 de septiembre de 1999.

Una de las cuestiones a abordar en este capítulo es si las limitaciones de tipo jurídico, administrativo y político que existen para fomentar la cooperación bilateral antidrogas fronteriza de parte de los gobiernos fronterizos, no han sido un obstáculo determinante para que definan acuerdos de cooperación específicos, informales y coyunturales en cada región fronteriza.⁵⁰ Tal situación se plantea bajo el contexto de que las policías municipales y estatales carecen de facultades constitucionales para adoptar acuerdos de colaboración con corporaciones estadounidenses de sus mismos ámbitos de gobierno, básicamente porque el narcotráfico es un delito de carácter federal. Por ello, las corporaciones federales como la PGR o la Secretaría de Gobernación, serían las responsables de establecer tales acuerdos. Sin embargo, algunos antecedentes indican que corporaciones estatales y locales fronterizas han participado en iniciativas de cooperación policiaca en general, especialmente en aquellas ciudades donde la inseguridad pública y el narcotráfico se han acentuado. Al asociarse la seguridad pública –que es una competencia de los gobiernos estatales y municipales– al problema del narcotráfico da pie a que se planteen acciones de colaboración con autoridades federales, estatales y locales fronterizas de Estados Unidos. Se considera que esas autoridades trabajarían con sus contrapartes mexicanas, porque consideran que el marco de referencia gubernamental más próximo es el municipio y porque comparten problemas fronterizos comunes.

Los temas de análisis en este capítulo son:

1. las regiones binacionales en la frontera México-Estados Unidos, en donde se analiza el significado de la perspectiva regional;
2. la importancia y el impacto del narcotráfico en las fronteras de San Diego y El Paso, Texas;
3. ejemplos de cooperación en materia de seguridad;
4. la región de El Paso, Texas y Ciudad Juárez, Chihuahua. Se examinarán algunos rasgos del problema de narcotráfico en ambas ciudades;

⁵⁰Desde un punto de vista institucional, el mecanismo para formalizar tales acuerdos es mediante cartas de intención, considerando que los gobiernos de los estados de la Federación mexicana no pueden suscribir tratados o acuerdos binacionales.

5. la estrategia bilateral para el combate a las drogas; aquí se identifican las estrategias principales para la región fronteriza suscritas en la Estrategia Binacional Antidrogas entre México y Estados Unidos del año de 1998, y
6. algunos resultados de la cooperación bilateral antidrogas (1995-2000), en que se presenta una valorización general de los logros de dicha estrategia binacional.

LAS REGIONES BINACIONALES EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

EN ESTE apartado se analizan la importancia que tiene la perspectiva regional y las regiones binacionales de Tijuana-San Diego y El Paso, Texas-Ciudad Juárez, Chihuahua con respecto al problema del tráfico de drogas y de inseguridad pública, acentuando las alternativas de cooperación bilateral. La elección de las regiones mencionadas obedece a que el tráfico de drogas representa una parte de la problemática fronteriza, pero a su vez, son cruces principales de las exportaciones e importaciones entre México y Estados Unidos.

El análisis regional binacional es relevante porque frecuentemente se generaliza la problemática de la frontera entre México y Estados Unidos. Situación que lleva a la elaboración de diagnósticos superficiales y por lo cual las propuestas de solución se ven limitadas. Igualmente, el análisis de las ciudades mencionadas es importante porque nos permite evaluar los impactos de la política antidrogas y de seguridad fronteriza de Estados Unidos en el ámbito fronterizo.

Se entenderá por perspectiva regional la posición en términos de actitudes, políticas o acciones que adoptan los actores gubernamentales y no gubernamentales fronterizos con respecto a la seguridad fronteriza, seguridad pública y narcotráfico.

La perspectiva que adoptan los actores regionales o locales están sujetas al contexto económico, político y social que caracteriza a cada región o localidad fronteriza en su interacción binacional. En ese sentido, el entorno influye en el papel de los actores y en el tipo de respuestas con respecto a los principales problemas fronterizos. De ahí que la capacidad gubernamental en los ámbitos local

y estatal es fundamental para plantear propuestas de política pública local, regional y binacional.

El papel y el impacto de los contextos, el entorno y las capacidades institucionales es distinto en cada estado o ciudad fronteriza. También existen semejanzas porque en términos generales hay causas comunes que condicionan las acciones y los impactos de la inseguridad fronteriza y el narcotráfico. Las diferencias obedecen a que esos problemas fronterizos tienen más importancia en algunas regiones fronterizas que en otras, y las respuestas son distintas en función del partido político en el gobierno, el carácter de su administración, el tipo y la intensidad de las relaciones que establezca con el gobierno federal y con los actores estadounidenses, respectivamente. Por ejemplo, si bien en las ciudades de Tijuana y Ciudad Juárez la inseguridad pública y el narcotráfico obedecen a causas comunes, existen diferencias en los impactos que provocan tales problemas y, fundamentalmente, en las estrategias que adoptan los actores locales y estatales en materia de políticas públicas; y además, en la manera en que pretenden fomentar la cooperación con el gobierno federal y con los actores fronterizos de Estados Unidos.

Uno de los factores importantes que condicionan la perspectiva regional es –como se indicó anteriormente– la influencia que tienen los actores gubernamentales y no gubernamentales fronterizos. En el caso de los actores no gubernamentales, destaca el papel del sector empresarial fronterizo a través de generar cierta influencia en las políticas relacionadas con la seguridad pública, narcotráfico y seguridad fronteriza, especialmente porque el impacto social puede disminuir la atracción de inversiones, particularmente en materia de industria maquiladora y turismo.⁵¹ Sin embargo, no parece existir una relación estrecha entre el incremento de la inseguridad pública en las principales ciudades fronterizas como Tijuana, y una reducción sustancial del turismo procedente de San

⁵¹ En el caso de Baja California, representantes del sector empresarial participan en los consejos ciudadanos de seguridad pública tanto en el ámbito estatal como municipal. Sin embargo, tales instancias no se han integrado en las políticas y con la acción de gobierno en materia de seguridad pública, con lo cual no han tenido un impacto importante en la reducción de la inseguridad pública tanto a nivel estatal y local.

Diego o Los Ángeles, California. Una de las razones se atribuye a que la violencia se ubica en determinadas áreas o actores, que no necesariamente coinciden con los centros de recreación turísticos tradicionales para el turismo de origen anglosajón o de origen mexicano. Sin embargo, existe un riesgo en la medida en que las acciones de violencia se han presentado en lugares públicos o en calles céntricas.

En el caso de la relación entre el impacto de la inseguridad pública en las inversiones de la industria maquiladora, no se ha manifestado un efecto importante en las ciudades de Tijuana y Ciudad Juárez, porque una de las causas fundamentales de atracción de inversión es la abundante mano de obra poco especializada. En cambio, la política de seguridad fronteriza implantada por el gobierno federal de Estados Unidos sí ha tenido efectos en la dinámica transfronteriza, en la medida en que ha limitado la agilidad en los cruces comerciales, de autos y personas, respectivamente.

La influencia de los actores no gubernamentales en las políticas fronterizas puede determinar que se atiendan algunas causas y efectos de los problemas fronterizos. Sin embargo, tal participación es distinta en cada una de las ciudades y regiones fronterizas, lo que también está asociado con su importancia socioeconómica en cada ciudad. Asimismo, la influencia de los actores no gubernamentales repercute en el papel de las agencias gubernamentales relacionadas con esas políticas. Esto sucede debido a aspectos tales como la diversidad de organizaciones de sectores productivos, la importancia política de algunos de sus miembros vía vínculos con funcionarios gubernamentales regionales o federales y la utilización adecuada de estrategias de negociación.

El impacto que provocan los actores no gubernamentales estadounidenses en la toma de decisiones de las políticas antidrogas y el papel que tienen las agencias gubernamentales relacionadas con esas políticas, son dos aspectos importantes que deben contemplarse en México. Esto se plantea porque a mayor comprensión del papel y del diseño oportuno de estrategias de influencia —entre otros factores— hacia los actores gubernamentales relacionados con los problemas fronterizos, se podrían disminuir las tensiones y con-

flictos bilaterales. Esto conduciría a proponer acuerdos de cooperación fronteriza, sobre la base de un conocimiento fundamentado de la contraparte estadounidense.

Una limitación es que a pesar de que en los últimos años se han incrementado los vínculos entre México y Estados Unidos, especialmente en la frontera, no han existido acuerdos o estrategias eficaces para reducir los problemas fronterizos, en particular la inseguridad fronteriza y el narcotráfico. Lo que en parte se debe al desconocimiento de la dinámica política regional estadounidense y los problemas tradicionales que han condicionado la cooperación en las autoridades mexicanas (capacidades limitadas, cambios de autoridades locales, menor profesionalismo e indicios de corrupción entre otros). Adicionalmente existe un deficiente sistema de gestión intergubernamental en materia del combate al narcotráfico, en donde los gobiernos local y estatal tienen una participación marginal. No obstante, de que son, en tales localidades, en donde se presentan la inseguridad y tráfico de drogas.

Estas son algunas de las razones que explican de que a pesar de que la colaboración antidrogas se ha incrementado en el ámbito de los gobiernos federales de México y Estados Unidos, los problemas de tráfico de drogas y metanfetaminas han aumentado en el transcurso de los años en los ámbitos local y estatal.

Desde este enfoque, la cooperación transfronteriza no necesariamente se concibe como una alternativa para reducir la inseguridad pública y el narcotráfico. Situación que se presenta porque ambos problemas no se conciben desde el ámbito gubernamental bajo una perspectiva de gestión binacional o transfronteriza e intergubernamental en ambos contextos.

Otro factor que condiciona la perspectiva regional es el papel de las agencias gubernamentales estadounidenses fronterizas y los conflictos que existen entre algunas agencias de ese país. En el primer caso, las agencias gubernamentales como Aduanas, el SIN, que se han integrado al Departamento de Seguridad Interna, y la DEA, tienen formalmente establecidas las funciones que deben desempeñar. Sin embargo, el hecho de que tales dependencias cuen-

ten con un criterio de discrecionalidad que les permite efectuar ciertas acciones (por ejemplo, aumentar el número de revisiones del transporte comercial, detener a presuntos delincuentes y terroristas), determina que tales agencias tengan un papel importante en la ejecución de las políticas antidrogas y de seguridad fronteriza. Su papel está relacionado con la descentralización del poder y la relevancia que el gobierno federal de Estados Unidos le ha concedido a la seguridad fronteriza, en un marco de inseguridad global.

En conclusión, el análisis de la perspectiva regional es importante porque nos permite apreciar que en algunos casos los factores que condicionan la inseguridad fronteriza y el narcotráfico no tienen la misma influencia en todas las ciudades fronterizas. Igualmente, que los impactos que provocan tales problemas son distintos en cada municipio o región fronteriza. Tal examen diferenciado nos permite hacer recomendaciones de política en función de los factores que determinan los problemas de inseguridad y narcotráfico en la relación fronteriza México-Estados Unidos.

En resumen, la perspectiva regional depende en gran medida del contexto socioeconómico y político en cada ciudad fronteriza o región binacional y, además, del papel e impacto burocrático de los actores gubernamentales vinculados con los problemas fronterizos. Tales factores determinan la especificidad regional y son los elementos que se deben de considerar en las estrategias y propuestas de cooperación transfronteriza.

LA IMPORTANCIA Y EL IMPACTO DEL NARCOTRÁFICO EN LAS FRONTERAS DE SAN DIEGO Y EL PASO, TEXAS

LA REGIÓN de San Diego y Baja California abarca los cruces de Andrade-Los Algodones, Caléxico-Mexicali, Tecate, California-Tecate, Baja California, Otay Mesa, California-Mesa de Otay, Baja California, San Ysidro-Tijuana y finalmente el de Virginia Street-Chaparral.

En una panorámica general, la región mencionada es relevante en términos de los cruces comerciales entre México y el estado

de California a partir del intercambio generado por la industria maquiladora. En cambio, desde el punto de vista sociopolítico, la región de San Diego y Baja California es importante a causa del contrabando de drogas, especialmente por vía aérea y en parte terrestre. Según el Distrito de Aduanas en San Diego, en el año fiscal de octubre de 1999 se registraron en las garitas del estado de California con México un total de 176 decomisos de cocaína con un peso aproximado de cuatro toneladas. Mientras que en el año fiscal de 1998 fueron 138 decomisos, con un peso de cerca de dos toneladas de cocaína. En cambio, para el año fiscal del 2001 se lograron decomisar en las garitas de California con Baja California la cantidad de 20.1 toneladas de narcóticos con un valor de 783 millones de dólares.⁵² A lo largo de la frontera con México, las autoridades aduanales lograron decomisar 678,000 kilogramos de drogas y 900,000 kilogramos de sustancias prohibidas en Estados Unidos. Cabe destacar que en los decomisos logrados en las garitas de San Diego e Imperial Valley representaron el 29 por ciento de los narcóticos interceptados en Estados Unidos. Este incremento se justifica por el dinamismo que han tenido los distintos grupos que operan en la región de Baja California y California, aprovechando la cercanía de las ciudades de Los Ángeles, California, y San Francisco, California. Estas ciudades son centros importantes de consumo de drogas ilícitas. Este auge se asocia a la demanda de drogas que existe en Estados Unidos, lo que ha permitido el crecimiento del tráfico fronterizo de marihuana, cocaína y metanfetaminas a través de la frontera de California con Baja California.⁵³

Desde el punto de vista de Aduanas de Estados Unidos los logros en materia de drogas se deben fundamentalmente al aumento de recursos, incremento de agentes aduanales en los cruces fronteri-

⁵² Según información proporcionada por Jayson Ahern, director del Departamento de Aduanas en el sur de California (San Diego, California, 26 de noviembre de 2001), los decomisos se distribuyeron de la siguiente manera: 245,000 kilogramos de marihuana, 34,000 de cocaína, 660 de metanfetaminas y 96 de heroína.

⁵³ Un efecto de la política de seguridad en el flujo de drogas es que ha dificultado el cruce a través de los cruces fronterizos. Esto ha llevado a los grupos delictivos a construir túneles en ciudades como Tijuana y Nogales, Son.

zos de California con México y una coordinación con las agencias de seguridad estatales, locales y federales.

En los últimos tres meses del año 2001 (después de los sucesos de septiembre de ese año) los decomisos han aumentado con respecto a esos tres meses del año 2000 en la región de California con México. Aduanas interceptó 1,400 kilogramos de cocaína y 100 kilogramos de heroína durante el último trimestre de 2001. Según el propio supervisor de Aduanas en San Diego, Jayson Ahern, “el incremento en los decomisos de drogas peligrosas es el reflejo de las medidas de seguridad fronteriza”. En su perspectiva: “Nuestra prioridad es mantener a los terroristas alejados de nuestras fronteras pero eso no quiere decir que hemos cedido en nuestros esfuerzos por combatir el narcotráfico y eso ha quedado demostrado con el aumento de incautaciones de drogas...” (*Frontera*, 25 de enero de 2002). Sin embargo, la cuestión es por qué a pesar de esos avances, el problema sigue, aunque existe una política de seguridad fronteriza. La interpretación que se plantea es que es tal la demanda y el impacto económico-financiero del tráfico de drogas, que es una actividad muy rentable para todos los actores participantes; además, existe un deficiente sistema de gestión intergubernamental; el factor de corrupción policiaca y finalmente, hasta la fecha no se ha podido apreciar una efectiva gestión de seguridad fronteriza, porque las estrategias de tal política no se han implantado totalmente.

Con respecto al crimen organizado y su relación con el narcotráfico en las fronteras de Tijuana y Mexicali, B.C., se estima que las muertes por delitos de esa naturaleza fueron 400 desde 1998 a agosto de 1999. En el año de 1999 se cometieron en total 616 homicidios en el estado de Baja California. Con base en esos datos se estimaba que la violencia en Baja California tenía mayor incidencia que en el Distrito Federal, pues en el caso de Baja California se cometía un homicidio por cada 3,500 habitantes, mientras que en el Distrito Federal ocurría en esos años un asesinato por cada 6,000 habitantes durante esos años. La relevancia delictiva del estado de Baja California radica en el hecho de que entre los años de 1997 y 1999 el promedio de delitos tales como homicidios, lesiones y robos registrados en el ámbito estatal ascen-

dió a poco más de 30,000, y en Tijuana a 19,600. Es decir, una ocurrencia de dos tercios del total de la incidencia delictiva de tipo violento en el ámbito estatal, tiene lugar en Tijuana, en donde habita el 49.2 por ciento de la población que vive en el estado (Ramos, 2002).

Con el antecedente del aumento de muertes violentas asociadas presuntamente al narcotráfico en el estado de Baja California en el año de 1999, el diario *New York Times* publicó un reportaje en donde se acentuaba el clima de inseguridad pública asociado al narcotráfico, a la corrupción gubernamental y a la ineficacia de las autoridades estatales. Un elemento a destacar del artículo elaborado por Tim Golden era en el sentido de que la alternancia política en el estado de Baja California si bien se había reflejado en una mayor eficiencia en ciertos procesos de la gestión pública, en el caso de seguridad pública y procuración de justicia existían serias limitaciones.⁵⁴ De esta manera, el problema de la inseguridad pública y narcotráfico continuaba teniendo impacto en medios de comunicación tan importantes como *New York Times*, provocando algún tipo de influencia en la política antidrogas de Estados Unidos hacia México.

Con el inicio del año 2000 el problema de la inseguridad pública asociada al narcotráfico se incrementó, lo cual dio pie a afirmar que existía una situación de ingobernabilidad en el estado de Baja California a causa del problema y particularmente por la incapacidad gubernamental de afrontar la inseguridad y el narcotráfico. Un acontecimiento que ilustra el impacto de la inseguridad pública a nivel local fue el asesinato del director de Seguridad Pública de Tijuana.⁵⁵

Para el año 2001, los estados fronterizos mostraban una incidencia de 17.7 delitos por cada 1,000 habitantes. Destacando el estado de Baja California, con 38.57 delitos por cada 1,000 habitantes,

⁵⁴Véase Tim Golden, "Mexican Tale of Absolute Drug Corruption", *New York Times*, 9 de enero de 2000. Posteriormente, el propio Tim Golden publicó otro artículo en donde destacaba el papel y la influencia de los hermanos Arellano en la distribución de drogas hacia Estados Unidos; véase "Mexican Gang Is Still on Loose Despite Search", *New York Times*, 10 de enero de 2000.

⁵⁵Véase "Tijuana Police Chief Fatally Shot", *New York Times*, 28 de febrero de 2000.

posteriormente Chihuahua con 17.21 por ciento, Tamaulipas 14.77 por ciento, Nuevo León con 13.88 por ciento y Coahuila con 10.81 por ciento, respectivamente; mientras que el estado con menor incidencia de delitos lo es Sonora con 8.35 delitos, incluso muy por debajo de la media nacional (Sánchez, 2002). Estos datos nos reiteran que el estado de Baja California presenta un problema de inseguridad importante, si se compara en el ámbito nacional como con el resto de los estados fronterizos del norte del país.

Otro indicador del impacto de la inseguridad pública en el estado de Baja California se refleja en los hechos delictivos denunciados en los fueros federal y común en los estados fronterizos en el lapso de los años de 1997-2001. Baja California destacaba con un total de 73,350 denuncias. Seguido de los estados de Chihuahua (43,760), Nuevo León (43,123), Tamaulipas (46,402), Coahuila (20,793), mientras que el estado con menos denuncias es el de Sonora con un total de 14,981, lo cual refleja casi una cuarta parte con respecto a las denuncias presentadas anualmente en el estado de Baja California (Sánchez, 2002).

De los datos anteriores se destaca la importancia delictiva del estado de Baja California y de manera particular Tijuana, con respecto al resto de los estados fronterizos e, incluso, con respecto al ámbito nacional.

EJEMPLOS DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD

EN EL CONTEXTO del aumento de tales delitos y en general de la inseguridad pública en el estado de Baja California, las autoridades estatales solicitaron apoyo al Federal Bureau of Investigations (FBI) con la finalidad de capacitar a los agentes de la policía ministerial del estado en materia de investigación criminal y con ello abatir el rezago—de hasta 50 por ciento—en las investigaciones iniciadas por homicidios.

Otra alternativa en el ámbito municipal ha sido que las policías de Tijuana y San Diego acordaron, a mediados de junio de 1999, establecer una base de datos conjunta sobre delincuentes trans-

fronterizos e integrantes de pandillas y bandas de crimen organizado; aunque de antemano se reconoció las limitaciones tecnológicas para desarrollar con eficiencia las tareas. Tal propuesta derivó de una reunión binacional de organismos policiacos de Tijuana y San Diego. Igualmente se difundió que agentes de la DEA estaban entrenando a agentes policiacos de equipos especiales del estado de Baja California.⁵⁶

En el marco del homicidio del director de Seguridad Pública de Tijuana, autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública solicitaron información al Departamento de Policía de San Diego con el objeto de que coadyuvaran en las indagaciones del crimen. Con este antecedente y según el impacto que ha provocado la inseguridad y el narcotráfico en la región entre Baja California y San Diego, el congresista Brian Bilbray –distrito 49 de California– propuso ante el Congreso la necesidad de tomar medidas y acciones correspondientes para combatir el narcotráfico en las ciudades fronterizas y de manera particular en San Diego.⁵⁷ En ese marco el congresista Bilbray planteó la necesidad de hacer más sólidas las labores de combate y trabajar de manera cooperativa con el gobierno mexicano en la detención de las redes de narcotráfico, especialmente en la frontera. Asimismo, la senadora por California, Dianne Feinstein, afirmó en el contexto del asesinato del director de Seguridad Pública de Tijuana, que en caso de que México lo solicite, se encargaría de pedir al FBI la designación de investigadores que permitan dar solución al crimen.

Paralelamente a esas iniciativas y en el marco de la llegada del nuevo milenio (1o. de enero de 2000) las autoridades de Aduanas de Estados Unidos propusieron un operativo especial –denominado “Seguridad Fronteriza del Milenio”– en las fronteras del estado de California con Baja California, cuyo objetivo fundamental era el de responder a cualquier contingencia, disturbio o manifestación que se pudiera haber registrado en la víspera del 31 de diciembre de 1999. Con ello se pretendía proporcionar asistencia médica inmediata, evitar disturbios civiles y solucionar los congestionamientos

⁵⁶ Véase *New York Times*, 25 de febrero de 2000.

⁵⁷ Véase “Piden intervención de Washington”, *Frontera*, 3 de marzo de 2000.

viales. En ese marco, las autoridades aduanales mexicanas expresaron su disposición a colaborar con Aduanas de Estados Unidos.

Un programa educativo de prevención transfronteriza es el denominado contra el crimen y la corrupción, el cual está dirigido a estudiantes de secundaria de las ciudades de Tijuana-San Diego y con el apoyo del National Strategy Information Center.⁵⁸ El programa inició en 1998 y se ha mantenido con algunas variaciones. El objetivo central es concientizar a los jóvenes respecto a la delincuencia organizada y la corrupción. Para tal efecto, este programa desarrolló una estrategia piloto, que originalmente se impartía en cuatro escuelas de Tijuana y otras cuatro de San Diego. La finalidad era que estos centros sirvieran como escuelas "control". Según el entonces secretario de Educación del estado, Lorenzo Gómez Morín, en el año de 1999 el programa fue evaluado⁵⁹ y se encontró que sus resultados eran muy alentadores, pues los estudiantes adquirieron un mayor entendimiento sobre la delincuencia organizada y la corrupción; sobre el significado de la cultura de la legalidad, y particularmente que se sensibilizaron del impacto positivo que puede tener ésta sobre cualquier comunidad. En ese contexto las autoridades educativas de Baja California decidieron ampliar el programa hacia mayores escuelas y alumnos, abarcando con ello a otros municipios del estado.⁶⁰ Sin duda es importante que los estudiantes adquieran información sobre esos temas en sus centros escolares. Pero igualmente es relevante que el contexto socioeconómico y cultural que rodea la participación de esos jóvenes pueda caracterizarse por mejores condiciones de vida. De lo contrario, este tipo de programas serán insuficientes para reducir la inseguridad en el corto y mediano plazos.

El proyecto a la fecha se pretende extender para considerar a los cuerpos policiacos y a alumnos de educación media superior

⁵⁸ Para profundizar sobre tal programa véase Roy Godson (2000), "Guide to Developing a Culture of Lawfulness", ponencia preparada para el *Symposium on the Role of Civil Society in Countering Organized Crime: Global Implications of the Palermo, Sicily Renaissance*, 14 de diciembre.

⁵⁹ Véase Roy Godson y Dennis J. Kenney (1999), *School-Based Education to Counter Crime and Corruption: Evaluation of the Initial Pilot Currículo*, Washington, D.C.

⁶⁰ Véase la presentación de Lorenzo Gómez Morín, en la ciudad de Palermo, en el *Simposio sobre el papel que juega la sociedad civil en el contrataque a la delincuencia organizada: implicaciones globales del renacimiento de Palermo, Sicilia*, Palermo, 14 de diciembre, pp. 40-41.

de Baja California y otros estados del país.⁶¹ Estas dos iniciativas son relevantes, porque la inseguridad en las ciudades fronterizas de México con Estados Unidos se asocia a diversos actores y por tanto, debería existir una consideración a esa especificidad. Asimismo, se pretende impulsar una mayor participación de organismos de la sociedad civil para que continúen apoyando tales programas. En este caso, el reto es lograr una efectiva integración gobierno-sociedad civil y sector empresarial, con base en un cierto acuerdo en sus prioridades, lo cual hasta la fecha ha existido de manera parcial.

El programa de prevención aludido en su primera fase tuvo un enfoque de cooperación transfronteriza porque se aplicó a escuelas de Tijuana y San Diego. El argumento del gobierno estatal era en el sentido de que los problemas que tenía Baja California eran los mismos que tenía San Diego. Por ello el entonces secretario Gómez Morín afirmaba: "La delincuencia organizada no reconoce las fronteras de países. El narcotráfico y el tráfico de personas creaba problemas igualmente serios de violencia en ambos lados de la frontera."⁶²

Entre los aspectos que se destacan del programa de prevención transfronterizo se pueden mencionar que la problemática de delincuencia en el caso de Tijuana no se limitaba a la delincuencia organizada. Con anterioridad se ha mencionado que los indicadores de inseguridad aumentaron sustancialmente en Tijuana en el periodo de 1998 al 2000. El reportaje de Tim Golden publicado en el *New York Times* en los meses de enero y febrero de 2000 ilustra tal problemática. Por lo anterior, se puede afirmar que la inseguridad era más grave en Tijuana que en San Diego durante el periodo mencionado; además, los contextos socioeconómicos e institucionales eran y son distintos. Por lo anterior, es difícil hacer una comparación de los problemas y de sus alternativas de solución. Esta situación determinó que el desarrollo del programa desde su perspectiva transfronteriza tuviera impactos diferentes en cada

⁶¹ Entrevista con Adriana Pérez-Mina y Jennifer Davis (program coordinators), *Culture of Lawfulness*, National Strategy Information Center, Washington, D.C., 28 de julio de 2003.

⁶² Véase presentación de Lorenzo Gómez Morín, *op. cit.*, p. 40.

ciudad. Y en consecuencia, una concepción transfronteriza no era factible de aplicarse, lo que explica la falta de institucionalización de la propuesta y la limitada comunicación entre los actores de ambos programas. No obstante de que en el caso de San Diego, el programa se aplicó en el distrito escolar de Sweetwater, con una mayoría de población de origen mexicano.

El programa de prevención desde su perspectiva transfronteriza si bien tenía objetivos, estrategias y metas, los resultados e impactos desde ese enfoque transfronterizo eran difíciles de alcanzar a causa de los siguientes factores:

- a)* contextos socioeconómicos distintos;
- b)* el programa se concebía en el lado mexicano de manera aislada de otras políticas, lo que no sucedía en el caso de San Diego;
- c)* dificultades de implantar un enfoque de gestión intergubernamental en el lado mexicano;
- d)* el problema de inseguridad de Tijuana es complejo, por la influencia de factores sociales, económicos, culturales, corrupción y delincuencia organizada.

En consecuencia, se considera que este tipo de programas serán más efectivos, si se integran a otras políticas locales, estatales y federales en materia de prevención, bajo un enfoque de gestión interinstitucional e intergubernamental. En donde también debería existir un equilibrio entre las políticas de prevención y de tipo policiaco, ya que estas últimas tradicionalmente han tenido mayor importancia tanto en México como en Estados Unidos.

Finalmente se plantea la cuestión de que si se podría esperar un impacto de mediano plazo de este programa en la reducción de la inseguridad, cuando los estudiantes que recibieron el curso, al tener una mayor edad (17-18 años) no se involucrarían en acciones de delincuencia. La evaluación de este impacto es importante, porque en el transcurso de los años –posteriores al año de 1999– la inseguridad en Baja California ha ido en aumento, especialmente en las ciudades de Tijuana y Mexicali.

Como se puede apreciar, se han propuesto en los ámbitos local y regional algunas iniciativas de colaboración transfronteriza con el objeto de reducir la inseguridad pública fronteriza. Sin embargo, no parece claro cuál es el papel que se concede a la cooperación: por un lado, se plantea como la mejor opción para fomentar un plan de seguridad pública y, en otro sentido, como una alternativa complementaria para coadyuvar en las políticas gubernamentales de seguridad pública y antidrogas. Adicionalmente, no se ha considerado el impacto de la cooperación en una mayor eficacia de las corporaciones mexicanas en los ámbitos local, estatal y federal; sus posibles costos para la soberanía nacional,⁶³ y además si la corrupción policiaca no es obstáculo para la cooperación y con ello en sus resultados.⁶⁴ Por ejemplo desde la perspectiva de los agentes de la DEA que han capacitado a policías de Baja California, existe una atmósfera de desconfianza, pues se perciben posibles nexos de corrupción de los policías mexicanos con el narcotráfico. Sin embargo, se concibe que es necesaria tal cooperación (*New York Times*, 25 de febrero de 2000).

La cooperación debe concebirse como una alternativa complementaria a las acciones mexicanas de los tres ámbitos de gobierno en materia de seguridad pública y narcotráfico. El desafío principal es lograr una mayor eficacia a través de acciones efectivas en cada nivel de gobierno y mediante una cooperación y coordinación policiaca intergubernamental, que ha estado ausente y está limitada por factores tales como intereses policiacos, corrupción, falta de liderazgo institucional, ausencia de mecanismos de participación ciudadana efectivos y la relativa tradición de cooperación intergubernamental en materia de seguridad pública y narcotráfico. En suma, se requiere de políticas públicas eficaces y efectivas orientadas bajo una mayor capacidad institucional.

⁶³ La cooperación policiaca puede ser tan amplia y diversa, que incluso en el marco de las sospechas de espionaje telefónico en algunas oficinas del palacio municipal de Tijuana –octubre de 1999–, el entonces alcalde de la ciudad, Francisco Vega, solicitó asesoría de especialistas en espionaje telefónico a la alcaldesa de San Diego, Susan Golding.

⁶⁴ Véase *New York Times*, 25 de febrero de 2000.

LA REGIÓN DE EL PASO, TEXAS Y CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA

EL DISTRITO aduanal de El Paso, Texas, está integrado por los cruces de Presidio-Ojinaga, Fort Hancock-El Porvenir, Fabens-Guadalupe, Ysleta-Zaragoza II, Ysleta-Zaragoza I, International Bridge of the Las Americas (Cordova), Stanton Street (sólo de Estados Unidos hacia México) y por último el cruce de Paso del Norte (Santa Fe) (únicamente de México hacia Estados Unidos). De estos cruces sobresalen los que se encuentran ubicados en la frontera entre Ciudad Juárez y El Paso, Texas, lo que ocurre debido a la importancia que tiene la industria maquiladora y el impacto social y político que ha provocado la delincuencia organizada. De ahí se comprende que se reúnan con cierta frecuencia autoridades e instancias no gubernamentales de ambas ciudades para tratar algunos de los problemas fronterizos que comparten. Uno de los problemas básicos es cómo fomentar la concertación entre los distintos actores relacionados con las propuestas de agilización de los cruces comerciales. Entre los actores se encuentran El Paso Foreign Trade Association, la Greater El Paso Chamber of Commerce, El Paso's Industrial Development Council, el Economic Development for El Paso County, y El Paso Customs Brokers Association.

En términos sociopolíticos, se puede apreciar que en los años de 1994 a 1995 no era un problema grave el tráfico de drogas a través de los cruces comerciales en El Paso, Texas. Sin embargo, esta situación se podría atribuir a que el contrabando utilizaba otras vías para tratar de internar las drogas ilícitas. Ya que por ejemplo, se estima que las extensiones desérticas y que en su gran mayoría no cuentan con una vigilancia adecuada son propicias para fomentar el contrabando por vía aérea.

El hecho de que en el transcurso de los años de 1994 a 1998 se haya consolidado el llamado cartel de Juárez, refleja la importancia del tráfico de drogas y la necesidad de que las autoridades fronterizas de ambos países definieran espacios de cooperación antidrogas.⁶⁵ Las dos visitas que efectuó el general Barry McCaffrey

⁶⁵ En ese lapso uno de los principales líderes era Amado Carrillo Fuentes, que desde su muerte en junio de 1997 dio pie a una disputa entre los grupos para liderar la plaza. En el

a la frontera de El Paso, Texas y Ciudad Juárez, Chihuahua en 1999 (junio y agosto), en calidad de director de la Política Nacional Antidrogas, reflejan la importancia estratégica de esta región en términos del contrabando de drogas ilícitas hacia Estados Unidos.⁶⁶

Esta relevancia se atribuye a que una mayor relación comercial fronteriza como producto del TLCAN sí ha tenido un efecto en un aumento de los flujos de drogas a través de los principales cruces comerciales entre México y Estados Unidos. Es decir, las limitaciones de infraestructura, de personal, de tecnología antidrogas y las deficiencias en la coordinación burocrática antidrogas en la frontera, son factores que se han ido agudizando con el desarrollo del TLCAN (Ramos, 1995, y Fraser, 1999). Asimismo, según el reporte anual de la Office National of Drug Control Policy (1999) se considera que el corredor El Paso-Juárez, utilizaba las disposiciones del TLCAN para facilitar el tráfico de drogas. Tal situación justificó la readecuación del Centro de Inteligencia (EPIC) a cargo de la DEA en las instalaciones de Fort Bliss, Texas, en diciembre de 1999.

La importancia regional del narcotráfico se puso de manifiesto a finales de noviembre de 1999 cuando se efectuó un operativo de miembros de la Policía Judicial Federal, con el apoyo del ejército y la asistencia técnica de 65 agentes del FBI, quienes realizaron estudios periciales en cuatro ranchos, donde se presumía que pudieran estar enterrados 100 cuerpos inhumados de manera clandestina.⁶⁷ Este incidente se magnificó con la declaración del ex presidente William Clinton al expresar sobre el posible hallazgo de tales cuerpos, que al finalizar las investigaciones sólo lograron localizar a nueve personas.

periodo de 1997 a 1998 se reportó la desaparición de 206 personas en Ciudad Juárez, la mayoría presumiblemente vinculadas al tráfico de drogas.

⁶⁶Un antecedente de la importancia de la región en términos de tráfico de drogas, se refleja en el decomiso en el puerto de entrada de Las Americas –uno de los dos cruces en Ciudad Juárez– de 14,395 tabletas de éxtasis el día 16 de julio de 2003. Este decomiso es el más importante que se ha interceptado en esta frontera. Véase Customs and Border Protection, “Customs and Border Protection Inspectors Make Record Ecstasy Seizure at El Paso Port”, Press Release, julio de 2003.

⁶⁷Véase “Five Bodies Found at Border Ranches”, *New York Times*, 10. de diciembre de 1999.

El suceso anterior puede interpretarse desde diferentes perspectivas: la cooperación bilateral intergubernamental, la necesidad de promover una mayor efectividad en las políticas antidrogas, la soberanía nacional *versus* la globalización y el papel de los gobiernos locales en el combate a la inseguridad pública. La cooperación bilateral se concibió en términos de asistencia técnica ante las limitaciones de las diferentes corporaciones policiacas mexicanas. Sin embargo, desde una perspectiva pública la presencia física del personal del FBI –no eran agentes policiacos, sino personal forense– creó una percepción de violación a la soberanía nacional.⁶⁸ Una de las razones que justificó la inmediata intervención de los agentes del FBI, fue la posibilidad de que agentes policiacos estadounidenses estuvieran sepultados en el área determinada.

Se plantea el argumento en ese sentido, porque en el ámbito federal existen ciertos acuerdos de colaboración binacional en materia de narcotráfico. Así, desde una perspectiva diplomática no existía algún problema, a pesar de que la Secretaría de Relaciones Exteriores no participó directamente en el operativo de Juárez y además, no se le consultó. Desde un plano social, la participación de autoridades de Estados Unidos se criticó en términos de intervencionismo, lo cual se asocia a ciertos antecedentes históricos de la relación bilateral. Sin embargo, en el transcurso de los años la presencia de agentes del FBI en Ciudad Juárez no se ha cuestionado; por ejemplo, en los meses de abril y mayo de 2003 en donde han participado en indagaciones de las mujeres asesinadas en dicha ciudad.

Asimismo, hay que considerar que en los últimos años varias corporaciones policiacas en el ámbito estatal en México han suscrito acuerdos para que agentes del FBI capaciten a sus agentes policiacos. Estos acuerdos se conciben como una alternativa para promover la eficacia policiaca y son un reconocimiento de que la vecindad con Estados Unidos se puede concebir como una oportunidad para examinar problemas comunes.

⁶⁸ Véase "Excavation of Suspected Drug Cartel Graves Begins", *New York Times*, 10. de diciembre de 1999.

Adicionalmente se pueden considerar dos elementos en la explicación de la participación del personal del FBI en Ciudad Juárez: por un lado, la influencia de los factores policiacos y de tipo militar para fomentar la cooperación, al margen de las consideraciones diplomáticas y legales; y segundo, el impacto que puede adquirir una noción de seguridad nacional, en términos de cuestionamiento a las estructuras del Estado y el gobierno. En ese sentido, la cooperación se puede concebir como una alternativa fundamental para salvaguardar prioridades e intereses gubernamentales en materia de combate al narcotráfico y seguridad pública binacional.⁶⁹

La importancia sociopolítica y delictiva que ha adquirido el narcotráfico en Ciudad Juárez y su impacto en la inseguridad pública determinó al igual que en la ciudad de Tijuana, la visita de los secretarios de Gobernación y del procurador general de la República a finales de febrero de 2000.⁷⁰ La finalidad de los encuentros fue el tratar de institucionalizar ciertos objetivos y metas, con el fin de reducir la violencia asociada al narcotráfico y su impacto en la inseguridad pública.

En el transcurso de los años, los problemas de narcotráfico e inseguridad se han ido agudizando en esta ciudad fronteriza. En ese contexto, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación, decidió en julio de 2003 que la Policía Federal Preventiva (PFP) tomara el control de las policías locales que operan en Ciudad Juárez, Chihuahua, y además se someterá a los agentes a exámenes antidopaje, se realizarán patrullajes zonales y se establecerán programas de supervisión ciudadana. La presión social por los asesinatos de mujeres –más de 300– en la ciudad fronteriza y los escasos resultados de las policías locales para disminuir la incidencia delictiva determinaron que el gobierno federal a través de la Policía Federal Preventiva, partici-

⁶⁹ De manera concreta la finalidad sería combatir la influencia de los grupos regionales vinculados al tráfico de drogas. Véase "Juarez Probe is Sign of Drug Cartels' Tenacity", *New York Times*, 3 de diciembre de 1999.

⁷⁰ Los funcionarios eran por parte de Gobernación, Dióforo Carrasc, y de la PGR, Jorge Madrazo, quienes asistieron a una reunión en el marco del Consejo Estatal de Seguridad Pública. Tal evento estuvo precedido por la visita de presidente Ernesto Zedillo al estado de Baja California los días 24 y 25 de febrero de 2000 y por el asesinato del director Seguridad Pública en la ciudad de Tijuana el día 27 de febrero de ese año.

para de manera directa en todos los ámbitos de vigilancia.⁷¹ Este tipo de operativos también se han implantado en ciudades como Culiacán, Tijuana y Mexicali. Su carácter coyuntural, una ineficaz gestión intergubernamental, la ausencia de estrategias en distintos plazos y con un enfoque estratégico, han determinado su escaso impacto para reducir de manera sustancial la inseguridad fronteriza.

Los aspectos generales que se pueden destacar del análisis de las regiones de Tijuana-San Diego y Ciudad Juárez-El Paso es que los problemas de narcotráfico e inseguridad pública en ambas regiones si bien responden a los mismos factores estructurales (oferta y demanda de drogas, corrupción, bajo profesionalismo, ineficiencias en procesos de gestión, etcétera) existen rasgos específicos en cada una de las regiones o ciudades fronterizas. Esos aspectos dependen fundamentalmente del tipo de gestión adoptada y del impacto de la interacción transfronteriza con Estados Unidos. En consecuencia, no es posible generalizar tanto los diagnósticos como las alternativas de política pública para abordar el narcotráfico como la inseguridad pública. Por ejemplo cabe reflexionar sobre qué explica el gran número de mujeres muertas en Ciudad Juárez en los últimos años. Una tesis es su condición socioeconómica marginal y el hecho de ser mujeres. Sin embargo, tales rasgos socioeconómicos y de género, y de corrupción e ineficacia gubernamental también existen en otras ciudades fronterizas; entonces, ¿por qué el problema se ha presentado en Ciudad Juárez? ¿Cuál es la especificidad que presenta Juárez con respecto a las otras fronteras?

Con respecto a las alternativas de cooperación transfronteriza que han promovido los gobiernos locales de Tijuana y Ciudad Juárez, cabe mencionar que si bien desde años atrás han existido mecanismos informales de cooperación entre las policías estatales y municipales relacionadas con el problema de las drogas en la frontera México-Estados Unidos, es hasta años recientes en que se han

⁷¹ El programa que desarrollarán 300 elementos de las Fuerzas Federales de Apoyo –que comanda el general Francisco Arellano Noblecia– incluye labores de inteligencia para detectar bandas de traficantes de personas y de drogas al menudeo, así como centros de distribución de estupefacientes, entre otros ilícitos.

tratado de formalizar tales contactos. Tal situación ocurre porque las corporaciones policiacas al adoptar determinados códigos de conducta para el desarrollo de sus tareas, favorecen acciones, actitudes o políticas que se pueden contraponer a los ordenamientos diplomáticos y jurídicos que tienen algunas implicaciones binacionales.

Un ejemplo: en los últimos años las direcciones de Seguridad Pública de los principales municipios fronterizos del norte de México cuentan con departamentos de asuntos internacionales o de enlace que implican una estrecha relación con sus contrapartes estadounidenses en los ámbitos local o estatal. La finalidad es intercambiar información o solicitar apoyo para diversos problemas policiacos como son narcotráfico, robo de vehículos, contrabando de armas, traslado de productos químicos para procesar drogas sintéticas, secuestros de personas, contrabando de infantes, etcétera.

Asimismo a raíz de las dificultades para que los migrantes ingresen ilegalmente a Estados Unidos a través de las principales ciudades fronterizas en donde se han relocalizado las áreas de cruce, como son Mexicali, Baja California, Nogales, Sonora, y Agua Prieta, Sonora, agentes de la Patrulla Fronteriza estadounidense solicitan frecuentemente la colaboración de las policías municipales para detener a los traficantes de migrantes en el lado mexicano. Tal colaboración forma parte de los acuerdos informales transfronterizos. Un mayor involucramiento de los agentes mexicanos en tareas relacionadas con migrantes ha permitido prácticas de extorsión a tales grupos.

Los acuerdos anteriores se justifican con el propósito de promover un criterio de eficacia en la toma de decisiones, especialmente cuando las corporaciones policiacas estadounidenses cuentan con cierta autonomía; el interés por contar con el apoyo, obteniendo como ventaja el acrecentar sus espacios de influencia policiaca y el poder en el proceso de toma de decisiones.⁷²

⁷² Una práctica creciente de algunas empresas y de algunos ciudadanos estadounidenses es que suelen contratar a personas, policías o ex policías con el fin de que puedan detener en territorio mexicano a presuntos defraudadores o presuntos delincuentes. Dos antecedentes importantes en la relación bilateral fue el secuestro del Humberto Álvarez Macháin y de René

LA ESTRATEGIA BILATERAL PARA EL COMBATE A LAS DROGAS

PARALELAMENTE a este marco de relaciones policiacas con un carácter informal existió una estrategia bilateral institucionalizada para el combate a las drogas suscrita por los presidentes de México y Estados Unidos en mayo de 1997. De donde derivó una Declaración de Alianza México-Estados Unidos para el combate a las Drogas, que fue respaldada por un Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) en su reunión de junio de 1997. La estrategia bilateral inició en enero de 1998.

Lo relevante de tal estrategia para los objetivos de este capítulo radica en que varias de sus acciones involucraron a actores y acciones en la frontera México-Estados Unidos. Las estrategias y las acciones principales con una dimensión fronteriza de la Alianza contra las Drogas son los siguientes:

1. Reducir la demanda de drogas ilícitas mediante el fortalecimiento de esfuerzos educativos y de difusión pública.

Acciones:

Se fomentará la cooperación para promover la investigación y el intercambio de información desarrollando métodos para regular el uso y abuso de drogas.

Se estimulará la participación de la sociedad en asuntos relacionados con las drogas, enfatizando en las poblaciones de alto riesgo.

Se desarrollarán programas de prevención y tratamiento en poblaciones de alto riesgo, especialmente en las ciudades fronterizas.

2. Reducir la producción y la distribución de drogas ilícitas en ambos países, particularmente de marihuana, metanfetaminas, cocaína y heroína.

Acciones:

Disminuir el cultivo, producción y distribución de drogas.

Promover la capacidad de los gobiernos para erradicar el cultivo ilícito de plantas y la destrucción de laboratorios químicos.

Verdugo, ambos involucrados en el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena. Al respecto véase Alonso Gómez-Robledo (1993), *United States vs. Álvarez Macháin: estudio introductorio y selección de documentos*, UNAM.

3. Orientar los esfuerzos de procuración de justicia en contra de las organizaciones criminales.

Acciones:

Desarrollar acciones bilaterales en ambos países para dismantelar las principales organizaciones.

Intensificar cooperación bilateral policiaca y el intercambio de información con base en mecanismos e instrumentos.

Mantener e intensificar en ambos países la capacidad de las instituciones responsables del combate de las organizaciones criminales y con base en los recursos disponibles en cada país.

Desarrollar investigaciones con la finalidad de identificar los vínculos entre organizaciones criminales en la frontera México-Estados Unidos.

4. Fortalecer la cooperación bilateral y la coordinación de políticas en materia de procuración de justicia, y asegurar la protección de los funcionarios encargados de aplicar la ley.

Acciones:

Ambos gobiernos diseñarán efectivas fuerzas bilaterales fronterizas (Bilateral Border Task Forces), con el objeto de dismantelar a las principales organizaciones de narcotraficantes en cada país.

Ambos gobiernos destinarán suficientes financiamiento y recursos para desarrollar investigaciones antidrogas efectivas en sus países respectivos.

Se intercambiarán información confidencial sobre actividades relacionadas con narcotraficantes.

Los gobiernos proveerán de medidas de seguridad policiacas autorizado para personal.

5. Identificar las fuentes y detener el tráfico ilícito de armas de fuego.

Acciones:

Ambos gobiernos aumentarán sus investigaciones e intercambio de información con el objeto de detectar y detener a quienes proveen de armas a los narcotraficantes.

Estados Unidos capacitará a miembros de Aduanas y otros agentes policiacos mexicanos con técnicas para detectar el tráfico ilegal

de armas y en el análisis de armas empleadas en los actos delictivos.

6. Combatir y eliminar el potencial de la corrupción.

Acciones:

Se promoverá la ratificación de los congresos nacionales respectivos de la Convención Interamericana contra la Corrupción adoptada en mayo de 1996.

Cada país desarrollará programas específicos para detectar casos de corrupción de autoridades en el combate a las drogas.

Ambos gobiernos crearán mecanismos de salvaguarda de la información policiaca confidencial.

Se fomentará el intercambio de información con respecto a programas, regulación, procedimientos y técnicas para prevenir, identificar y combatir casos de corrupción en instituciones gubernamentales relacionadas con el combate a las drogas.

7. Fortalecer la cooperación en ambos lados de la frontera para incrementar la seguridad.

Acciones:

Los gobiernos desarrollarán un análisis bilateral de la violencia y el crimen fronterizo provocado por el narcotráfico.

Ambos gobiernos continuarán e incrementarán programas para mejorar la seguridad en los principales cruces fronterizos.

Se desarrollarán reuniones bilaterales para incrementar la seguridad fronteriza, con la participación de los alcaldes, congresistas y autoridades de las ciudades y estados fronterizos entre México-Estados Unidos.

Ambos gobiernos incrementarán la cooperación bilateral fronteriza a través de los mecanismos existentes y coordinados por los cónsules de Estados Unidos.

Los gobiernos de ambos países establecerán un oficial de enlace para asuntos aduanales en los consulados fronterizos de ambos países.

Se clarificarán los mecanismos para una comunicación inmediata entre autoridades de los puertos de entrada fronterizo.

El Grupo de Trabajo Fronterizo analizará los procedimientos y servicios para fomentar sus operaciones de manera efectiva.

Se trabajará de manera conjunta para mejorar en cada país la capacidad para identificar cargamentos donde se transporten drogas.

Se desarrollarán estudios conjuntos o análisis con respecto a los decomisos fronterizos.

Esta estrategia se orientaba fundamentalmente a la frontera. Los estudios son importantes porque permiten un diagnóstico preciso de los problemas. En el caso de la seguridad fronteriza, es de pensarse que las autoridades de ambos países conocen de los elementos principales que influyen en el problema. Sin embargo, la falta de voluntad política, los intereses creados entre las diferentes dependencias de los distintos niveles y el carácter de la cultura administrativa, han influido para que el narcotráfico en la frontera se haya incrementado sustancialmente en los últimos años.

Es relevante la participación de los distintos actores gubernamentales, especialmente en la frontera norte en donde confluyen los gobiernos municipal, estatal y federal con normatividades y lógicas burocráticas distintas. Tal diversidad y la heterogeneidad de políticas que existen en algunas dependencias, influye para que sea difícil una coordinación burocrática efectiva en el combate a las drogas en la frontera. Por tanto, el papel que se les asigna a los consulados en esta estrategia, parece limitado y se estima que sea poco efectivo, porque tradicionalmente los consulados fronterizos de Estados Unidos no se han involucrado formalmente en asuntos de coordinación de problemas fronterizos y en particular en el narcotráfico. Generalmente los consulados americanos han orientado sus acciones a tareas administrativas –expedición de pasaportes– eventos culturales y recientemente de carácter comercial. En el caso de los consulados mexicanos sus actividades son más limitadas. Por tanto, resultaba difícil que los tales instancias pudieran desarrollar de manera efectiva las tareas propuestas.

8. Controlar los precursores y químicos esenciales, con el fin de prevenir su desvío y uso ilícito.

Acciones:

Los gobiernos de ambos países desarrollarán programas de entrenamiento para el control de sustancias químicas como parte de un programa integral.

Se promoverá un mayor intercambio de información y coordinación de investigaciones.

Se mejorará la detección de sustancias químicas a través de entrenamiento en tecnología y aspectos legales, técnicas de investigación y manejo de sustancias.

9. Detectar y sancionar el lavado de dinero en ambos países y fortalecer el intercambio de información bilateral y multilateral sobre la materia.

Acciones:

Fortalecer la coordinación bilateral de acciones policíacas contra quienes lavan dinero y dismantelar sus operaciones.

Fortalecer los mecanismos legales para prevenir, detectar y combatir el lavado de dinero.

Desarrollar esfuerzos nacionales para proteger la inseguridad e integridad de las entidades financieras.

Aumentar los esfuerzos de entrenamiento en México y Estados Unidos para investigadores, jueces, legisladores y agentes financieros para fomentar la prevención y combate del lavado de dinero.

10. Mejorar las capacidades para interrumpir los flujos terrestres, aéreos y marítimos de drogas.

Acciones:

Fomentar el intercambio de información entre las instituciones gubernamentales de ambos países.

Establecer mecanismos bilaterales para desarrollar operaciones más efectivas.

Determinar mecanismos para mejorar la flexibilidad y cobertura de las operaciones marítimas y aéreas en cada país, según el derecho internacional marítimo y convenios internacionales.

Proveer los recursos necesarios para promover la detección e interceptación de drogas ilegales.

11. Desarrollar programas de capacitación y cooperación técnica para el personal antinarcóticos.

Acciones:

Se creará un programa de cooperación técnica con el fin de aumentar la capacitación.

Se promoverá un mayor entrenamiento y capacitación para entender los distintos elementos del sistema criminal de justicia en ambos naciones.

Se incrementará la modernización de las instituciones policíacas en términos de personal, administración y entrenamiento.

Ambos gobiernos promoverán una instancia coordinadora de las distintas propuestas de capacitación que se propongan.

ALGUNOS RESULTADOS DE LA COOPERACIÓN BILATERAL ANTIDROGAS (1995-2000)

Como se ha podido apreciar, la Estrategia Bilateral México-Estados Unidos crea un marco de referencia para dirigir esfuerzos de cooperación bilateral, con un enfoque integral y que no se limita a programas aislados de cooperación técnica, capacitación de personal o asistencia legal mutua. El diseño de un esquema amplio y equilibrado de cooperación binacional, pretende responder a la complejidad del problema en México y en Estados Unidos. Sin embargo, a pesar de los avances alcanzados en la pasada administración y en la actual, el tráfico de drogas continúa en sus distintas modalidades y puede adquirir nuevas dimensiones. Particularmente, en la medida en que los sucesos de septiembre de 2001 en Estados Unidos han determinado una redefinición de las prioridades gubernamentales. Es decir, la prioridad de seguridad fronteriza y en general de carácter internacional, que le ha concedido el gobierno estadounidense al terrorismo, puede estar dando pie a que la política anti-drogas de Estados Unidos haya disminuido su importancia en la política interna. Como consecuencia, México se estaría convirtiendo en el principal actor del combate a las drogas en la coyuntura actual.

Desde la perspectiva de la administración del ex presidente Ernesto Zedillo, México y Estados Unidos lograron un avance al establecer, por primera vez, instrumentos de cooperación que abordan el problema de las drogas en forma integral. En este sentido, el principal reto a futuro será el de que exista una continuidad en las políticas y además, que se puedan institucionalizar las diferen-

tes perspectivas de la cooperación en un marco en que existen diferencias.

En ese marco, se comprende el hecho de que con el propósito de dar seguimiento a los avances y logros en la instrumentación de la Estrategia Bilateral de Cooperación Contra las Drogas México-Estados Unidos, en febrero de 1999 ambos gobiernos aprobaron un conjunto de “mediciones de efectividad”, como una herramienta adicional para evaluar la ejecución de la estrategia bilateral y analizar su eficacia para combatir el problema. El hecho de que los niveles de tráfico de drogas (cocaína y mariguana) se hayan incrementado en los principales municipios fronterizos y en particular en Tijuana, refleja que el problema sigue estando presente. En ese contexto, si el problema tiene dimensiones local-estatal, de ahí que se cuestione por qué sigue estando ausente un sistema de gestión intergubernamental; y adicionalmente, cuál ha sido la participación de los gobiernos federales de México y Estados Unidos para concebir un sistema federalista. Particularmente, si se considera que enfatizar únicamente la cooperación al ámbito de los gobiernos federales ha sido una alternativa insuficiente a la magnitud del problema.

Una concepción integral en el diseño e implantación de las políticas públicas es fundamental porque responde tanto a las distintas dimensiones que condicionan los problemas públicos y a la necesidad de que el enfoque de políticas se conciba como integral en sus distintas fases. Sin embargo, la existencia de una serie de problemas estructurales en ambos países, y especialmente en el caso de México, tales como bajo nivel de profesionalización, limitadas capacidades de gestión, intereses burocráticos y políticos entre las distintas agencias gubernamentales, una gestión y coordinación intergubernamental limitada, alta rotación de personal y corrupción, entre otros, han influido para que el enfoque integral no se haya institucionalizado. Además, una tendencia en ambos países es que se ha concedido mayor importancia a las políticas de intercepción antidrogas y, de manera secundaria, al problema del consumo de drogas en Estados Unidos. Es decir, existen problemas tanto de enfoque como de política y de gestión intergubernamental.

Entre los principales acuerdos alcanzados o ratificados entre México y los Estados Unidos en contra del crimen organizado en el periodo de 1995 al 2000, destacan el Tratado de Extradición, el Tratado sobre Cooperación de Asistencia Jurídica Mutua, el Acuerdo de Cooperación Mutua para el Intercambio de Información respecto a Transacciones en Moneda a través de Instituciones Financieras, así como el Memorándum de Entendimiento sobre Procedimientos para Cooperación en Actividades de Aplicación de la Ley y el Acuerdo Aduanero de Asistencia Mutua.

En los últimos cinco años (1996-2000), las agencias encargadas de la procuración de justicia –DEA, FBI, Aduanas, Departamento de Justicia y PGR– en ambos países han establecido mecanismos concretos de colaboración para promover el intercambio de inteligencia; el desarrollo de investigaciones en forma coordinada; la desarticulación de organizaciones y arresto de sus miembros y la colaboración para la formulación de casos penales.

Los avances en la definición de acuerdos de cooperación en el ámbito de los gobiernos federales entre México y Estados Unidos han sido importantes en los últimos años. Sin embargo, se cuestiona: ¿la cooperación antidrogas ha sido efectiva y ha repercutido en una reducción sustancial del tráfico? y, ¿la cooperación no ha sido eficaz y efectiva a causa de que no se han reducido los problemas estructurales que la condicionan, en especial, la desconfianza a causa de la corrupción y la ausencia de una eficaz gestión intergubernamental?

El hecho de que el tráfico de drogas en la frontera de México con Estados Unidos continúe siendo un problema importante, refleja que la cooperación bilateral ha sido insuficiente para reducir el problema, entre otras causas, porque presenta limitaciones. Una de ellas es la corrupción de los cuerpos policíacos y la ausencia de un rediseño en las políticas en la materia. En ese sentido, se concibe que las tareas de rediseño de las políticas tendrían que abordar aspectos como:

- Marcos legales (local y transfronterizo).
- Marco institucional.
- Diseño y rediseño de políticas públicas.

- Descentralización de políticas y procedimientos.
- Planes estratégicos (propuestas, estrategias).
- Relaciones intergubernamentales.
- Gestión estratégica.
- Gestión intergubernamental.
- Controles anticorrupción público-ciudadano.
- Participación ciudadana y prevención estratégica.
- Cooperación y planeación transfronteriza.

De los anteriores aspectos, destacan dos en lo particular: primero, la ausencia de una eficaz y efectiva gestión intergubernamental, particularmente con un papel protagónico de los gobiernos locales y segundo, sigue sin quedar claro cuál es el enfoque a través del cual se desarrollará la política antidrogas y de manera particular la cooperación bilateral. Es decir, si predominará un enfoque militar o policiaco. Si se adicionan la influencia que tienen los aspectos políticos, diplomáticos e internacionales, se aprecia la complejidad que reviste la cooperación bilateral antidrogas.

Con respecto al combate al lavado de dinero, desde el año de 1996, la cooperación bilateral se ha fortalecido sensiblemente en el marco del Grupo de Expertos sobre Lavado de Dinero del GCAN a través, entre otros aspectos, del intercambio de información contenida en los reportes sobre transacciones de dinero transfronterizo, en los reportes de operaciones sospechosas y de gran valor, de la realización de investigaciones simultáneas de conformidad con el Acuerdo de Intercambio de Información Financiera (AIIF), así como de las investigaciones coordinadas de conformidad con base en el Tratado de Asistencia Jurídica Mutua (TAJM). Sin embargo, el impacto de los antecedentes anteriores tiene limitaciones; acorde con el reporte emitido por Grupo de Acción Financiera contra el lavado de dinero (GAFI), México cumple por segundo año consecutivo sólo 12 recomendaciones de las 28 con carácter obligatorio, superado sólo por Estados Unidos, con 19; aunque naciones como Argentina, Austria, Canadá, e incluso Singapur cumplen casi al 100 por ciento. El documento correspondiente al 2002-2003 explica que si bien el Congreso mexicano emitió modificaciones antilavado para el sector de

transmisores de dinero, aún no tiene efecto en la legislación implementada. Tampoco se cumple de manera completa la recomendación referente a la confiscación y decomisos, los cuales se restringen a los originados por el crimen, pero no se toman en cuenta los activos adicionales derivados del mismo. Es importante mencionar que el GAFI estima que el lavado de dinero mueve recursos equivalentes del 2 al 5 por ciento del PIB global. Sólo en México se calcula que suman unos 25,000 millones de dólares.

En materia de intercepción, con el fin de agilizar los mecanismos permanentes de intercambio de información, se han establecido enlaces de la PGR en el Centro de Coordinación para la Intercepción Aérea y Marítima (Air and Maritime Interdiction Coordination Center) de aduanas de Estados Unidos ubicado en Riverside, California. Asimismo se pretenden establecer oficinas de enlace de la PGR con las Fuerzas de Tarea Conjunta Interagencias Este y Oeste de Estados Unidos (JIATF-E y JIATF-W), encargadas de coordinar a las agencias de intercepción de Estados Unidos en el Caribe y el Pacífico, respectivamente.

A través de consultas regulares las autoridades responsables de ambos países han incrementado la coordinación para el desarrollo de acciones de intercepción. En este sentido, la cooperación bilateral se ha fortalecido con el establecimiento del Grupo Bilateral de Cooperación en Materia de Intercepción México-Estados Unidos en junio de 2000. Este grupo se reúne periódicamente con el fin de intercambiar y discutir información táctica, a fin de incrementar la efectividad de los esfuerzos de intercepción de ambos países.

En enero de 2000, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Departamento del Tesoro suscribieron el Memorándum de Entendimiento para el Intercambio de Información de Transportación de Dinero y de Instrumentos Monetarios a través de la frontera norte mexicana. Este acuerdo establece mecanismos para facilitar el intercambio de este tipo de información. Adicionalmente, se destaca el ingreso de México al GAFI de la OCDE como miembro de pleno derecho, y GAFIC, en calidad de país cooperante, tenderá a fortalecer la cooperación bilateral en el marco de esos foros multilaterales. No obstante, en el caso del GAFI se han mencionado las limitacio-

nes en el cumplimiento de los estándares establecidos, lo que refleja un problema de gestión y de aplicación del marco legal.

A manera de conclusión, los gobiernos de México y Estados Unidos tienen una visión común respecto al problema de las drogas, comparten la idea de que es necesario enfrentarlo simultáneamente desde un enfoque integral que incorpore políticas dirigidas tanto a la reducción de la demanda, como a la oferta de drogas ilícitas.⁷³ Sin embargo, generalmente han prevalecido políticas orientadas a las acciones de intercepción policiaca, que si bien han repercutido en decomisos importantes, no han evitado una reducción sustancial del tráfico de drogas a través de la frontera entre México y Estados Unidos (DEA, 2002).

En los últimos cinco años, ambos países han logrado construir una estructura institucional para llevar a cabo la colaboración bilateral en materia de cooperación antinarcoóticos. Asimismo, han comenzado a instrumentar un plan de colaboración amplio, integral y estructurado que oriente los esfuerzos conjuntos a largo plazo: la Estrategia Bilateral de Control de Drogas. Sin embargo, el hecho de que el tráfico de drogas ha seguido aumentando a través de las fronteras de México y Estados Unidos, reflejan que esos mecanismos tienen limitaciones.

El reto de este tipo de mecanismos es que logren institucionalizarse al margen de los cambios de gobiernos en ambos países; además, que fomenten procesos de evaluación que permitan corregir y rediseñar políticas; y, finalmente, que incorporen en los procesos de gestión y de las políticas un enfoque integral, estratégico e intergubernamental. Desde nuestra perspectiva, el hecho de que no se consideren estos aspectos como parte de un proceso continuo de rediseño en las políticas interna y bilateral antidrogas, ha determinado sus alcances.

⁷³ Se puede afirmar que los logros de la política mexicana antidrogas desde el año 2000 a la fecha y los impactos políticos de la certificación antidrogas de Estados Unidos hacia México, determinaron que en el Congreso estadounidense suspendiera provisionalmente la certificación en el año 2001, y en el año 2002 lo hizo definitivamente. Al respecto véase Larry, Storrs "Mexico's Counter-Narcotics Efforts under Fox, December 2000 to April 2002", CRS Report RL 31412, Washington, D.C.

Esas limitaciones en un marco de inseguridad global pueden repercutir en que la política antidrogas disminuya su importancia en las prioridades de Estados Unidos. Con lo cual, el problema se mantendrá o pueda agravarse, particularmente si se considera que el narcotráfico ha aumentado en un marco en que si era una prioridad bilateral. Otro escenario que se puede presentar es que México se convierta en el actor principal del combate a las drogas, lo que ha sucedido en la administración del presidente Vicente Fox. Esta política será insuficiente, sino se concibe de manera bilateral, dado que existe un serio problema de demanda de drogas en Estados Unidos.

La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos y la inseguridad global: impactos binacionales

EN ESTE capítulo se analiza la política de seguridad interna de Estados Unidos enfatizando en su propuesta de seguridad fronteriza y algunos de sus impactos en la frontera con México, particularizando en la relación de Tijuana-San Diego. La finalidad es examinar en qué medida las experiencias de cooperación en dicha frontera han cambiado; así como los nuevos retos de la cooperación en un contexto de inseguridad global. Paralelamente se reflexiona de manera introductoria, en torno a una reconceptualización de la seguridad nacional vinculada a la seguridad ciudadana.

Los temas que se examinan son los siguientes:

1. el concepto tradicional de seguridad y sus limitaciones; aquí se revisa de manera general las nociones tradicionales de la seguridad nacional;
2. un nuevo escenario de inseguridad global, en donde se mencionan algunos factores básicos de la coyuntura internacional;
3. la Estrategia Nacional de Seguridad Interna de Estados Unidos y la iniciativa de frontera inteligente, se identifican los objetivos y estrategias de la política nacional de seguridad de Estados Unidos, destacando la iniciativa de frontera inteligente;
4. el Departamento de Seguridad Interna y la gestión de la política de seguridad fronteriza, se presentan algunos antecedentes del papel de tal departamento, así como elementos de su organización administrativa, enfatizando el papel de la Subsecretaría de Seguridad Fronteriza y Transporte (SSFT);

5. impactos de la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos; se analizan algunos impactos de la nueva estructura institucional y de la política de seguridad en la frontera con México;
6. la política exterior mexicana en el contexto de la inseguridad global: algunos problemas y prioridades en donde se presentan algunos problemas y retos que enfrenta la política exterior nacional en sus relaciones con Estados Unidos;
7. retos en la relación México-Estados Unidos: las perspectivas de los gobiernos federal y local, se identifican algunos desafíos a que se podrían enfrentar esos ámbitos de gobierno en el marco de la política de seguridad fronteriza, y
8. desafíos de la cooperación transfronteriza en seguridad pública, narcotráfico y seguridad fronteriza, en el que se analizan algunos retos a los que se enfrentan los gobiernos locales en materia de seguridad fronteriza y seguridad pública.

EL CONCEPTO TRADICIONAL DE SEGURIDAD Y SUS LIMITACIONES

EL CONCEPTO de seguridad nacional tradicionalmente estuvo asociado a los enfoques de la escuela realista de las relaciones internacionales, los cuales tuvieron su auge en marco de la Guerra Fría (Morgenthau, 1986).

La seguridad nacional se construyó en esos años en torno a problemas de defensa militar y nacional y de seguridad interna; predominaba la defensa del interés nacional de países como Estados Unidos en sus relaciones con la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Para México la adopción de una concepción de seguridad nacional sustentada en términos militares resultaba inoperante en esos años por el carácter de la relación que sostenía con los Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría y por su nivel de desarrollo. Tal marco general caracterizó la relación bilateral en el lapso de 1945 a 1980 (Ojeda, 1981):

La definición tradicional de seguridad nacional no consideraba otras variables, especialmente en los años de la Guerra Fría, por

lo cual, aspectos del desarrollo económico, el bienestar social, los derechos humanos, la democracia institucionalizada e incluso el terrorismo, no se contemplaban en las perspectivas de seguridad nacional en el ámbito internacional; no por el hecho de que no fueran importantes en esos años, sino eran más prioritarios los temas militares y de defensa. Sin embargo, conforme se superó el marco de la Guerra Fría han surgido nuevos problemas sociales, políticos y económicos en el ámbito mundial. Con lo cual, se hace necesario recurrir a bases diferentes para construir un concepto que especifique las relaciones entre las variables económicas, sociales, políticas y militares con la seguridad nacional. Este enfoque adquiere mayor importancia a raíz de los impactos que ha provocado las amenazas terroristas en la inseguridad ciudadana en la coyuntura actual.

La reconceptualización de la seguridad nacional en países como México obedece a que su delimitación a una noción de seguridad militar y de interés nacional, es insuficiente para considerar el impacto social, económico y cultural que han provocado diversos problemas. Por ello se requiere una nueva teoría de seguridad, que incluya en un rango mucho más amplio las relaciones entre fenómenos sociales, económicos, culturales y políticos y ambientales, que bosqueje las acciones que pueden tomarse para lograr la seguridad en todos esos frentes.

Esta redefinición de la seguridad nacional se puede justificar con base en la argumentación de Ullman y Brown (1977) de que existe un ambiente internacional que está cambiando la naturaleza y sustancia de los problemas de seguridad nacional, abarcando en consecuencia otros problemas. Esta diversidad de amenazas potenciales incluye la degradación del medio ambiente, el crecimiento de la población, el agotamiento de los recursos naturales, la mala administración, el deterioro económico y los desastres naturales.

En la perspectiva de Hurrell (1998) el concepto de seguridad también debe incluir problemas como el del tráfico de drogas, la violencia asociada a la droga y la criminalidad, la migración y los refugiados y la descomposición del orden público, ante la eviden-

cia de formas diversas de violencia interna. Estas nuevas amenazas para la seguridad derivan no del fortalecimiento del Estado, del poder militar, ni de ambiciones geopolíticas, sino más bien de la debilidad de los estados, la falta de legitimidad política y a su vez, de la incapacidad de los estados para proveer condiciones mínimas de orden público dentro de sus fronteras.

La necesidad de reconceptualizar la seguridad nacional desde la perspectiva de la nación se justifica porque los países en desarrollo como México, se enfrentan a amenazas de naturaleza diversa y compleja que no se agotan en las amenazas externas de carácter militar ni en los desequilibrios del contexto geopolítico. En esos países, el origen de la violencia se asocia generalmente a la inestabilidad, la inseguridad y la guerra, fenómenos que poco tienen que ver con la defensa del territorio o de la soberanía, y derivan más bien de las condiciones internas de conflicto social, pobreza, crecimiento demográfico, carácter de las instituciones y capacidad gubernamental (González, 1997: 138).

La definición tradicional de seguridad nacional es un concepto desarrollado a partir de estados claramente articulados, en los que la distancia entre la organización del Estado y los ciudadanos no es tan marcada y en donde la frontera entre la esfera interna y el ámbito externo es relativamente nítida. En esos estados, las instituciones se caracterizan por una notable estabilidad y un grado importante de aceptación entre la población, y su dominio se funda en la autoridad más que en la coerción (Serrano, 1998: 7). Situación que no sucede en países en desarrollo, en donde existen problemas que van desde ingobernabilidad, gobiernos ineficaces, corrupción, pobreza e inseguridad ciudadana entre otros. Por ello, a diferencia de lo que sucede en los países desarrollados, los retos a la seguridad nacional en países en desarrollo son de origen endógeno más que exógeno. En el caso de nuestro objeto de estudio, al analizar el factor estadounidense y en particular su política de seguridad nacional en la frontera con México, el examen tendría que considerar los factores exógenos, en particular cuando afectan la seguridad ciudadana.

UN NUEVO ESCENARIO
DE INSEGURIDAD GLOBAL

LA POLÍTICA de seguridad nacional de Estados Unidos ha cambiado a raíz de las acciones terroristas de septiembre de 2001 en ese país, sucesos que han determinado un nuevo escenario internacional.⁷⁴ Dos elementos caracterizan a esa coyuntura: un conflicto de estados nacionales encabezados por Estados Unidos en contra de organizaciones fundamentalistas religiosas y el hecho de que la capacidad militar estadounidense ha sido ineficaz ante las acciones terroristas de esos grupos fundamentalistas (Maira, 2002: 30).

El nuevo contexto internacional y las limitaciones de la política de Estados Unidos también han provocado que la seguridad nacional ha dejado de ser seguridad nacional de un único país, ahora se tiene la necesidad de buscar la cooperación transnacional. Las alianzas entre los países han existido siempre. La diferencia fundamental radica en que hoy en día las alianzas globales no son necesarias únicamente para la seguridad exterior, sino también para la seguridad interior (Beck, 2001).

La cooperación transnacional es la única vía que lleva a la seguridad nacional, a la vista de la amenaza del terror global, pero también de las catástrofes climáticas, de las migraciones, de las sustancias nocivas en los alimentos, de la delincuencia organizada, entre otros problemas globales. Por lo cual se plantea un principio paradójico: el interés nacional de los estados los fuerza a desnacionalizarse y a transnacionalizarse, es decir, a renunciar a la soberanía para resolver sus problemas nacionales en un mundo globalizado (Beck, 2001).

En el corto plazo no se considera que cambien las posiciones de Estados Unidos, porque en la actual administración gubernamental ha renovado su tradicional política de intervención militar. Esta política, según el secretario de Defensa estadounidense, Donald

⁷⁴Para profundizar sobre el contexto del terrorismo en la coyuntura de los sucesos de septiembre de 2001 véase a Raúl Benítez Manau y Andrés Ávila (2002), "Terrorismo y globalización a principios del siglo XXI: dilemas para la seguridad internacional", en José Luis Valdés y Diego Valadés (coords.), *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*, UNAM-CISAN-III, México, pp. 202-244.

H. Rumsfeld (2002), parte de la premisa de que las guerras del siglo XXI requerirán de un incremento en las operaciones económicas, diplomáticas, financieras, policíacas e inteligencia, como de operaciones militares abiertas y encubiertas.

El terrorismo transnacional ha provocado un cambio de ópticas en la concepción de la soberanía, la democracia, el papel del Estado, el entorno internacional, la cooperación transnacional y de manera particular, en las percepciones que tiene la sociedad sobre el riesgo mundial. El problema de fondo es que la “amenaza terrorista percibida y políticamente instrumentalizada provoca las demandas de seguridad que anulan la libertad y la democracia, es decir, precisamente eso que hace superior a la modernidad (Beck, 2001). Desde esta concepción, la seguridad de la nación vinculada a la seguridad ciudadana se ve afectada por las políticas de seguridad de Estados Unidos.

La redefinición de los problemas de seguridad interna y transnacional cuestionan la capacidad de los gobiernos y las instituciones para mantener los principios básicos de la democracia: libertad, justicia e igualdad.⁷⁵ Y paralelamente, una mayor eficacia gubernamental para lograr un equilibrio entre el fortalecimiento de los valores democráticos y las acciones de combate a la violencia en sus distintas expresiones.

La pregunta central es si esas limitaciones a los derechos civiles garantizan una mayor eficacia gubernamental para prever, anticiparse y actuar oportunamente en las acciones de violencia. Particularmente, cuando el Estado no ha podido disminuir las fuentes internas de esa violencia e inseguridad. Desde la perspectiva de López Portillo (2002: 56) “(...) en materia de seguridad nacional la eficacia puede sobreponerse a los derechos de la persona, en aras de proteger principios difusos y ambiguos como el orden público, interés nacional, bienestar general y seguridad colectiva. Es decir, la debilidad de la seguridad nacional bajo la lente de la legitimidad

⁷⁵ Como tal, podría suceder con la ley antiterrorista de Estados Unidos, firmada el 25 de octubre de 2001, en donde se establece que las autoridades policíacas tienen la facultad de interceptar conversaciones telefónicas y acceso a los correos electrónicos tanto de individuos como de empresarios. Véase “Bush Signs Sweeping Anti-Terror Bill”, *Washington Post*, 26 de octubre de 2001.

democrática se deriva de la sobreposición que de ella se pretende con respecto al régimen de garantías”.

LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA DE ESTADOS UNIDOS Y LA INICIATIVA DE FRONTERA INTELIGENTE

LA POLÍTICA de seguridad fronteriza de Estados Unidos tradicionalmente se había asociado a evitar o controlar la migración ilegal hacia ese país. Entre sus antecedentes recientes destacan la Iniciativa de Seguridad en la Frontera, que inició en junio de 1998, con la idea de hacer más segura la frontera con México. La iniciativa tenía cuatro elementos integrales: prevención, búsqueda y rescate, identificación y seguimiento y registro de migrantes indocumentados. Posteriormente, en junio de 2001, ambos gobiernos suscribieron un Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza, en donde se incluyen entre otras acciones, una política de disuasión de migración en áreas consideradas de alto riesgo, como es la frontera de Tijuana-San Diego. Ahora, con la nueva política de seguridad de Estados Unidos,⁷⁶ una de las prioridades sigue siendo los migrantes indocumentados,⁷⁷ que al asociarse al tema de terrorismo aumenta su importancia desde la perspectiva de seguridad nacional estadounidense.⁷⁸

La Estrategia Nacional de Seguridad Interna del gobierno de Estados Unidos se centra en seis áreas estratégicas:

1. inteligencia y prevención;
2. seguridad fronteriza y de transporte;

⁷⁶ Véase U.S. Department of Justice, Office of Inspector General (OIG), *Follow-Up Report on the Border Patrol's Efforts to Improve Northern Border Security*, OIG Report I-2002-004 Senate Hearing (2001), *Northern Border Security*, 107th Congress, 1st Sess., 3 de octubre y 5 de diciembre.

⁷⁷ Este es un tema fundamental en las relaciones bilaterales, y que en la actualidad adquiere mayor importancia en el marco del interés de México de definir un acuerdo migratorio con Estados Unidos. Sin embargo, tal tema no es un objetivo central de este libro.

⁷⁸ Existen varios reportes del GAO en donde se destaca la importancia de los migrantes en la nueva política de seguridad, uno de los más recientes es una comparecencia de GAO (2003), Richard M. Stana, Director Homeland Security and Justice Issues, *Homeland Security: Challenges Facing the Department of Homeland Security and Trade Facilitation Misión*, Testimony before the Subcommittee on Infrastructure and Border Security, Select Committee on Homeland Security, House of Representatives, 16 de junio.

3. protección antiterrorista interna;
4. protección de infraestructura estratégica;
5. defensa en contra del terrorismo radical, y
6. capacidad de respuesta en situaciones de emergencia.

El papel de estas áreas es prevenir acciones terroristas en Estados Unidos y en las fronteras de ese país; además de reducir las vulnerabilidades de la nación y finalmente disminuir los daños y recuperarse de las acciones terroristas que ocurrieran (The Office of Homeland Security, 2002). En este capítulo se analizan el área de seguridad fronteriza y de transporte, porque se asocia más a la gestión de la política de seguridad fronteriza.

La Estrategia Nacional de Seguridad Interna en el área fronteriza y de transporte considera seis iniciativas principales:

1. asegurar mayor responsabilidad institucional en las políticas de seguridad fronteriza y de transporte;
2. establecer una política de frontera inteligente;
3. aumentar la seguridad en el transporte comercial internacional;
4. implantar la Ley de Seguridad en Transporte y Aviación, 2001;
5. refinanciar a la Guardia Costera, y
6. reformas en los servicios de inmigración.

Las principales iniciativas relacionadas con la frontera entre México y Estados Unidos se vinculan con las propuestas de reorganización institucional y de frontera inteligente.

Desde la perspectiva del gobierno de Estados Unidos, los cambios en el entorno internacional relacionados con los sucesos terroristas de septiembre de 2001, han implicado que el gobierno tenga que repensar y renovar sus sistemas de seguridad fronteriza y de transporte. Además, se considera que la seguridad fronteriza forma parte de un sistema integral, porque los sistemas de transporte doméstico están vinculados a una infraestructura global (The Office

of Homeland Security, 2002). La estrategia nacional de seguridad interna también reconoce que cada comunidad en el país está conectada a una red global de transporte a través de sus puertos, aeropuertos, carreteras y ferrocarriles, en los cuales se movilizan personas y artículos hacia y al exterior de Estados Unidos. El gobierno estadounidense pretende promover una eficiencia en esos flujos y transacciones a través de sus fronteras, pero tratando de evitar que en esas operaciones se presenten acciones terroristas. Es decir, la propuesta gubernamental pretende promover los flujos transfronterizos y además el de proveer mayor control y seguridad.⁷⁹

Las iniciativas en materia de seguridad fronteriza y en el sistema de transporte de Estados Unidos se plantean considerando las extensiones de las fronteras de ese país con Canadá y México. Con Canadá se tiene una frontera de 5,525 millas y con México se tiene una extensión fronteriza de 1,989 millas, respectivamente. Además, según estimaciones del gobierno de Estados Unidos cada año ingresan legalmente a ese territorio 500 millones de personas. De los cuales se estima que 330 millones son extranjeros, destacando el hecho de que cerca del 85 por ciento de esos extranjeros ingresan a través de los cruces fronterizos (The Office of Homeland Security, 2002). Muchos de los cuales son personas que laboran en Estados Unidos, pero que viven en México o Canadá.⁸⁰

La relevancia de la frontera con México también radica en que se comparten cerca de 3,000 kilómetros, donde se registran aproximadamente 300 millones de cruces de personas en ambos sentidos, 90 millones de autos y 4.3 de camiones anualmente. En ese marco se comprende el interés gubernamental de Estados Unidos por tratar de controlar los cruces fronterizos con México y Canadá.

⁷⁹Con el fin de conocer la opinión de las empresas sobre la política de seguridad fronteriza, el Congreso de Estados Unidos a través del Selected Committee on Homeland Security y particularmente del Subcommittee on Infraestructura en Border Security organizó el día 23 de julio de 2003 en Washington, D.C., una audiencia para examinar las implicaciones para las empresas en el contexto de la política de seguridad fronteriza. Entre los programas que el gobierno federal ha implantado para prevenir acciones terroristas se encuentran Operation Safe Commerce (osc), The Container Security Initiative (csi), Customs Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) y The Advance Manifest System.

⁸⁰Mejor conocidos como trabajadores transmigrantes o *commuters*.

Adicionalmente deben de considerarse las operaciones comerciales que se efectúan en las fronteras de Estados Unidos con esos dos países. Estos factores en su conjunto reflejan la relevancia de los cruces fronterizos de Estados Unidos con esas dos naciones. La cuestión a plantear es si bajo ese contexto el gobierno estadounidense tiene la capacidad de alcanzar un equilibrio entre eficiencia en los cruces fronterizos y acciones eficaces de prevención terrorista.

Las iniciativas que se han desarrollado en la frontera México-Estados Unidos desde septiembre de 2001, han tenido el propósito de promover una mayor seguridad fronteriza y evitar con ello acciones de terrorismo. Lo que destaca de estas propuestas de seguridad fronteriza, es el énfasis en las tareas de intercepción policiaca. Una acción adicional de esa política fue la participación coyuntural de miembros de la Guardia Nacional de Estados Unidos en marzo de 2002, con la finalidad de apoyar en las tareas de inspección de aduanas y del SIN en los cruces fronterizos con México.

Las estrategias de Estados Unidos con respecto a México se han caracterizado por dos acciones fundamentales. Primero, el anuncio del gobierno estadounidense de su iniciativa de frontera inteligente, dada a conocer en la primera semana de marzo de 2002 y la cual se inserta como una de las seis acciones principales de la Estrategia Nacional de Seguridad Interna de Estados Unidos (The Office of Homeland Security, 2002); y segundo, el anuncio de una propuesta de creación de un Comando de América del Norte (CAN) o Northern Command. El CAN incluiría la defensa de las fronteras y el despliegue de tropas en las zonas fronterizas cuando sea necesario.⁸¹

⁸¹ Actualmente, Estados Unidos cuenta con cuatro comandos: en el Pacífico, el Sur, el Europeo y el Atlántico, además del acuerdo de defensa aérea que tiene con Canadá (NORAD). A esta estructura se sumaría el CAN. Para examinar el proceso de construcción de una seguridad regional en donde se ubicaría la propuesta del CAN, véase a Raúl Benítez Manaut (2003), "América del Norte: ¿Seguridad regional en construcción?", ponencia presentada en el 51 Congreso de Americanistas, Santiago de Chile, 14-18 de julio. Una descripción del contexto del surgimiento de la propuesta del CAN aparece en José María Ramos (2004), "La política de seguridad de Estados Unidos y la redefinición de la política exterior mexicana", en José María Ramos y Ofelia Woo (eds.) (2004), *Seguridad Nacional y Fronteriza en la Relación México-Estados Unidos-Canadá*, Universidad de Guadalajara.

La iniciativa de frontera inteligente, pretende crear una “frontera del futuro” en donde se considerarán sus distintas dimensiones en términos de cruces terrestres y por vías marítima y aérea, a través de un sistema fronterizo de inspección de vehículos, artículos y personas que ingresan a Estados Unidos. Con esta política, el gobierno estadounidense pretende que la “frontera del futuro” pueda proveer mayor seguridad a través de una mejor inteligencia, una coordinación intergubernamental y una cooperación internacional eficaz. Desde la perspectiva del comisionado Rober B. Bonner, del Bureau of Customs and Border Protection (CBP), se pretende reinventar la frontera, con el fin de preservar la economía en Estados Unidos y en Norteamérica.⁸²

La iniciativa de fronteras inteligentes se compone de 22 acciones que a su vez se integran a las áreas de seguridad de infraestructura, seguridad del flujo de personas y seguridad en el flujo de bienes.⁸³

Esta iniciativa sería implantada por las agencias fronterizas tanto de Estados Unidos como de México, con la idea proveer de mayor seguridad y una adecuada gestión fronteriza en los sistemas de información e infraestructura. Adicionalmente se propuso la creación de una relación más estrecha de aduanas con la comunidad comercial para inspeccionar las mercancías importadas (The Office of Homeland Security, 2002). Es decir, en principio el acuerdo implica una relación entre seguridad y actividades comerciales transfronterizas.

Desde la perspectiva del gobierno de Estados Unidos, la iniciativa de frontera inteligente deberá tener la capacidad de transparentar y eficientizar los cruces de personas y artículos a través de sus actividades económicas y sociales legales. El objetivo central de la iniciativa de frontera inteligente es el de impedir el ingreso de presuntos terroristas, mediante una minuciosa revisión

⁸² Véase conferencia de Robert C. Bonner, en “Safety and Security in North American Trade”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, D.C., 16 de julio de 2003.

⁸³ Véase The White House, Office of Press Secretary (2002), “Smart Border: 22 Point Agreement-U.S.-Mexico Border Partnership Action Plan”, March 21, Washington, D.C.

CUADRO 9

ACUERDO DE 22 COMPROMISOS SOBRE FRONTERA
INTELIGENTE ESTADOS UNIDOS-MÉXICO

<i>Cooperación de la infraestructura</i>	<i>Seguridad en el flujo de personas</i>
Planeación de largo plazo	Viajeros con documentación previamente revisada
Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos	Información avanzada sobre pasajeros
Protección de la infraestructura	Viajes de negocios por el TLCAN
Armonización de los puntos de entrada a puertos	Fronteras seguras y disuasión de "polleros"
Exhibición de proyectos	Consulta respecto a la política de expedición de visas
Cooperación en puntos de cruce fronterizo	
Financiamiento de proyectos fronterizos	Entrenamiento conjunto Bases de datos conjuntas Revisión de personas provenientes de terceros países
<i>Seguridad en el flujo de bienes</i>	
Cooperación entre los sectores privado y público Intercambio electrónico de información Seguridad en el transporte marítimo de bienes Cooperación tecnológica Seguridad en redes ferroviarias Combate al fraude Intercepción de contrabando	

Fuente: The White House, Office of Press Secretary (2002), "Smart Border: 22 Point Agreement-U.S.-Mexico Border Partnership Action Plan", 21 de marzo, Washington, D.C.

de pasajeros y tripulaciones de aeronaves y embarcaciones, pero a su vez facilitar los cruces transfronterizos (GAO, 2002 y The Office of Homeland Security, 2002). Asimismo se pretenderá identificar a personas que representen una amenaza a la seguridad antes de su llegada a aeropuertos y puertos marítimos de América del Norte, a través de la revisión de las declaraciones de

tripulaciones y el pasaje.⁸⁴ Para identificar los cruces fronterizos el SIN pretende emplear instrumentos de identificación biométrica basados en el reconocimiento de rostros y huellas digitales.⁸⁵

Una de las estrategias principales de esa propuesta es el diseño de “tarjetas inteligentes” para los habitantes de la región.⁸⁶ Por ello, los gobiernos de Estados Unidos y Canadá acordaron conceder tales tarjetas para los viajeros frecuentes que cruzan por los puertos fronterizos y además crear un sistema, en el cual el transporte de carga pueda ser inspeccionado en sus lugares de salida de esos países. Ambas naciones también acordaron intercambiar información de inteligencia. Estas acciones forman parte del acuerdo bilateral suscrito entre los gobiernos de Estados Unidos y Canadá sobre seguridad fronteriza.⁸⁷

Una diferencia que se puede destacar de los acuerdos de seguridad fronteriza suscritos de Estados Unidos con México y Canadá, es que en el caso del país canadiense, se avanza hacia una mayor institucionalización de los mecanismos de seguridad; en donde los antecedentes de cooperación entre ambos países, han sido un elemento fundamental.

⁸⁴ Adicionalmente, el SIN pretende integrar a 285 agentes en su frontera con Canadá, para sumar a los 570 elementos, al igual que la realización de misiones de vigilancia aérea de 24 horas. Véase “Ridge Calls Security At Border “Outdated”, Technology Urged for Mexico Crossings, *Washington Post*, 6 de marzo de 2002.

⁸⁵ Véase GAO (2002), *Technology Assessment: Using Biometrics for Border Security*, 14 de noviembre y además GAO (2003), Statement of Nancy Kingsbury, Managing Director Applied Research Methods, *Border Security. Challenges in Implementing Border Technology*, Testimony before the Subcommittee on Terrorism, Technology, and Homeland Security and Subcommittee on Border Security, Immigration, and Citizenship, Committee on the Judiciary, US Senate, 6 de marzo.

⁸⁶ La intención del plan abarca también que los camiones de carga en ambos sentidos, tengan un candado inteligente y electrónico, para que una vez cerrado no pueda abrirse hasta llegar a su destino, y así cruzaría la garita de Otay sin revisiones. Según el ex embajador de Estados Unidos en México, Jeffrey Davidow, su gobierno está dispuesto a dar 25 millones de dólares “a nuestros amigos de México”, para que se opere un plan piloto para promover cruces fronterizos ágiles en la frontera de Tijuana-San Diego, considerando la importancia de esta frontera. Véase “Para facilitar cruce fronterizos EU ofrece 25 mdd”, *Frontera*, 9 de abril de 2002.

⁸⁷ Véase The White House (2001), “U.S. Canada Smart Border/30 Point Action Plan Update”, 6 de diciembre, Washington, D.C.

La cuestión central a plantear es si las acciones de la iniciativa de frontera inteligente, efectivamente reducirán en el corto o mediano plazo las demoras en los cruces fronterizos entre México y Estados Unidos. Esta frontera representa mayor complejidad, a causa de la cantidad de los cruces fronterizos⁸⁸ y en general por los problemas fronterizos que se comparten. El contexto de este análisis es el siguiente:

La política de frontera inteligente tiene como antecedente la iniciativa de Sociedad para la Prosperidad (Partnership for Prosperity),⁸⁹ la cual se propuso en el encuentro entre los presidentes de México y Estados Unidos en Guanajuato (febrero de 2001); posteriormente se reafirmó en el último encuentro presidencial efectuado en Washington, D.C, a principios de septiembre de 2001. El objetivo de esa iniciativa es que a través de una alianza entre el sector público y privado de ambos países se fomentaría la inversión privada en localidades mexicanas de bajo crecimiento económico. Adicionalmente, participarían otros actores profesionales y de la sociedad civil de ambos países en la creación del plan de acción.⁹⁰ Como se puede apreciar, en esa coyuntura el tema de la seguridad no tenía alguna referencia.

Un segundo elemento para analizar la política de seguridad fronteriza se refiere a la reunión internacional sobre Financiamiento al Desarrollo (Monterrey, Nuevo León, 21 de marzo de 2002), en la cual se dieron a conocer las acciones concretas de la Sociedad de la Prosperidad en materia de desarrollo económico, y a su vez, se anunció la estrategia de los 22 puntos de la iniciativa de frontera inteligente con México. La reunión de Monterrey fue importante, porque se integraron iniciativas para el fortalecimiento tec-

⁸⁸Según información del Instituto Municipal de Planeación de Tijuana, el 34 por ciento de los cruces de la franja fronteriza se realizan en las dos garitas de cruce de dicho municipio. —cada día cruzan 50,000 turistas en vehículo y 25,000 peatones en ambos sentidos. Se estima en cerca de 17 millones de cruces al año entre vehículos, peatones y camiones de carga.

⁸⁹Véase Partnership for Prosperity, *Creating Prosperity Through Partnership, Report to President Vicente Fox and President George W. Bush*, Monterrey, 22 de marzo de 2002 y Partnership for Prosperity, *Partnerships Works, Report to President Vicente Fox and President George W. Bush*, 22 de noviembre de 2002.

⁹⁰The White House (2001), "Joint Statement between the United States of America and the United States of México", Washington, D.C. 6 de septiembre.

nológico y la cooperación de seguridad para promover un flujo seguro y eficiente de personas y bienes a lo largo de la frontera.⁹¹ Este hecho es relevante porque se establecían por primera vez las bases para tratar de lograr un balance entre seguridad fronteriza y agilidad en las operaciones comerciales entre México y Estados Unidos.

Sin embargo, en el transcurso de este estudio se han analizado los alcances y limitaciones de la cooperación transfronteriza desde la perspectiva de la gestión binacional. Por lo cual, cabe reflexionar si desde esta perspectiva existían las condiciones básicas para promover una gestión eficaz de la seguridad fronteriza y particularmente de la iniciativa de frontera inteligente. Desde tal perspectiva, se considera que en esa coyuntura aún no existían las condiciones básicas para promover una adecuada coordinación entre las agencias participantes; además, existían limitaciones de recursos financieros para implantar los 22 puntos de seguridad fronteriza; igualmente, no había la infraestructura en los puertos de entrada para desarrollar las nuevas acciones, y fundamentalmente, no estaba disponible una tecnología que permitiera alcanzar el balance entre seguridad y comercio. Otro aspecto importante es que desde marzo de 2002 hasta enero de 2003 aún no se conformaba la estructura burocrática en la Subsecretaría de Seguridad Fronteriza y Transporte (SSFT) que implementaría las diferentes acciones propuestas en la Estrategia Nacional de Seguridad Interna. En ese contexto, las agencias siguieron trabajando como generalmente lo han hecho. Por lo cual no había una coordinación central –aún no existía el Departamento de Seguridad Interna–, porque no se había promulgado la ley que le dio origen.

Se considera que la creación de los 22 puntos de la iniciativa de frontera inteligente fue planteada por el gobierno de Estados Unidos para comprometer el apoyo de México en una iniciativa conjunta de seguridad y desarrollo económico con una perspectiva de largo plazo. Para lo cual se aprovechó un evento internacional como el de Monterrey para plantear la importancia del

⁹¹The White House (2002), "Join Statement by the Presidents of the United States and México", Monterrey, Mexico, 22 de marzo.

desarrollo económico y la seguridad en una perspectiva bilateral y global.

La iniciativa bilateral establecida 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 narcotráfico que han existido entre México y Estados Unidos; los cuales en un contexto de inseguridad global adquieren mayor importancia. En ese marco ambos presidentes declararon que:

Our meeting today was a valuable opportunity to celebrate the strength and vitality of the U.S.-Mexican bilateral partnership over the past year, and discuss our priorities for the year ahead (...).

In this context, we agreed that the international campaign to eradicate terrorism requires us to address pressing new priorities and shared goals central to defending our societies and ways of life. At the same time, we recognized that the events of September 11 underscore more than ever the importance of the U.S.-Mexican relationship, as partners and neighbors, in the attainment of those goals and in realizing the vision we have set forth for our countries' future. Hence, we reviewed what we are doing together to create a "smart border" for the 21st century. We will build a border that protects our societies against those who would do us harm, and that truly serves the human and economic needs of our dynamic relationship. We share a vision of a modern border that speeds the legitimate flow of people and commerce, and filters out all that threatens our safety and prosperity.⁹²

EL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD INTERNA
Y LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE
SEGURIDAD FRONTERIZA

LOS ANTECEDENTES de la creación del Departamento de Seguridad Interna se asocian al nombramiento del entonces gobernador

⁹²The White House (2002), "Joint Statement by the President of the United States and México", *op. cit.*.

Ridge como director de la Oficina Seguridad Interna en octubre de 2001. La misión de esta oficina era desarrollar y coordinar una estrategia nacional integral para fortalecer a los Estados Unidos en contra de las amenazas o ataques terroristas (Office of Homeland Security, 2002).

Con la elaboración de la Estrategia Nacional de Seguridad Interna en julio de 2002 se dio paso a la Ley de Seguridad Interna.⁹³

Con la Ley de Seguridad Interna se creó un Departamento de Seguridad Interna de nivel ministerial; además, se pretende controlar estrictamente la inmigración y cambiar la misión del FBI, fundamentalmente pasando de la lucha contra el crimen convencional a la lucha contra el terrorismo.

El 24 de enero de 2003, el gobernador Tom Ridge se convirtió en el primer secretario del Departamento de Seguridad Interna. De acuerdo con el presidente George W. Bush, él contaba con la fortaleza, la experiencia, el compromiso personal y la autoridad para lograr esta misión crítica (*www.dhs.gov*).⁹⁴

El Departamento de Seguridad Interna integrará a cerca de 180,000 empleados de diversas dependencias para fortalecer las fronteras, proveer el análisis de inteligencia y protección de la infraestructura, mejorar el uso de la ciencia y la tecnología para combatir a las armas de destrucción masiva y para crear una división integral de respuesta y recuperación. Tal tarea es compleja por sus implicaciones de gestión, burocráticas, políticas y técnicas que implicaran la fusión de esas dependencias.

La creación del Departamento de Seguridad Interna representa la mayor reorganización del gobierno federal de Estados Uni-

⁹³ Véase U.S. Congress, 107th Congress (2003), *Homeland Security Act of 2002*, 23 de enero.

⁹⁴ Entre algunos antecedentes del secretario Ridge destacan el haber sido electo dos veces como gobernador de Pennsylvania, y fungió como tal de 1995 al 2001. Cumplió con su promesa de convertir a Pennsylvania en "un líder entre los estados y un competidor entre las naciones". La agresiva estrategia de tecnología del gobernador Ridge ayudó al estado a avanzar en áreas prioritarias como desarrollo económico, educación, salud y el medio ambiente. El gobernador Ridge redujo la tasa fiscal cada año que estuvo como gobernador. Para asegurar empleos para los trabajadores de Pennsylvania, el gobernador creó iniciativas de Invernadero lideradas por la industria, tecnologías avanzadas de computación y ciencias naturales. Véase *www.dhs.gov*

dos en más de un siglo (Carter, 2001, y Wise, 2002). Se integra de cinco principales divisiones:

1. Border and Transportation Security (BTS).
2. Emergency Preparedness and Response (EPR).
3. Science and Technology (S&T).
4. Information Analysis and Infrastructure Protection (IAIF).
5. Management.

Su objetivo consiste en analizar información de inteligencia sobre amenazas de terrorismo recolectadas por la Central Intelligence Agency (CIA), el FBI, la Agencia de Seguridad Nacional y otras agencias federales, teniendo en cuenta las vulnerabilidades de la nación; y enfocará sus esfuerzos en el terrorismo cibernético y particularmente en el terrorismo nuclear, químico y biológico. Ayudará también a los gobiernos locales y estatales para trabajar de manera conjunta y con ello promover la seguridad en las fronteras, las costas y el transporte.⁹⁵

Desde la perspectiva del gobierno de Estados Unidos para prevenir ataques futuros contra el país se requiere información oportuna, un examen completo de los puntos vulnerables y de capacidad para implantar medidas. El Departamento de Seguridad Interna proporcionaría las tres cosas. Primero integrará la inteligencia sobre amenazas que el FBI, la CIA y otras agencias recolectan. Luego comparará esa información con toda la infraestructura estratégica con que cuenta el país. El departamento también trabajará con el sector privado, el cual es el propietario del 80 al 90 por ciento de dicha infraestructura. La idea es trazar un mapa de la infraestructura, con el fin de conocer los puntos vulnerables y tomar medidas para reducirlos (The White House, 2002).

En este subcapítulo se concede mayor atención al papel a la Subsecretaría de Seguridad Fronteriza y Transporte (SSFT). La estructura burocrática que integra a esta dependencia del Departamento de Seguridad Interna se presente en el cuadro 10.

⁹⁵ Sobre tal tema véase a Ben Canada, "Department of Homeland Security: State and Local Preparedness Issues", CRS Report RL 31490, Washington, D.C.

CUADRO 10
ESTRUCTURA DE LA SUBSECRETARÍA DE
SEGURIDAD FRONTERIZA Y TRANSPORTE

Transportation Security Administration
Office for Domestic Preparedness from DOJ Director
Visa Issuance Regulatory Responsibilities
Federal Protective Service from GSA
Assistant Secretary for Border and Transportation Security Policy
Bureau of Customs and Border Protection Commissioner of Customs
Federal Law Enforcement Training Center from Treasury
Bureau of Immigration and Customs Enforcement Assistant Secretary

Fuente: Department of Homeland Security.

Entre los aspectos que se desean destacar de esta estructura se encuentran los siguientes: cada unidad de la SSFT se compone, a su vez, de varias oficinas que abordarán temas de inteligencia, antiterrorismo, relaciones comerciales, migración, asuntos legislativos, políticas y planeación; por lo cual, será importante que exista una adecuada comunicación entre todas las oficinas y áreas, particularmente por los diferentes temas que se gestionarán; ante esta situación, se pregunta si existiera una visión común o un balance entre las prioridades y temas de la SSFT. Se considera que será difícil, porque la integración de áreas policíacas y comerciales en una sola agencia, no será una tarea sencilla desde el punto de vista burocrático. Particularmente porque estas agencias generalmente han generado vínculos políticos con sus propias bases o comunidades. En cambio, la integración en una sola agencia y con menor jerarquía les reduce esas bases de apoyo.

Un aspecto importante, es si bajo esta diversidad de agencias será posible que exista como una prioridad interorganizacional lograr un balance entre seguridad y comercio. Se ha planteado que ese ha sido el reto de la política de seguridad fronteriza desde su implantación en septiembre de 2001. Se reitera que en el corto y mediano plazo será difícil alcanzar tal prioridad por las razones de tipo político, presupuestal y burocrático.

Nuestro argumento central es que cada agencia que se ha integrado a la SSFT mantendrá su propia agenda y estructura burocrática en sus temas cotidianos (migración, seguridad, comercio y narcotráfico); y en un segundo momento, se preocuparán por promover una gestión interorganizacional y con ello, tratar de concebir un equilibrio entre seguridad y comercio. Un elemento que respalda esta aseveración es que en la estructura de la SSFT no existe un área de gestión interorganizacional.

Las principales iniciativas relacionadas con la frontera entre México y Estados Unidos se vinculan con las propuestas de reorganización institucional y de frontera inteligente. En el caso de la iniciativa de reorganización institucional, las principales agencias vinculadas con la seguridad fronteriza han sido transferidas al nuevo Departamento de Seguridad Interna y particularmente en los burós especializados.⁹⁶

Tanto la ley como la nueva estructura gubernamental tienen implicaciones en términos de la seguridad fronteriza y en la dinámica de la frontera México-Estados Unidos, especialmente por el papel que tendrá la SSFT.⁹⁷ Esta dependencia del Departamento de Seguridad Interna incorpora a las siguientes agencias federales, las cuales abordarán asuntos de seguridad fronteriza en cada una de sus áreas:

- The US Customs Service (Treasury).
- The Immigration and Naturalization Service (Justice).
- The Federal Protective Service (GSA).
- The Transportation Security Administration (Transport).
- Federal Law Enforcement Training Center (Treasury).
- Animal and Plant Health Inspection Service (Agriculture).
- Office for Domestic Preparedness (Justice).

⁹⁶Para un mayor análisis del proceso de organización del tal departamento, véase a Harold C. Relyea (2003), "Homeland Security: Department Organization and Management—Implementation Phase", CRS, Report for Congress, Washington, D.C., 15 de mayo.

⁹⁷Véase Jennifer E. Lake (2003), "Department of Homeland Security: Consolidation of Border and Transportation Security Agencies", CRS Report for Congress, Washington, D.C., 22 de mayo.

De este proceso de reorganización de la SSFT se han creado dos oficinas que tendrán un papel central en la gestión de asuntos fronterizos con México, una el Bureau of Customs and Border Protection (CBP), a cargo del comisionado Robert C. Bonner y el Bureau of Immigration and Customs Enforcement (ICE), a cargo de Michael Garcia (ex comisionado del SIN en el periodo de diciembre de 2002 a febrero de 2003). En el caso del CBP a cargo del ex director de la DEA y de Aduanas, Robert C. Bonner, su misión principal es prevenir el acceso de terroristas y de armas a Estados Unidos, con lo cual se pretenderá incrementar la seguridad en las fronteras de ese país; igualmente, se responsabilizará de evitar el flujo de drogas hacia tal territorio. Esta agencia se integró el día 1o. de marzo de 2003 con la participación de agentes y empleados de las dependencias de agricultura, el SIN, la Patrulla Fronteriza y Aduanas. Con la fusión se integraron 40,000 funcionarios.

Esta integración de agencias en el CPB se concibe como un hecho histórico, pues desde hace años se había planteado tal fusión. Desde la perspectiva del comisionado Bonner,⁹⁸ tal integración no había sucedido, por las implicaciones políticas que representaba que una agencia fronteriza dependiera ya sea del Departamento de Justicia o del Tesoro, y su impacto político en el poder y jurisdicción de los comités congresionales afectados con dicha reorganización. Por tanto, la única alternativa para evitar esas situaciones políticas era que la agencia fronteriza estuviera adscrita a un departamento nuevo, como es el de Seguridad Interna.⁹⁹ Aunque la pregunta es si tal integración evitará totalmente que las disputas burocráticas se puedan reducir; además, si de esa manera aumentará la eficiencia de tal dependencia para lograr un balance entre seguridad y agilidad en los flujos comerciales y de personas.

Entre las estrategias que pretende alcanzar tal dependencia se encuentran:

- a) mejorar los sistemas de información de las personas que ingresan a Estados Unidos;

⁹⁸ Véase conferencia de Robert C. Bonner, en "Safety and Security in North American Trade", *op. cit.*

⁹⁹ *Idem.*

- b) fomentar acuerdos con otros gobiernos y con el sector privado para establecer una zona de seguridad común;
- c) establecer sistemas de inspección con tecnología y equipo; aumentar el personal para seguridad fronteriza, y
- d) trabajar de manera coordinada con otras dependencias, con respecto a los problemas de fraudes comerciales, violaciones a la propiedad intelectual, control de drogas ilícitas y lavado de dinero.

De estas tareas resalta la importancia que se concede a la seguridad y al contrabando de drogas, problema que continúa en la frontera. Por ello, desde la perspectiva del comisionado Bonner, la política de seguridad fronteriza hacia México se orienta fundamentalmente a evitar el contrabando de drogas y migrantes y en un tercer plano, a detener a terroristas y armas. En ese sentido, la cooperación antidrogas con México se considera que ha sido importante en la administración del presidente Fox.¹⁰⁰

Se considera que el CBP será el actor principal de la política de seguridad fronteriza con México y con Canadá. La experiencia con que cuenta el comisionado Bonner (ex director de DEA y Aduanas) será un elemento fundamental para tratar de lograr un balance en las políticas de seguridad y flujos comerciales, porque ha tenido la experiencia de gestionar esas dos políticas. Sus antecedentes en gestionar asuntos fronterizos con México, lo convierte en uno de los actores de mayor influencia en la relación bilateral. No obstante, de que hasta en la actualidad (agosto de 2003) se desconocía el funcionario que coordinaría los asuntos mexicanos en el Departamento de Seguridad Interna o particularmente el Assistant Secretary for Border and Transportation Security Policy.¹⁰¹

¹⁰⁰El comisionado Bonner confirmó la cooperación antidrogas sin precedentes del actual gobierno mexicano. El actor central en la política internacional antidrogas de Estados Unidos sigue siendo la Office of National Drug Control Policy, el cual cuenta con un Mexican Desk y hacia Centroamérica, a cargo de Juan P. Cardenas.

¹⁰¹Cabe mencionar que el secretario Tom Ridge nombró en junio de 2003 a Cresencio Arcos –de origen latino– como director de Asuntos Internacionales en el Departamento de Seguridad Interna. Cabe mencionar que Arcos se retiró con el rango de embajador, que le fue concedido por el Departamento de Estado, luego de una carrera diplomática por 25 años. Su

Un aspecto adicional a plantear es que existe una referencia general a tratar de lograr el equilibrio entre seguridad y flujo comercial. Sin embargo, la mayoría de las agencias que integran el CBP no se asocian a tareas relacionadas con el comercio.¹⁰² Además, se considera que la integración burocrática es importante,¹⁰³ pero no necesariamente garantizará que sea una prioridad lograr un balance entre seguridad y comercio, porque en un contexto en donde se concibe como más relevante la seguridad, ésta tendrá más jerarquía. El balance entre ambos temas dependerá entre otros factores de la influencia de los actores locales y transfronterizos y con sus representantes legislativos en los ámbitos estatal y federal.

La otra dependencia que tendrá un papel central en asuntos de seguridad transfronteriza será el Bureau of Immigration and Customs Enforcement (ICE). Esta área se creó con la integración de agentes de Aduanas, el Federal Protective y del SIN. Esta dependencia integrará a 14,000 empleados y se responsabilizará de ejercer las leyes en materia de migración y de aduanas; además, efectuará tareas de investigación, con lo cual se pretende abordar de manera más integral la acción policiaca. Los principales programas se asocian a investigaciones sobre migración y de aduanas (actividades financieras de terroristas, lavado de dinero, contrabando, fraudes, incluyendo violación de derechos de propiedad; intercepción por aire y vía marítima de contrabando de drogas y acciones terroristas en las fronteras de Estados Unidos y proteger a los edificios federales; asimismo el ICE es responsable de promover la seguridad personal y la seguridad nacional a través de asegurar que los extranjeros cumplan las leyes de migración; igualmente,

último puesto gubernamental fue Deputy Assistant Secretary of State for International Narcotics and Law Enforcement from 1993-1995. Luego de su designación, es de esperarse que se nombre al responsable de asuntos hemisféricos y al encargado de los asuntos mexicanos en el Departamento de Seguridad Interna.

¹⁰²En la conferencia del comisionado Bonner (*op. cit.*), no se enfatizó tal prioridad. Un aspecto que destacó fue que una de las prioridades de su agencia y del Departamento de Seguridad Interna era "fomentar el comercio en Norteamérica no únicamente libre, sino seguro, tan seguro como sea posible contra el terrorismo".

¹⁰³Igualmente en la comparecencia de Richard M. Stana, GAO, *op. cit.*, se destaca una serie de limitaciones burocráticas, financieras y técnicas que dificultarán, en el corto plazo, los objetivos centrales del Departamento de Seguridad Interna.

tiene como función la investigación de inteligencia en materia de migración y aduanas, particularmente en todas los niveles de toma de decisiones de la política migratoria y de aduana estadounidense.

Como se puede apreciar tanto el BCE y el ICE desarrollarán la política operativa y estratégica en los temas comerciales, narcotráfico, migración y de seguridad en las relaciones fronterizas con México. Ambas oficinas se complementan sus actividades. Por este hecho se pueden presentar conflictos burocráticos, particularmente en los primeros meses de su funcionamiento, especialmente porque el BCE concibe que es la única agencia que aborda los asuntos fronterizos de manera integral (“one face at the border”),¹⁰⁴ lo cual también efectúa el ICE.

La relevancia que tendrán ambas direcciones de la Subsecretaría de Seguridad Fronteriza y Transporte (SSFT) radica en que México y Estados Unidos comparten una vecindad geográfica, que se refleja en sus transacciones comerciales. Por ejemplo en el año fiscal de 2002 Aduanas procesó 24.9 millones de importaciones con un valor de 1.1 trillones de pesos y recaudó 23.8 billones de pesos en impuestos; asimismo procesó cerca de seis millones de transportes que ingresaron a Estados Unidos en tal periodo. Además, se estimaron en 450 millones las personas que ingresaron al país en el año fiscal de 2002. La Patrulla Fronteriza detuvo a cerca de 960,000 indocumentados extranjeros que pretendían ingresar ilegalmente al país (GAO, 2003).

Los datos anteriores plantean una serie de retos de política pública al Departamento de Seguridad Interna, en términos de eficientizar el acceso de mercancías y de personas a Estados Unidos (GAO, 2003). En ese marco se comprende el interés gubernamental de Estados Unidos por tratar de reorganizar administrativamente las fronteras y con ello controlar los cruces fronterizos con México y Canadá.

¹⁰⁴ Este aspecto lo destacó el comisionado Robert C. Bonner, en su conferencia (*op. cit.*) en el CSIS. Otro aspecto a mencionar es que el comisionado Bonner ha tenido una mayor presencia pública, incluso igual o superior a la del subsecretario Asa Hutchinson.

El contexto de comercio y flujo de personas reflejan la relevancia de los cruces fronterizos en la relación de Estados Unidos con México y Canadá. La cuestión a plantear es si bajo ese contexto el gobierno estadounidense tiene la capacidad de alcanzar un equilibrio entre eficiencia en los cruces fronterizos y la prevención terrorista. Tal equilibrio es difícil de alcanzar en el corto plazo, porque la mayor parte de las agencias involucradas con las fronteras de Estados Unidos y Canadá se relacionan con temas de seguridad (terrorismo, migración y narcotráfico) y sólo Aduanas tiene a su cargo el área comercial. En ese marco se podría esperar que para las agencias relacionadas con los temas de seguridad, no será una prioridad la agilidad en los flujos comerciales, especialmente en la coyuntura actual de inseguridad global.

Por lo anterior se considera que las dependencias que se han fusionado en el BCP o el ICE, no compartan la prioridad de lograr un balance entre seguridad y comercio. En este sentido habría que retomar la experiencia de Aduanas en el desarrollo del TLCAN (Ramos, 1995). Es decir, tradicionalmente en Aduanas se integraban las áreas de comercio y policiaca. En el marco del inicio del tratado comercial con México y en los primeros años de su desarrollo, una de las disputas internas era cuál área tendría más importancia, si la policiaca o la comercial o, si se alcanzaría un equilibrio entre ambas. En el transcurso de los años del TLCAN no se ha logrado un balance entre la política comercial y antidrogas de parte de Aduanas, ya que han predominado factores burocráticos y políticos al interior de esa dependencia; y además, la política fronteriza antidrogas de Estados Unidos no ha podido disminuir el problema de manera sustancial. Por ejemplo, se mantiene el tráfico de drogas desde México a Estados Unidos en los mismos niveles del año de 1998, por ejemplo, el 70 por ciento de la marihuana sigue proviniendo de México.¹⁰⁵ Se considera que una situación similar se podría presentar en el caso de que el Departamento de Seguridad Interna le conceda una mayor prioridad a la seguridad sobre los flujos comerciales. En un contexto, en qué pueden existir limitaciones de recur-

¹⁰⁵ Véase National Drug Intelligence Center (2003), *op. cit.*

tos financieros, diferencias burocráticas, énfasis en una política –de seguridad– y sin lograr el balance con la política comercial.

Otra situación que también se podría presentar es que la concentración de varias dependencias y lo que esto representa en términos de poder burocrático y político, puede provocar recelos o tensiones con otras dependencias federales de Estados Unidos, que comparten otra perspectiva de las relaciones fronterizas con México y Canadá. Un argumento de estas dependencias –por ejemplo, el Departamento de Estado– es mantener la apertura comercial de las fronteras en un contexto de menor dinamismo de la economía de Estados Unidos. Un argumento similar en el ámbito local, es la importancia del comercio y en general la economía de las diferentes ciudades fronterizas entre México y Estados Unidos.

Otros aspectos a destacar de esta nueva estructura gubernamental de la política de seguridad es si un departamento de reciente formación podrá coordinar efectivamente a las diferentes dependencias (GAO, 2002), que tienen enfoques de gestión distintos, burocracias especializadas e intereses políticos; y fundamentalmente, si tendrá la capacidad de aumentar la eficiencia gubernamental en el corto plazo para atender las diversas prioridades de la política de seguridad de Estados Unidos.¹⁰⁶

Al respecto, Wise (2002) ha cuestionado si el gobierno federal de Estados Unidos tiene la estructura organizacional adecuada para atender los requerimientos que implicará una política de seguridad interna.¹⁰⁷ Particularmente cuando las organizaciones públicas pretenden alcanzar diferentes metas, para lo cual no necesariamente existe una coordinación intergubernamental eficaz.¹⁰⁸ Por

¹⁰⁶La integración de las dependencias relacionadas con asuntos fronterizos en Estados Unidos ha sido un tópico de interés gubernamental en los últimos 10 años; al respecto véase a Frederick Kaiser (1999), "Reorganization Proposals for the U.S. Border Management Agencies", CRS Report for Congress, Washington, D.C., 22 de julio. y recientemente en el marco de la reorganización administrativa del Departamento de Seguridad Interna; al respecto véase Department of Homeland Security (2003), "DHS Announces Border Security Reorganization", *Press Release*, Washington, D.C., 30 de enero.

¹⁰⁷Véase GAO (2002), *Homeland Security, Management Challenges Facing Federal Leadership*, Report to the Chairman, Committee on Governmental Affairs, U.S. Senate, diciembre.

¹⁰⁸Bardach ha reiterado nuevamente este problema estructural de las organizaciones públicas, véase Eugene Bardach (2001), "Developmental Dynamics: Interagency Collaboration as an Emergent Phenomenon", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(2): 149-64.

ello, se considera que la reorganización burocrática en materia de seguridad interna en Estados Unidos implicará varios problemas de índole administrativa y política (Wise, 2002 y Carter, 2001).

Dos temas adicionales plantean una serie de retos para el Departamento de Seguridad Interna, primero, la capacidad de financiar los proyectos que se proponen, en particular para adquirir la tecnología que se emplearía para aumentar la seguridad y la agilidad de las inspecciones en los puertos fronterizos con México y Canadá. La tecnología es el soporte principal para lograr un balance entre seguridad y agilidad en los cruces comerciales.¹⁰⁹ Y segundo, cabe preguntar si el gobierno de Estados Unidos propondría a México que asumiera parte de los gastos que implicaría la instalación de dicha tecnología en territorio mexicano. Esto en un contexto en que el Congreso de Estados Unidos no concedería el total del presupuesto asignado al Departamento de Seguridad Interna. Esto condicionaría el reto gubernamental de lograr un balance entre seguridad fronteriza y agilidad en las operaciones comerciales en el corto plazo.

En resumen, el balance entre la política comercial y de seguridad estará sujeto a factores que van desde diseño organizacional, presupuesto, tecnología, capacidad de crear consensos burocráticos al interior de las dependencias, especialmente en aquellas en donde se gestionen asuntos de seguridad y comercio; además, la existencia de una eficaz gestión intergubernamental tanto en el ámbito interno como en sus relaciones con México.

IMPACTOS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD FRONTERIZA DE ESTADOS UNIDOS

¿CUÁLES podrían ser algunas de las implicaciones de la nueva estructura de seguridad interna en la relación fronteriza con México? El análisis se centra en dos vertientes: primero, una introducción

¹⁰⁹ Este argumento aparece en GAO (2003) y fue confirmado en las entrevistas sostenidas en el Departamento de Estado a funcionarios como Gregory B. Sprow, Deputy Director, Office of Mexican Affairs, Dennis M. Linskey, Coordinator, U.S.-Mexico Border Affairs y Laura A. McCallum, Border Affairs Office, Office of Mexican Affairs, Washington, D.C., 17 de junio de

a los posibles impactos de la reorganización administrativa fronteriza en Estados Unidos y, segundo, algunos impactos locales-regionales de la política de seguridad fronteriza.

A manera de introducción a la reorganización administrativa, se pueden destacar las siguientes situaciones: la reorganización administrativa bajo la dirección del Departamento de Seguridad Interna, puede complicar más lo que ya es una relación bilateral compleja en temas de migración, terrorismo, comercio y drogas, especialmente porque tal departamento a través de la Subsecretaría de Seguridad Fronteriza y de Transporte (SSFT) tiene que gestionar todos esos temas. Nuestra argumentación sobre la complejidad de la relación se sustenta según la coyuntura del cambio organizacional; la diversidad de temas que se abordan; la posibilidad de que se presenten problemas en la definición de una política común en términos de estrategias y prioridades con las oficinas que integran tanto al Departamento de Seguridad Interna, como la SSFT y, finalmente, la dificultad de lograr un balance en términos de seguridad fronteriza y comercio.

Otro efecto podría ser que el papel central del Departamento de Seguridad Interna promoviera una centralización benéfica en interlocutores que permita entablar un diálogo serio entre México y Estados Unidos sobre temas de seguridad. Esto implicaría que el Departamento de Seguridad Interna en el corto plazo tuviera la capacidad de integrar a las áreas principales que se han incorporado (migración, terrorismo, narcotráfico y comercio); y segundo, que tal departamento tuviera la capacidad de consensuar o lograr cierto balance entre esas políticas, y no que únicamente adoptará una perspectiva de seguridad.

Un factor adicional es que los problemas que integran la agenda de seguridad responden a problemas asociados con aspectos sociales, económicos, políticos, de gestión e incluso de salud pública.¹¹⁰

2003. Igualmente véase la comparecencia de Asa Hutchinson, "Border Technology: Keeping terrorist out of the United States", Senate Subcomité on Terrorism, Technology and Homeland Security and the Senate Subcommittee on Border Security, Immigration, and Citizenship, Committee on the Judiciary, 22 de marzo de 2003.

¹¹⁰Los impactos de "seguridad (*safety*) personal" se relacionan con el tema de "seguridad policiaca" (*security*) de dos maneras: el riesgo de adquirir de manera ilegal medicamentos en el

Es decir, el terrorismo, la seguridad pública, la migración y el narcotráfico son problemas que tienen factores en común, pero sus respuestas no necesariamente tienen que ser las mismas. Como se ha visto en cada uno de esos problemas, participan actores distintos con intereses y políticas diferentes que se contraponen. Por ello, la pregunta es si el Departamento de Seguridad Interna y particularmente la SSFT, tendrán la capacidad de concebir en su gestión una agenda que no se centre únicamente en los factores de seguridad. En ese marco, sería interesante analizar si las prioridades de los actores fronterizos serían consideradas, en un contexto en que se ha concedido mayor importancia a las prioridades nacionales y de política internacional.

Otro efecto sería que la naciente estructura antiterrorista incrementará las presiones sobre México para cooperar en asuntos de seguridad. Por lo cual, Estados Unidos buscará una cooperación más extensa de México para administrar la región fronteriza común (Bailey, 2002). Como se ha planteado, el principal referente de la participación de México es a través de las acciones de frontera inteligente. Pero hasta la fecha (agosto de 2003), aún no se han implantado la mayor parte de las estrategias mencionadas en los 22 aspectos de cooperación en materia de seguridad fronteriza. Situación que se debe al contexto de organización del Departamento de Seguridad Interna, de la SSFT y, particularmente, la Oficina de la Política de Seguridad Fronteriza y Transporte, en la cual eventualmente habría un responsable de los asuntos mexicanos.

Desde nuestra perspectiva, la participación mexicana es fundamental para institucionalizar la cooperación en materia de seguridad fronteriza. Adicionalmente, se concibe que en materia de política antidrogas, la colaboración mexicana se mantendrá,

extranjero, especialmente en Canadá y México, y su efecto en la salud, y segundo, el riesgo de que en los medicamentos se puedan introducir sustancias prohibidas en Estados Unidos. De lo cual se deduce la complejidad de los temas de seguridad personal, seguridad y el comercio. Estos temas fueron parte de la conferencia "Safety and Security and North American Trade", organizada por el csis en Washington, D.C., 16 de julio de 2003.

particularmente con un papel activo de parte de la Secretaría de Marina, la Secretaría de Defensa Nacional y la PGR. Aunque se podría cuestionar la efectividad de dicha colaboración, con base en la importancia que ha adquirido desde el año de 1998 el tráfico de cocaína, mariguana y metanfetaminas a través de la frontera con México –y especialmente en la frontera con Tijuana–, en donde se estima que el 70 por ciento de esas drogas proviene de México y que en el caso de las metafetaminas, México es la fuente principal (National Drug Intelligence Center, 2003).¹¹¹

La estrategia del gobierno de Estados Unidos para impulsar una mayor seguridad fronteriza implicará una interrelación entre los temas y problemas de los gobiernos federal, estatal y local de ambos países (GAO, 2002). Los gobiernos local y estatal son los que tienen una mayor responsabilidad ante una eventual acción terrorista en términos de preparación y operación de los servicios de emergencia, porque son los más cercanos a los ciudadanos. En ese sentido, el Departamento de Seguridad Interna está consciente de la importancia de fomentar una cooperación adecuada con los distintos actores involucrados en la seguridad y el comercio. Es tal la relevancia que le adjudican a tal cooperación, que se concibe que en la medida en que dicho departamento no cumpla con las metas previstas, podría provocar impactos negativos en la economía (GAO, 2003).

Con respecto a la segunda vertiente de análisis de este subcapítulo, referida a los impactos locales-regionales de la política de seguridad fronteriza, se puede afirmar que una de las consecuencias importantes ha sido un mayor acercamiento de las autoridades fronterizas del norte de México con funcionarios tanto locales y federales de Estados Unidos adscritos en la ciudad de San Diego. Asimismo, autoridades federales de México han establecido relaciones con sus homólogos de Estados Unidos. Tendencia que por igual se manifiesta en otras ciudades y estados fronterizos entre ambos países.

¹¹¹ También véase Drug Enforcement Administration (2002), *Drug Intelligence Brief, México: Country Brief*, julio.

Esta relación ha aumentado en el contexto de que el gobierno mexicano definió su estrategia de seguridad fronteriza,¹¹² que consistió en aumentar la vigilancia fronteriza a través de la participación de varias dependencias y el desarrollo de las siguientes acciones en materia de seguridad fronteriza: Secretaría de la Defensa Nacional (garantizar la seguridad de aeropuertos y vigilancia especial en la frontera), Marina, la PGR (agilizar la colaboración con el FBI y la DEA), Secretaría de Seguridad Pública, Instituto Nacional de Migración (control estricto en áreas migratorias y redoblamiento de la vigilancia en fronteras y centrales y autobuses), Comisión de Asuntos de la Frontera Norte (creación del Consejo Binacional de Planeación Fronteriza, consultar a los gobernadores fronterizos, priorizar en la seguridad e integridad de las personas en la frontera y promover una cultura de la legalidad en la frontera), Secretaría de Turismo (integración de la Comisión Nacional para la Seguridad y garantizar la seguridad al turista nacional y extranjero), Secretaría de Comunicaciones y Transporte y Aduanas (base de comunicación central con aduanas de Estados Unidos y reforzar revisión de personas agilizando el tiempo de revisión de las mercancías).

Asimismo, las corporaciones locales del norte de México han apoyado las labores de las autoridades federales mexicanas (Policía Federal Preventiva, Aduanas y PGR). También han respaldado a las autoridades federales de Estados Unidos (Aduanas, Migración, FBI y Marina), especialmente en el cruce fronterizo de Tijuana-San Ysidro (esta ciudad se incluye en el Distrito de Aduanas en San Diego).¹¹³ De esta manera, se refleja la interacción en materia de seguridad que establece un gobierno local como el de Tijuana con autoridades federales de México y Estados Unidos. Con lo cual se plantea

¹¹²Estas acciones se dieron a conocer en el marco de la "Reunión de Evaluación de Acciones de Coordinación para la Seguridad Fronteriza y Nacional", la cual fue efectuada en la ciudad de Tijuana, B. C., el día 3 de octubre de 2001, y fue convocada por el presidente Vicente Fox y secretarios de Estado.

¹¹³Un ejemplo de las iniciativas planteadas en materia de seguridad pública en esa frontera aparece en San Diego Police Department (2001), "3rd Annual Binational Public Safety Conference", San Diego, California, 11-13 de julio; City of San Diego (2000), "Binational Emergency Management Terrorism. Tabletop Exercise After Action Report", 19 de abril; City of San Diego (2002), "Binational Efforts". Memorandum, 18 de julio.

una relación entre seguridad pública del gobierno local (la seguridad de los ciudadanos) y la seguridad fronteriza de los gobiernos federales de México y Estados Unidos en las políticas de inspección y vigilancia a los ciudadanos en los cruces fronterizos. Ambos tipos de seguridad se relacionan a su vez con la seguridad nacional del Estado.

Los gobiernos de los estados fronterizos del norte de México han promovido un mayor acercamiento con sus contrapartes estadounidenses, no como parte de una política planeada, sino a partir de reconocer que se comparten problemas —con ópticas distintas—, en un contexto regional. En este marco se destacan las acciones para reforzar la seguridad fronteriza.

Adicionalmente, la comunicación y cooperación transfronteriza regional se manifiesta porque el cruce fronterizo de Tijuana-San Ysidro, es considerado como uno de los principales en términos de transacciones comerciales y al igual que en términos de tráfico de drogas entre México y Estados Unidos. Además, una de las bases navales más importantes del suroeste de Estados Unidos se ubica en San Diego, lo cual trae implicaciones para la seguridad fronteriza de ambos países.

La ciudad de San Diego es la base permanente de la fuerza militar más grande que ciudad alguna pueda concentrar, tanto en personal humano como equipo militar. Dispone de 103,000 marinos, 48 barcos de guerra, siete submarinos, dos portaaviones nucleares que pertenecen a la Tercera Flota del Pacífico. En el condado existen tres bases militares de gran importancia en la estrategia militar de Estados Unidos: la estación naval de San Diego ubicada al sur de la bahía (laboran 48,000 personas), la base militar de Camp Pendelton, localizada el norte del condado y la base aérea de Mira Mar.

La eventualidad de un conflicto bélico internacional y el hecho de que puedan presentarse atentados en instalaciones navales de San Diego, plantean que el estado de Baja California se ubique en la óptica de la seguridad nacional estadounidense. Así, en la medida en que se mezclan asuntos de la seguridad nacional (terrorismo), con el problema del narcotráfico y a su vez con la seguri-

dad pública, da pie a que los estados fronterizos del norte de México se involucren en la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos.

Las relaciones que establecen los gobiernos de los estados fronterizos del norte de México con sus contrapartes de Estados Unidos llevan a cuestionar en torno a, ¿qué implicaciones puede tener la estrecha cooperación de autoridades federales, estatales y municipales de los estados fronterizos del norte de México con agencias federales de Estados Unidos –FBI y DEA– en términos de la soberanía y la seguridad nacional? e igualmente, qué representa para la seguridad de la nación, que los intereses de Estados Unidos en materia de terrorismo se asocien a proponer a México una mayor vigilancia policiaca fronteriza, que ha limitado la interacción comercial y social transfronteriza.

Otro de los impactos importantes de la política de seguridad fronteriza en el ámbito local-regional son las demoras de los autos y personas para ingresar a territorio de Estados Unidos, a través de los cruces fronterizos. En el caso del transporte comercial las demoras si bien fueron un problema grave en los meses de septiembre y octubre de 2001, con posterioridad el problema ha disminuido. Aunque en función de coyunturas específicas, las autoridades del SIN o Aduanas implantan rígidos operativos de inspección comercial en los cruces con México.¹¹⁴

Como se ha destacado en este capítulo, desde la perspectiva del gobierno de Estados Unidos, es una prioridad lograr un equilibrio entre las políticas de seguridad fronteriza y las políticas comercial y económica en las ciudades fronterizas entre México y Estados Unidos. Este objetivo no se ha alcanzado totalmente por-

¹¹⁴El Departamento de Seguridad Interna cuenta con un sistema de alerta ante posibles ataques terroristas, el cual se identifica por los siguientes colores y a su vez que comprende varias estrategias en cada nivel: *a*) Verde (condición baja), existe un riesgo bajo de un ataque; *b*) Azul, existe la posibilidad general de un ataque; *c*) Amarillo (condición elevada), el riesgo de un ataque es muy alto; *d*) Naranja (condición alta), existen más bases para deducir que se puede presentar un ataque y *e*) Rojo (condición severa), existe una probabilidad muy alta de que ocurra un ataque terrorista. Véase www.dhs.gov En función del tipo de color y por tanto del estado de alerta, se incrementan las inspecciones en los puertos fronterizos hacia Estados Unidos. Un aspecto a destacar es si efectivamente la posibilidad de un ataque está fundamentada en evidencias concretas o simplemente en temores o miedos.

que ha prevalecido el criterio de promover una mayor seguridad o un control policiaco en los cruces.¹¹⁵ Por lo cual normalmente existen enormes filas de autos y personas para ingresar al territorio estadounidense en los principales cruces fronterizos (San Diego Dialogue, 2001).

Estas demoras han provocado una menor afluencia de turistas y consumidores en ambos lados de la frontera entre México y Estados Unidos. Sin embargo, desde la perspectiva del SIN la política de seguridad fronteriza sí ha sido efectiva, pues ha dado

(...) como resultado la aprehensión de centenares de fugitivos que eran buscados por las autoridades federales; (al igual) lograron la captura de 600 criminales que intentaron ingresar a los Estados Unidos por los puertos fronterizos de San Isidro o Mesa de Otay (segundo puerto de cruce fronterizo ubicado en la ciudad de Tijuana). De igual manera se logró la captura de mil 300 traficantes de drogas y 5 mil 600 personas que trataron de entrar a territorio estadounidense utilizando documentos migratorios falsos.¹¹⁶

Otros impactos de la política de seguridad fronteriza se contrastan con los siguientes datos: los atentados de septiembre de 2001 provocaron una caída del 38 por ciento en cruces fronterizos a través de las garitas de San Isidro y Mesa de Otay, según un estudio elaborado por Crossborder Business Associates¹¹⁷ con

¹¹⁵En este sentido es de destacar que el ex gobernador de Baja California, Alejandro González, cuestionó las excesivas revisiones desarrolladas en la garita de San Isidro, en especial, cuando se cometieron abusos contra ciudadanos mexicanos. Véase "Protesta AGA por revisiones", *Frontera*, 21 de septiembre de 2001.

¹¹⁶Esta información deriva de una declaración del entonces comisionado del SIN, Michael García—actual comisionado del ICE—, durante la visita del procurador general de Justicia de Estados Unidos, John Ashcroft, al cruce de San Isidro el 14 de enero de 2003. Véase "Reducirán tiempo de expedición de tarjetas", *Frontera*, 15 de enero de 2003.

¹¹⁷La investigación de la Crossborder Business Associates es la primera que se realiza en su tipo desde 1992 y en ella se tocan temas referentes a la importancia de los residentes de Baja California en la economía de San Diego. El estudio efectuó una encuesta en siete centros comerciales situados en el sur del condado de San Diego para medir la influencia financiera de los bajacalifornianos en esta ciudad a partir de los sucesos de septiembre de 2001. Véase Crossborder Business Associates and South County Economic Development Council, *Border Value\$: San Diego-Tijuana (2002). Overview of initial results*, octubre.

sede en San Diego. Antes de los ataques terroristas las garitas que unen a las ciudades de San Diego y Tijuana (San Isidro y Otay) registraban un promedio de 130,000 cruces diarios. Después de los atentados esta cifra cayó a 80,000 cruces.

Según el estudio de Crossborder Business Associates durante el primer semestre del año 2001 cruzaron la frontera 22 millones de autos y 6'700,000 peatones. Durante el mismo periodo pero del año 2002, las cifras de cruces mostraron un descenso al registrarse 19 millones de automóviles y 4'600,000 peatones en las garitas entre Tijuana y San Diego.¹¹⁸ Esta situación ha ocasionado un desajuste económico regional, cuyo antecedente es la desaceleración económica en Estados Unidos.

Otro efecto negativo de la política de seguridad fronteriza ha sido la determinación del SIN de suspender las visas de tipo humanitario, que particularmente se concedían a niños mexicanos con problemas de salud, que viajaban a Estados Unidos a recibir atención médica.¹¹⁹ Una eventual medida que puede tener efectos importantes para las principales regiones fronterizas, es la política de verificación de la identidad de las personas que salen de Estados Unidos hacia México. Esta política está sujeta a una evaluación de su factibilidad.¹²⁰

¹¹⁸ Respecto al tema de los tiempos de espera en las garitas, el documento de la Crossborder Business Associates muestra que de lunes a viernes los automovilistas tardan menos de una hora para cruzar a San Diego si lo hacen después de las nueve de la mañana. Los fines de semana la gente que cruza la frontera después de las 11:00 horas debe de esperar más de una hora para internarse a territorio estadounidense. Cabe destacar que en la temporada de fiestas decembrinas del año 2002, los cruces en la frontera de Tijuana y San Diego presentaron demoras de hasta de dos horas en promedio.

¹¹⁹ Cada mes, desde hace ocho años, uno o dos niños de la ciudad de Tijuana eran operados por problemas de ortopedia en el Hospital Childrens de San Diego de forma totalmente gratuita, aunque la operación les costaría alrededor de 22,000 dólares. Al menos 12 niños atendidos por dicho hospital no podrán ser intervenidos quirúrgicamente tras la determinación del SIN de suspender las visas humanitarias. Durante esos ocho años, se habrían erogado más de dos millones de dólares en operaciones, de parte de la Clínica de Ortopedia del Hospital Childrens en favor de los niños tijuanaenses. Esta medida ha sido criticada por el senador demócrata Bob Filner, véase "Aschcroft praises border-passes for approved travelers", *San Diego Union-Tribune*, 15 de enero de 2003.

¹²⁰ Este fue uno de los principales aspectos planteados por el subsecretario Asa Hutchinson durante su visita a la ciudad de San Diego, el 27 de junio de 2003.

De la política de vigilancia fronteriza se deducen las siguientes consideraciones:

a) Hasta la fecha (agosto de 2003) el gobierno de Estados Unidos no ha logrado un equilibrio entre incrementar la agilidad en los cruces y la seguridad fronteriza. Ha predominado una mayor atención a la seguridad.¹²¹

b) Los impactos que ha provocado la seguridad fronteriza no son homogéneos en todas las ciudades fronterizas entre México y Estados Unidos. Estos impactos están sujetos al tamaño de la población con visa fronteriza, la importancia de la economía local-regional, la influencia y el papel de los actores gubernamentales y no gubernamentales locales entre ambos países, para plantear que flexibilicen los procesos de inspección y vigilancia fronteriza de las autoridades estadounidenses.

c) En la política de seguridad fronteriza generalmente ha predominado el control policiaco a través de inspecciones rigurosas –no se pueden generalizar a todos los cruces fronterizos– a los autos y personas que pretenden ingresar a Estados Unidos. Estas políticas obedecen al estado de alerta en que el gobierno estadounidense ha ubicado a sus fronteras con México y Canadá.

d) Con base en los antecedentes expuestos se considera que se seguirá cuestionando la dinámica social, comercial y económica transfronteriza entre México y Estados Unidos. Esta situación se ha presentado a pesar de que el gobierno estadounidense ha reiterado que logrará un equilibrio entre una mayor agilidad en los cruces y una seguridad fronteriza.

e) En el corto plazo no se espera que se agilicen los cruces fronterizos con base en las innovaciones tecnológicas, porque la iniciativa de frontera inteligente es un proyecto de mediano

¹²¹ El promedio de cruce en la garita principal de la ciudad de Tijuana es de aproximadamente una hora y 15 minutos por día desde el 10. de septiembre de 2001 a la fecha (7 de agosto de 2003). En función del tipo de alerta que exista, este tiempo de cruce se puede incrementar. En tales condiciones de demora para ingresar a Estados Unidos, se comprenden los impactos en las relaciones transfronterizas que representa tal situación. Esta información se obtuvo del análisis diario que efectúa el SIN en los principales cruces fronterizos con México.

a largo plazo¹²² ya que se carece de presupuesto para instalar la infraestructura requerida.

En el marco de la visita del procurador general de Justicia de Estados Unidos, John Ashcroft al cruce de San Isidro (14 de enero de 2003) destacó que: “en ningún otro lugar el mandato de facilitar el cruce legítimo de personas y mercancías y aumentar la seguridad nacional es más crítico que en esta región”.¹²³

El procurador Ashcroft inauguró el Centro de Procesamiento del Pase Electrónico,¹²⁴ instalado en la garita de Otay Mesa, que tendrá el objetivo de procesar mediante alta tecnología las solicitudes SENTRI. Con esto se pretende aumentar el número de personas que tienen este tipo de permiso. Sin embargo, sólo una minoría de la población tiene acceso a tal tipo de visa. Desde la perspectiva del procurador Ashcroft, dicha propuesta refleja el interés que tiene la administración del presidente George Bush de facilitar el cruce fronterizo a todas las personas que requieren ingresar los Estados Unidos para realizar actividades legales. Este planteamiento también fue compartido por el subsecretario de seguridad fronteriza y transporte Asa Hutchinson durante su visita a San Diego en junio de 2003.

Uno de los problemas que han planteado organizaciones como San Diego Dialogue es que la mayor parte de las perso-

¹²² La fila denominada SENTRI (Secure Electronic Network for Travelers' Rapid Inspection), por donde transitan los vehículos con permiso para ingresar a Estados Unidos mediante una inspección rápida en las fronteras de San Isidro y Otay Mesa, California, no se puede considerar como la única solución para disminuir las demoras en los cruces fronterizos en el corto plazo. Uno de los argumentos radica en que la solicitud para acceder a los permisos de la línea SENTRI demora hasta cuatro meses. En la actualidad hay 26,000 conductores inscritos en el programa en la frontera de Tijuana-San Diego. En la frontera de Ciudad Juárez-El Paso hay cerca de 14,500 automovilistas registrados.

¹²³ Asimismo, el procurador Ashcroft afirmó: “(...) many Americans said we'd have to chose between greater security and greater efficiency. This administration recognized that security and efficiency are not mutually exclusive. In fact they can be pursued simultaneously through the use of advanced technology. Nowhere is the need for a smart border greater than in this region, home of the busiest land border crossing in the world”. Véase *San Diego Union-Tribune*, 15 de enero de 2003.

¹²⁴ Con esta oficina se pretende reducir en un tercio el tiempo de espera las solicitudes del programa SENTRI, además de que el permiso se extenderá de uno a dos años. De esta manera, se pretende procesar 3,120 solicitudes semanales, en lugar de 2,400. Véase *San Diego Union-Tribune*, 15 de enero de 2003.

nas que cruzan a Estados Unidos son personas de bajo riesgo y por tanto, debería de agilizarse su cruce (San Diego Dialogue (2002) y South County Economic Development Council *et. al.* (2001)).¹²⁵

El gobierno mexicano ha expresado en ocasiones su preocupación sobre las demoras en los cruces fronterizos, pero, en la práctica, no ha podido proponer o negociar alternativas que reduzcan esos problemas. No obstante de que el gobierno mexicano ha apoyado con acciones de vigilancia fronteriza a las autoridades de Estados Unidos, lo cual refleja el interés de promover una “buena relación”. Este contexto podría ser un punto de partida para que México obtuviera ciertos beneficios a cambio, lo que puede representar una alternativa para una potencial negociación en el tema o en otros problemas fronterizos. Según Bailey (2002b), el gobierno estadounidense podría ofrecer alguna forma de legalización de migrantes indocumentados a cambio de una cooperación efectiva en seguridad, especialmente en la administración de la frontera. Este argumento es válido en la medida en que Estados Unidos no cuenta con los suficientes recursos para implantar en el corto plazo el conjunto de medidas relacionadas con la seguridad fronteriza, pero fundamentalmente porque se necesita de la colaboración mexicana.

En ese sentido el gobierno mexicano a través del secretario de Gobernación, Santiago Creel, propuso una iniciativa de seguridad a Tom Ridge, secretario del Departamento de Seguridad Interna a finales de abril de 2003, en el marco de una reunión en Tijuana. La iniciativa consistía en que México apoyaría una propuesta de seguridad fronteriza a cambio de promover el desarrollo y/o legalización de migrantes. En la práctica la iniciativa mexicana tuvo un escaso impacto, porque el secretario Ridge reiteró que por ahora no era una prioridad tal propuesta mexicana. En su perspectiva, “la legalización de millones de personas

¹²⁵Tal planteamiento también se presenta en San Diego Dialogue y Crossborder Business Associates (2003), “Moving toward smart borders” en Forum Fronterizo program on “Our Ports of Entry and Homeland Security: A Dialogue with Asa Hutchinson”, University of California, San Diego, junio.

indocumentadas que viven en Estados Unidos será un tema que se tendrá que tocar por comitivas de ambos países y seguramente esto sucederá en un futuro no muy lejano” (*La Crónica*, 25 de abril de 2003).

En dicha reunión se reafirmaron las prioridades de la política de seguridad fronteriza del gobierno de Estados Unidos, las cuales se plantearon en la iniciativa de frontera inteligente. Un aspecto a destacar es si existirán los recursos financieros en ambos países para atender los requerimientos de las medidas planteadas. La propuesta gubernamental en términos de una alianza para la frontera consiste en las siguientes medidas:

- Armonización y ampliación de horarios en las aduanas localizadas en la frontera común.
- Instrumentación en México, de un sistema de información previo de pasajeros que permitirá recibir y compartir información sobre personas que arriban y salen por la vía aérea de México a Estados Unidos.
- Instalación de máquinas de rayos gamma en cruces fronterizos de ferrocarril.
- Expansión de programas de alianzas con el sector privado tales como la Coalición Empresarial Anticontrabando y la Alianza Aduanero Comercial contra el terrorismo.
- Intercambio electrónico de los datos más importantes relativos a cada transacción que ocurra en la frontera.
- Pruebas de tecnología de punta como la utilización de candados electrónicos en camiones comerciales.
- Investigaciones conjuntas sobre casos de fraude aduanero que permitan mayores decomisos de mercancías subvaluadas y transbordadas ilegalmente.
- Desarrollo de sistemas de monitoreo de embarques en tránsito.
- Desarrollar estrategias comunes para confiscar importantes cantidades de dinero provenientes de fuentes ilícitas.

Estas medidas pretenden promover una mayor seguridad en las transacciones comerciales a partir de la colaboración gubernamental.

mental y con el sector privado mexicano. La finalidad de la cooperación es enfatizar la seguridad sobre una mayor agilidad en las transacciones comerciales. Sin embargo, está ausente una visión de un desarrollo fronterizo. De ahí que el reto de una gestión binacional siga siendo lograr un equilibrio entre seguridad y una mayor agilidad en los cruces fronterizos.

Posteriormente el propio secretario Creel reiteró su propuesta de vecindad segura durante una vista a Washington, D.C., el día 11 de julio de 2003. La política consiste en conocer quiénes son los migrantes mexicanos que van hacia Estados Unidos. Esto se lograría a través de legalizar dicha mano de obra. Desde su perspectiva, la migración documentada contribuye a preservar la seguridad nacional de Estados Unidos, al tiempo que otorga seguridad a los migrantes en su integridad física, en el respeto a sus derechos humanos, laborales y civiles, y en su protección contra los abusos de los traficantes. El planteamiento del gobierno mexicano y particularmente de la Secretaría de Gobernación es que la regularización de los flujos migratorios y la seguridad de Estados Unidos son metas compatibles y complementarias.

Los cinco puntos de la política de vecindad segura planteada por el secretario Creel son:

1. Regularizar a casi cuatro millones de mexicanos que viven en Estados Unidos, sin acceso a documentos migratorios.
2. Acordar un programa de trabajadores temporales para regiones y sectores específicos.
3. Ampliar el número de visas para mexicanos, en una proporción acorde con la realidad migratoria actual.
4. Fortalecer la seguridad fronteriza con una estrategia preventiva de muertes de migrantes y con acciones coordinadas para combatir el tráfico de personas.
5. Impulsar programas de desarrollo regional en las zonas mexicanas de más alta densidad e intensidad migratoria.

Desde la perspectiva del secretario Creel esta propuesta engloba una “solución bastante realista”, que daría a Estados Unidos “un margen de seguridad mayor al que tienen actualmente”.

La coyuntura de la prioridad de la seguridad en Estados Unidos y particularmente en Washington, D.C., podrían conducir a que en el corto plazo se firmara algún tipo de acuerdo en la óptica de vecindad segura, especialmente en las medidas que tienen que ver con control migratorio. Algunos informes de la GAO¹²⁶ han puntualizado sobre la necesidad del control migratorio tanto en Estados Unidos como en los países de origen de la migración. En este sentido existe el riesgo de que se conceda mayor importancia a las medidas de seguridad *–per se–* sobre las medidas o estrategias relacionadas con la legalización o el fomento al desarrollo económico local.¹²⁷ Por ello, para el gobierno mexicano es importante tratar de lograr un balance en las prioridades sobre la propuesta de vecindad segura, en términos de seguridad, legalización y desarrollo económico.

Un elemento adicional es la coyuntura política en México. Todo parece indicar que el secretario Creel tiene aspiraciones políticas de ser precandidato presidencial en las próximas elecciones del 2006. En ese contexto, la propuesta puede interpretarse desde dos ángulos: por un lado, puede tener un carácter coyuntural y tendría menor prioridad en la agenda mexicana, porque se concedería mayor atención a la política interna; pero a su vez, la propuesta puede tener mayor prioridad, si se asocia al hecho de que la población de origen mexicano en Estados Unidos pueda votar en las elecciones presidenciales mexicanas. Al margen de estas consideraciones políticas, es fundamental para México avanzar hacia una política en donde se equilibren la seguridad fronteriza, el comercio y en general los cruces fronterizos.

¹²⁶Véase la comparecencia de Richard M. Stana, GAO, *op. cit.*, y la comparecencia de Jess T. Ford (2003), International Affairs and Trade, *Border Security. New Policies and Increased Increased Interagency Coordination Hended to Improve Visa Process*, Testimony before Senate Judiciary Subcommittee on Immigration, Border Security and Citizenship, 15 de julio.

¹²⁷Sobre la estrategia de desarrollo económico en regiones de migrantes véase Philip Martin (1996), "Race and Migration: The case of NAFTA", en *Development Strategy, Employment and Migration*, en D.F O' Connor (ed.), Leila. OECD, París.

LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA EN EL
CONTEXTO DE LA INSEGURIDAD GLOBAL:
ALGUNOS PROBLEMAS Y PRIORIDADES¹²⁸

SE HA destacado la necesidad de replantear las estrategias de política hacia la inseguridad global, optando por una efectiva cooperación internacional en donde se respeten las prioridades nacionales. Es un hecho que el mundo a partir del 11 de septiembre de 2001 ha cambiado y, en consecuencia, las estrategias bilaterales e internacionales se deberían adaptar o responder según ese contexto.

La política exterior mexicana tiene una serie de prioridades nacionales y globales que no se agotan en el combate al terrorismo. México, como un país en desarrollo, afronta retos en materia de un mayor bienestar, crecimiento y desarrollo económico, inseguridad pública y gobernabilidad. Por ello, es importante integrar una agenda de seguridad con una agenda del desarrollo. Especialmente cuando países como México deben de considerar que las prioridades de seguridad nacional también se relacionan con una nueva teoría de seguridad que incluya en un rango mucho más amplio las relaciones entre fenómenos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales.

El planteamiento anterior es importante cuando se concibe que la protección en los países de América del Norte y la seguridad de sus fronteras se ha convertido en la prioridad en la lucha contra el terrorismo internacional, con lo cual eventualmente debería haber una respuesta en común (Rozenal, 2002). En tal contexto y considerando que desde la firma del TLCAN se ha creado una área regional comercial, los países firmantes deberían anteponer como una de sus prioridades que la seguridad de las fronteras no obstaculizara el flujo de mercancías, servicios y personas. Especialmente cuando se esperaría que los logros del TLCAN

¹²⁸ Esta sección no pretende analizar la política exterior mexicana en la coyuntura actual, porque no es el objetivo central. Para analizar algunos aspectos de esa política exterior véase, Rafael Fernández de Castro (coord.) (2002), *El cambio y continuidad en la política exterior de México*, Edit. Ariel, pp. 271.

estuvieran conduciendo a una comunidad de América del Norte, en donde se podrían compartir proyectos comunes y la discusión de las diferencias.¹²⁹

Si las relaciones internacionales de México se limitan únicamente a las prioridades ante el terrorismo y en general a las políticas de los Estados Unidos en la materia, será difícil renegociar y proponer otras alternativas a los problemas bilaterales.¹³⁰ La cuestión fundamental radica en que el gobierno estadounidense ha planteado como su prioridad la de la seguridad. Por ello, México no ha podido definir una agenda estratégica con Estados Unidos y Canadá en donde disminuyan las políticas y prioridades unilaterales estadounidenses, optando en cambio, por una política en donde se consideren los derechos humanos, las libertades civiles, el libre comercio de bienes y servicios y, fundamentalmente, los cruces fronterizos.

La influencia estadounidense en las políticas de seguridad reflejan que no se han reconocido los cambios en el entorno internacional y bilateral. Desde la perspectiva estadounidense, se considera que quien no apoye sus políticas está en su contra. Esta actitud reafirma una política estadounidense tradicional que se pretende consensuar globalmente. Bajo ese contexto, México tendría que adaptarse a las prioridades de seguridad de Estados Unidos, si deseara obtener algún acuerdo, sea por ejemplo en materia migratoria o en desarrollo fronterizo.¹³¹

La prioridad hacia el terrorismo y la coyuntura de la alternancia democrática en México representan dos condiciones

¹²⁹Véase Woodrow Wilson International Center for Scholars (2002), *Toward a North American Community? A Conference Report*, Washington, D.C. Cabe mencionar que en esta conferencia no se abordó el tema de seguridad desde la perspectiva de una integración común, o como parte de una noción más amplia del desarrollo en el ámbito nacional, local o regional.

¹³⁰En el marco del TLCAN los problemas comerciales se han agudizado, lo que responde al planteamiento de que a mayor relación entre ambos países, mayores serían las tensiones y conflictos. Una revisión reciente de los temas recientes de la agenda bilateral la plantea K. Larry Storrs (2003), "México-U.S. Relations: Issues for the 108th Congress", CRS Report for Congress, Washington, D.C., 10 de junio, *op. cit.*

¹³¹Para profundizar sobre esta propuesta véase a John Bailey (2002), "«Seguridad de la patria» en los EE.UU.: la «quinta canasta» y la posible negociación", en José María Ramos y Ofelia Woo (eds.) (2004), *Seguridad Nacional y Fronteriza en la Relación México-Estados Unidos-Canadá*, Universidad de Guadalajara.

fundamentales para tratar de redefinir la relación con Estados Unidos.¹³² Otra opción es valorar una mayor relación con Canadá o Europa, para desbilateralizar la relación con Estados Unidos.

Sin embargo, los antecedentes recientes de la relación de México con Estados Unidos indican que la relativa independencia de interlocución que tradicionalmente ha caracterizado a México ha cambiado. La perspectiva de seguridad nacional de Estados Unidos ha influido en el gobierno mexicano, a pesar de que pueden existir diferencias en los enfoques y temas de la agenda mexicana de seguridad nacional, a causa de sus niveles de desarrollo y enfoques de seguridad.

Tradicionalmente México había mantenido una posición hasta cierto punto independiente en materia de relaciones con Estados Unidos. Su posición como una "potencia intermedia", en los años ochenta y en parte en los noventa, le daba cierto poder negociador con Estados Unidos. Sin embargo, en los primeros meses de la administración del presidente Fox, existió un cierto alineamiento a las posturas del presidente George Bush. Esta posición cambió posteriormente hacia una postura un poco más crítica en temas como el agua, la migración y la acción bélica en Irak.

En la última visita de Estado del presidente Fox a Washington, D.C., a principios de septiembre de 2001, se reafirmaron los lazos de las nuevas estrategias en la relación entre México y Estados Unidos. En tal encuentro se propusieron conceder mayores apoyos al NADBANK y al COCEF, para lo cual se consultarían a los actores de ambos países en los ámbitos fronterizo y federal. Igualmente se destacaron avances en materia de contrabando de migrantes, crimen organizado y narcotráfico fronterizo. Asimismo, se plantearon avances en proveer de seguridad y protección de vidas en la frontera y medidas para facilitar una mejor coor-

¹³²Para un mayor análisis de la coyuntura de la relación binacional véase a John Bailey (2003), "U.S.-Mexico Relations at Mid-Sexenio", Remarks at a meeting of Mexico's North American Ambassadors and Consuls, Houston, Texas, 11 de julio.

dinación fronteriza; al igual que promover un mejor intercambio en materia de energía.

Una de las propuestas más importantes planteadas en esa reunión, fue la iniciativa de Sociedad para la Prosperidad (“Partnership for Prosperity”).¹³³ El objetivo de esta iniciativa es a que a través de una alianza entre el sector público y privado de ambos países se fomentaría la inversión privada en localidades mexicanas de bajo crecimiento económico. Adicionalmente, participarían otros actores profesionales y de la sociedad civil de ambos países en la creación del plan de acción.¹³⁴

Como se puede apreciar hasta antes de los sucesos terroristas de septiembre de 2001, la relación se caracterizaba por propuestas de largo plazo, con una participación destacada de actores administrativos –los gestores cotidianos de la agenda– de los gobiernos de ambos países. La participación de estos actores ha sido importante en los últimos años, porque al margen de las

¹³³Véase The White House (2001), “Joint Statement between the United States of America and the United Mexican States”, Washington, D.C., de septiembre.

¹³⁴Una de las opciones que se ha planteado como una alternativa para promover una cooperación de largo plazo y sustentada en una noción del desarrollo es la llamada “Sociedad para la Prosperidad” establecida por México y Estados Unidos. Esta iniciativa deriva de la propuesta de U.S.-Mexico Border Partnership (marzo de 2002). En una reunión binacional para examinar tal propuesta (San Francisco, California, 9 y 10 junio de 2003) las autoridades de ambos países propusieron ampliar el acceso al capital, la transferencia de tecnología y mejora de procesos, el desarrollo de la capacidad instalada para el futuro, y la vinculación de instituciones con objetivos comunes. Uno de los resultados concretos de esta reunión fue la firma de un acuerdo que permitirá al Overseas Private Investment Corporation (OPIC) extender sus programas y servicios de inversión a México, lo que traería como consecuencia mayores fuentes de empleo y transferencia de tecnología. Este acuerdo, si es ratificado por la Cámara de Senadores de Estados Unidos, permitirá proyectos de inversión en aspectos como educación, la infraestructura en los municipios y el medio ambiente, y constituirá un mecanismo que dará la seguridad jurídica a la inversión. Asimismo, se pretende desarrollar un enfoque amplio de proyectos financieros, aprovechando los recursos de mecanismos como el ExIm Bank –el Banco de Exportación e Importación norteamericano– la Agencia de Comercio y Desarrollo (TDA, por sus siglas en inglés) y el OPIC, así como instituciones financieras mexicanas como Banobras y Nacional Financiera. Con este tipo de mecanismos, se pretende generar un intercambio formal e informal entre empresarios cuyos intereses y actividades estén vinculados a ambos lados de la frontera, y cuya interacción genere sin duda alguna mayor actividad económica y bienestar para la región. En el fondo, la Sociedad para la Prosperidad busca bajo las premisas básicas de la libertad y la democracia, que ambos países construyan juntos un entramado de instituciones sociales, privadas y públicas que permitan el desarrollo económico mexicano, pero cuyos resultados generen beneficios mutuos.

tensiones que pueden caracterizar las relaciones entre los presidentes de ambos países, existen proyectos e iniciativas que se pretenden desarrollar y que en otros casos se han implantado. Estos actores intermedios, operativos y gestores del día a día de la relación bilateral, han tenido una participación importante.

El contexto de la relación que se había conformado en el marco del último encuentro presidencial cambió radicalmente con los sucesos terroristas en Estados Unidos de septiembre de 2001. Uno de los principales factores de escisión entre los presidentes de México y Estados Unidos fue la postura crítica de México en el Consejo de Seguridad en noviembre de 2002, ante el interés de Estados Unidos de invadir a Irak y, posteriormente, la posición gubernamental mexicana de oponerse a la participación bélica estadounidense en Irak en abril de 2003.

El marco anterior lo interpretamos desde dos ángulos: primero, la actitud gubernamental mexicana ante Estados Unidos podría entenderse como muestra de maduración y de cierta independencia. Lo cual no significaba que México pretendía distanciarse de Estados Unidos, lo que México pretendía —especialmente en el periodo del ex canciller Jorge G. Castañeda— era definir la relación conforme mejor convenía en cada ocasión, por lo cual la diferencia en asuntos de política bilateral e internacional no significa conflicto, porque entre ambos países existen vínculos comerciales, financieros y en general económicos, los cuales determinan la necesidad de promover la cooperación binacional y transfronteriza. Sin embargo, el presidente Bush no lo entendió de esa manera. Con lo cual, en la práctica la “buena relación” en el ámbito de los presidentes de México y Estados Unidos se vio cuestionada.

La segunda interpretación tiene que ver con el hecho de que se concibe que si México hubiera apoyado a Estados Unidos ante su acción bélica en Irak, no necesariamente se hubiera presentado una fuerte oposición del conjunto de la sociedad mexicana. Las críticas se hubieran presentado en algunos partidos políticos de oposición al gobierno. Lo anterior se argumenta por

las siguientes razones: los temas de política exterior no forman parte de una de las principales prioridades de la opinión pública mexicana; segundo, ambos países comparten una gran diversidad de intercambios en donde varios sectores de la sociedad mexicana se han visto beneficiados, un ejemplo es la población de la frontera norte y otros municipios mexicanos del centro del país; tercero, los posibles efectos negativos tanto internos como externos se pueden reducir si el gobierno mexicano reflejará una capacidad de gestión, basada en la creación de consensos, acuerdos y negociaciones con los actores clave tanto internos como externos; y por último, como un indicador de que la opinión pública y los partidos políticos tienen otras prioridades de política interna, recientemente México apoyó a Estados Unidos en el Consejo de la ONU. Y sin embargo, no se expresaron críticas de esos actores mexicanos al respecto. Tal apoyo ocurrió en el contexto de que México respaldó a Estados Unidos en las dos últimas votaciones, incluida la resolución del día 12 de junio de 2003, que otorgó otro año de inmunidad a los soldados estadounidenses frente a la Corte Penal Internacional. Desde el punto de vista del canciller Luis Ernesto Derbez, el voto mexicano fue una postura “congruente” con la del año pasado y con la posición del Grupo de Río, al que pertenece México.¹³⁵

Un aspecto central de la coyuntura de la relación México-Estados Unidos es que tal relación no necesariamente puede disminuir a causa de la cantidad y calidad de las interrelaciones en asuntos económicos, financieros, culturales, sociales y fronterizos. El examen de la cooperación transfronteriza aquí presentado es una muestra de la importancia y los alcances de la relación México-Estados Unidos, particularmente en el ámbito de los gobiernos de los municipios y estados fronterizos del norte de México.

¹³⁵ En un encuentro del secretario de Estado, Colin Powell, y el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, el día 12 de junio de 2003 en Washington, D.C., aquél expresó su “satisfacción” porque México apoyó a Estados Unidos en esas votaciones en el Consejo de Seguridad de la ONU.

RETOS EN LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: LAS PERSPECTIVAS DE LOS GOBIERNOS FEDERAL Y LOCAL

DESDE septiembre de 2001 se ha podido apreciar que la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos se ha caracterizado por un énfasis en el control policiaco. Esto plantea algunos retos para la política exterior mexicana y a la relación transfronteriza entre México y Estados Unidos.

En el caso de las relaciones México-Estados Unidos y en el ámbito de los gobiernos federales algunos desafíos son, entre otros, los siguientes:

a) La relación bilateral se caracterizará por una mayor importancia a la seguridad en los próximos años. Este enfoque condicionará la agenda mexicana con este país, lo que implicará el desafío gubernamental de México de matizar, ajustar y negociar dicha perspectiva a la definición de ciertas prioridades nacionales. Como se puede apreciar en el cuadro 11 ambos gobiernos tienen diferencias y coincidencias respecto a la seguridad fronteriza.

Desde la perspectiva de la seguridad de la nación mexicana, es decir, según los intereses de la sociedad mexicana, sí existe una serie de preocupaciones que va desde la agilidad en los cruces fronterizos, violación a derechos humanos a migrantes en Estados Unidos, distribución del agua en la frontera, acceso a transportistas mexicanos al país vecino, la firma de acuerdo migratorio y, en general, las restricciones a las interacciones social, comercial y general económica entre ambos países en sus fronteras.

b) El gobierno mexicano ha optado por una cooperación en materia de seguridad fronteriza no porque considere la eventualidad de un ataque, sino porque se comparte una frontera en común. La posición mexicana se caracterizaba hasta antes del cambio del ex comisionado de Seguridad Nacional, Adolfo Aguilar Zinser, por anteponer algunas prioridades con respecto a la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos. En especial, que la vigilancia fronteriza no impidiera la circulación de bienes, servicios y personas en la región fronteriza (Aguilar, 2001b). Con

CUADRO 11
PRIORIDADES DE MÉXICO
Y ESTADOS UNIDOS EN SEGURIDAD FRONTERIZA

<i>México</i>	<i>Estados Unidos</i>
Agilidad en cruces fronterizos	Mayor seguridad
Acuerdo migratorio	Un acuerdo migratorio a largo plazo
Mayor seguridad	
Escasa importancia a una reorganización en la gestión fronteriza	La reorganización de la gestión fronteriza fundamental
Agilidad en cruces comerciales	Balance entre seguridad y flujos comerciales
Una política de desarrollo fronterizo	Seguridad articulada al desarrollo fronterizo
Escasa importancia en tecnología en cruces fronterizos	La tecnología fundamental

Fuente: Elaboración propia.

el cambio de Aguilar Zínser en la administración federal, se ha acentuado la ausencia de una política de seguridad de Estado. En la actualidad esa política ha sido retomada por la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Gobernación, bajo dos visiones: una militar y otra policiaca, con lo cual ambas dependencias abordan de manera parcial las dimensiones social y económica transfronteriza.

c) El problema no es tanto una mayor o menor cooperación con Estados Unidos, pues de antemano se reconocen que se comparte una vecindad geográfica, que ha representado una oportunidad y a su vez un problema. Por lo tanto, lo importante es qué tipo y condiciones orientan la cooperación transfronteriza. El ex canciller Jorge G. Castañeda (2002a) lo planteó en los siguientes términos:

(...) el gobierno del Presidente Fox estableció una doble estrategia. Por un lado, dar mayor profundidad a nuestra relación estratégica de largo plazo con Estados Unidos, que por razones tanto históricas como geopolíticas es –y seguirá siendo en el futuro previsible– el socio más importante para

México. Y por el otro, dada la posición hegemónica de ese país en el ámbito internacional y la asimetría de nuestra relación bilateral, desarrollar un segundo eje de política exterior que le proporcione un mayor equilibrio a nuestra agenda internacional...

d) La política exterior mexicana ha tenido dificultades para anteponer y negociar algunas prioridades nacionales ante Estados Unidos en materia fronteriza.¹³⁶ En el caso de la frontera México-Estados Unidos las prioridades tienen que ver con una demanda social común: agilizar los cruces fronterizos hacia Estados Unidos y reducir los abusos policiacos contra migrantes y hacia la población en general.

En el ámbito de la relación fronteriza México-Estados Unidos algunos retos que se plantean son entre otros los siguientes:

a) La política de seguridad fronteriza ha cuestionado la capacidad de las autoridades fronterizas de Estados Unidos para alcanzar un equilibrio entre mayor seguridad y la agilidad en los cruces fronterizos. De mantenerse esta situación, se seguirán obstaculizando las interacciones transfronterizas, dejando de lado una planeación y cooperación regional de mediano y largo plazo (San Diego Dialogue, 2000: 13).

b) El desarrollo de estrategias de innovación tecnológica fronteriza para agilizar los cruces fronterizos son un proyecto de mediano y largo plazos. En los últimos años, la escasa tecnología fronteriza implantada no ha impedido el tráfico de drogas ilícitas y una mayor eficiencia en los cruces fronterizos.¹³⁷

c) Los gobiernos locales fronterizos del norte de México se enfrentan a la complejidad de una administración pública,

¹³⁶Un caso en donde se pueden aplicar las limitaciones de la política exterior mexicana es en la muerte de migrantes mexicanos en la frontera. No obstante de que existen indicios de cierta responsabilidad gubernamental de Estados Unidos. Por ejemplo la GAO (2001) encontró que las muertes de migrantes estaban asociadas a la Operación Guardián, como consta en el informe titulado: "INS Southwest Border Strategy Resource and Impact Issues Remain After Seven Years", agosto.

¹³⁷Una de las acciones que ha establecido la Subsecretaría de Seguridad Fronteriza y Transporte (SSFT) es el incrementar el horario del puerto de entrada de Otay, con la finalidad de reorientar los vehículos del puerto de cruce de San Isidro hacia tal garita. Tal reorientación

caracterizada por diversos problemas (governabilidad, mejor desempeño gubernamental, reformas administrativas y fomentar el crecimiento) y a su vez, promover una gestión binacional, en donde se involucran los problemas de inseguridad pública, seguridad fronteriza y narcotráfico.

d) La gestión de los problemas de seguridad fronteriza en el gobierno mexicano se caracteriza por una descoordinación burocrática. A la fecha no queda claro cuál es la instancia federal responsable de la coordinación de la seguridad fronteriza en el ámbito nacional. Esto lleva a cuestionar si se requerirá alguna nueva forma de arquitectura organizacional, semejante al Departamento de Seguridad Interna estadounidense.

Una alternativa puede ser la Comisión de Asuntos de la Frontera Norte a cargo de Ernesto Ruffo. Sin embargo, su falta de legitimidad legal y sus conflictos con la Secretaría de Relaciones Exteriores, han determinado sus escasos logros. Además, la comisión no abarca explícitamente tareas relacionadas con seguridad. Las funciones de seguridad las retomó la comisión en el contexto de que el gobierno federal dio a conocer su política de seguridad fronteriza a principios de octubre de 2001. Este papel de la comisión refleja la falta de claridad —o flexibilidad desde otro ángulo—, acerca de sus funciones.

En resumen, entre las consecuencias que han provocado los acontecimientos terroristas en Estados Unidos en el ámbito fronterizo destaca la implantación de una política de seguridad regional. Esta política ha promovido una mayor relación entre las autoridades locales y estatales de la frontera norte mexicana con sus homólogos fronterizos de Estados Unidos. Lo cual tiene implicaciones para la política mexicana.

tendrá un mayor impacto cuando se abra la carretera de Rosarito hacia el área de Mesa de Otay. De esta manera los turistas estadounidenses tendrán dos alternativas: cruzar por San Isidro o ir hacia el cruce de Otay. En la actualidad, los turistas procedentes de Ensenada o Rosarito no suelen utilizar el puerto de Otay, porque implica una demora de cerca de 25 minutos arribar a ese cruce. No obstante, de que generalmente hay menos vehículos cruzando hacia Estados Unidos por el puerto de Otay.

Los gobiernos de los estados fronterizos del norte de México, han promovido un mayor acercamiento con sus contrapartes estadounidenses, no como parte de una política planeada, sino a partir de reconocer que se comparten problemas –con ópticas distintas–, en un contexto transfronterizo. Sin embargo, el problema fundamental radica en que si bien los gobiernos federales de México y Estados Unidos han reconocido los efectos de una mayor seguridad fronteriza en los flujos transfronterizos, no han logrado implantar políticas que promuevan un equilibrio entre mayor seguridad y una agilidad en los cruces fronterizos. Por el contrario ha predominado un enfoque policiaco. En el corto plazo, resulta prioritario lograr ese equilibrio, con el fin de no limitar el crecimiento económico y las interacciones sociales fronterizas.

DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN SEGURIDAD PÚBLICA, NARCOTRÁFICO Y SEGURIDAD FRONTERIZA

LA PARTICIPACIÓN de los gobiernos locales del norte de México en los problemas de seguridad pública, narcotráfico y seguridad fronteriza implica una tarea compleja, porque tienen dificultades para gestionar de manera conjunta esos problemas. Adicionalmente, esos gobiernos se enfrentan a procesos de reformas administrativas, limitadas finanzas públicas, gobernabilidad y ausencia de planeación entre otros problemas.

En ese contexto, la promoción y la planeación de la cooperación fronteriza bajo una gestión estratégica no es una de sus prioridades principales. Su papel se limita en brindar apoyo y asistencia en tareas de cooperación transfronteriza en materia de seguridad.

El papel de los gobiernos locales mexicanos en materia de cooperación transfronteriza está sujeto a los siguientes elementos:

- Visión.
- Capacidad gubernamental.
- Gestión estratégica.

- Gestión intergubernamental.
- Impacto locales de los problemas fronterizos.
- Influencia del sector empresarial.

La ausencia del perfil anterior en los gobiernos fronterizos mexicanos ha provocado, entre otros aspectos, que no se sistematice información de delincuencia binacional, que les permita, por ejemplo, evaluar el impacto de los procesos socioculturales, que se presentan en las ciudades fronterizas estadounidenses; y que influyen en la inseguridad fronteriza y, en general, en el desarrollo local. En el tema que nos ocupa, una de las acciones que está ausente es una política de evaluación de información transfronteriza en materia de prevención de la delincuencia.

Esta tarea es importante, si efectivamente se integrara en las políticas de seguridad, porque permitiría evitar oportunamente acciones delictivas de grupos que interactúan en las ciudades fronterizas. Esta acción implica una gestión y cooperación intergubernamental entre los tres ámbitos de gobierno mexicano y de Estados Unidos. Particularmente porque los tres problemas analizados (seguridad pública, narcotráfico y seguridad fronteriza) involucran la participación de los tres ámbitos gubernamentales, en términos de coordinación, cooperación y sobre todo de una gestión intergubernamental, como se puede apreciar en el cuadro 12, relacionado con la agenda de las diferentes corporaciones mexicanas.

¿Qué implicaciones tendrá la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos en materia de gestión intergubernamental para los gobiernos locales? Como se ha analizado en el desarrollo de este estudio, una de las implicaciones de la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos ha consistido en una mayor participación de los gobiernos locales mexicanos. Estas tareas han sido las siguientes:

- Organizar el tráfico de autos y personas en las calles aledañas a las puertas de ingreso a Estados Unidos.
- Detención de presuntos delincuentes de origen mexicano y estadounidense.

- Participar en operativos de organización del tráfico de autos ante llamadas de alerta en los puertos de entrada a Estados Unidos.
- Establecer comunicación con sus contrapartes estadounidenses tanto locales, estatales y federales.
- Una cooperación informal y coyuntural en apoyos de detención de presuntos traficantes de migrantes.
- Coordinarse con autoridades policíacas de México y Estados Unidos.

CUADRO 12
TEMAS DE LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL
POLICIACA EN MÉXICO

<i>Federal</i>	<i>Estatal</i>	<i>Local</i>
Narcotráfico	Robo autos	Prevenir crimen (vigilancia, patrullaje y gestión policiaca)
Contrabando de armas	Secuestros	Promover programas de entrenamiento
Crimen organizado	Tráfico de menores	Seguridad fronteriza (apoyo)
Seguridad fronteriza	Apoyo en investigaciones criminales	Comunicación transfronteriza

Fuente: Elaboración propia.

Estas tareas son importantes porque se asocian a tareas operativas que corresponden a las facultades de los gobiernos locales mexicanos. En cambio, una concepción estratégica de esos gobiernos en materia de seguridad fronteriza tendría que ver con la definición de una propuesta local de seguridad. Dos serían sus componentes principales: primero, una evaluación acerca de la importancia e impactos de las iniciativas de seguridad fronteriza; y segundo, que puedan incorporar otro enfoque de seguridad relacionado con la seguridad ciudadana, y que no cuestione las relaciones socioculturales y económicas transfronterizas que tradicionalmente han caracterizado a las relaciones entre las comunidades mexicanas y estadounidenses. Esta posición es

importante, porque reflejaría otra manera de concebir la seguridad con sus contrapartes locales de Estados Unidos, que se justificaría a causa de que sus prioridades de seguridad no necesariamente son las mismas, pero que pueden tener objetivos en común, en la medida en que comparten algunos problemas.

En concreto, las corporaciones policiacas mexicanas se enfrentan a los siguientes retos en materia de seguridad fronteriza:

- Mayor capacidad de gestión transfronteriza y de desarrollo local.
- Capacidad de promover la coordinación, comunicación y cooperación intergubernamental en el ámbito mexicano y con los actores estadounidenses.
- Integrar la perspectiva local, orientada a la cooperación entre dos comunidades que tienen vínculos sociales, económicos y culturales, pero que se ve cuestionada por las prioridades del gobierno federal estadounidense. En la medida en que no exista un equilibrio basado en un consenso local-federal transfronterizo, será una fuente de diferencias.
- La cooperación no debe basarse únicamente por consideraciones de tipo político, sino en un equilibrio en las prioridades de seguridad y desarrollo. Esto implica concebir la cooperación con una perspectiva integral y estratégica.
- Un enfoque del desarrollo de la cooperación está sujeta a las diversas perspectivas que la condicionan: económica, militar, diplomática, social, policiaca y de seguridad, en las cuales participan distintos actores en los tres ámbitos y que pueden tener diferentes interpretaciones de la cooperación transfronteriza.

Un ejemplo del reto anterior se aprecia en el cuadro 13:

El cuadro 13 nos indica que existen tres actores clave que han promovido la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en los últimos años: el sector gubernamental con diferentes perspectivas, el sector empresarial que favorece la cooperación económica, con base en promover la inversión externa y finalmente, la sociedad civil que en materia ambiental y protec-

CUADRO 13
TIPOS DE ACTORES SEGÚN ACUERDOS
TRANSFRONTERIZOS

<i>Actores</i>	<i>Seguridad pública</i>	<i>Desarrollo económico</i>	<i>Medio ambiente</i>	<i>Infraestructura ambiental</i>	<i>Infraestructura transporte</i>	<i>Narcotráfico</i>
Gubernamental	•	•	•	•	•	•
Empresarial		•			•	
Sociedad civil						
Otros						

Fuente: Elaboración propia.

ción a migrantes ha mantenido un papel protagónico en los últimos años.

Las posturas de los tres actores si bien pueden ser similares en un tema en particular, pueden variar con respecto a otros. Por ejemplo, en materia de seguridad, los tres actores tienen coincidencias. Esta situación ha coadyuvado a que no exista una uniformidad en las tendencias en la cooperación transfronteriza entre los distintos actores y temas de la agenda.

En ese contexto se puede reafirmar la importancia de fortalecer las capacidades de los actores locales para gestionar los diversos problemas o temas de la relación con un enfoque de desarrollo local y de gestión intergubernamental. En un marco que se caracteriza por distintas condicionantes de la gestión bilateral (véase cuadro 14) en términos de diferencias de enfoques, la participación de distintos actores, diferentes prioridades de esos actores, según sea su ámbito de ubicación y tema bilateral; tipo de gestión (estratégica o convencional) y fundamentalmente, si existe una orientación de fomento al desarrollo social o únicamente hacia un crecimiento económico sectorial.

Como se aprecia, el tema de la seguridad fronteriza puede tener implicaciones económicas, políticas, sociales y en términos de gestión, que en caso de no gestionarse estratégicamente pueden dar pie a tensiones, conflictos y en consecuencia una ausencia de cooperación.

CUADRO 14
 PRINCIPALES CONDICIONANTES EN LA
 DEFINICIÓN DE ACUERDOS BILATERALES

<i>Actores</i>	<i>Seguridad pública</i>	<i>Desarrollo económico</i>	<i>Medio ambiente</i>	<i>Infraestructura ambiental</i>	<i>Infraestructura transporte</i>	<i>Narcotráfico</i>
Económicas		•		•	•	
Jurídicas		•	•			•
Enfoques sobre el problema	•		•	•		•
Diversos actores	•					•
Prioridades						
Gestión Social	•	•	•	•		•

Fuente: Elaboración propia.

Por ejemplo, la influencia del tema de la migración –que no fue un tema central de este libro– puede influir en la agenda bilateral en la medida en que las autoridades mexicanas tengan limitaciones para ubicarlo como un tema estratégico de la relación, y que, como tal, no sea una limitación para avanzar en otros asuntos de la agenda bilateral. Particularmente, cuando las prioridades de los actores gubernamentales mexicanos sobre el tema no son las mismas. Por ejemplo, para las autoridades federales mexicanas sí es una prioridad llegar a un acuerdo migratorio con Estados Unidos, pero para ese país, no es muy relevante en la coyuntura actual. En cambio para los gobiernos locales y estatales del norte de México su prioridad es que exista una mayor agilidad en los cruces fronterizos y, fundamentalmente, que las políticas de seguridad no cuestionen la dinámica económica y comercial transfronteriza.

El tema migratorio afecta a los gobiernos locales mexicanos en la medida en que la población migrante al no cruzar hacia Estados Unidos, generalmente se asienta en las ciudades fronterizas, como es el caso de Tijuana. Por ello, un tema de interés para los gobiernos locales mexicanos es articular una política de

desarrollo en el marco del contexto de la inseguridad global. Sus componentes principales han sido discutidos en la primera parte de este libro. Su factibilidad económica, política y de gestión tiene algunas limitaciones, en la medida en que los gobiernos mexicanos y estadounidenses tienen otras prioridades de gestión local y en parte transfronteriza, y además, cuentan con deficiencias en su capacidad gubernamental.

Algunos de los retos a los que se pueden enfrentar los gobiernos locales en materia de seguridad pública y narcotráfico¹³⁸ son los siguientes:

1. Promover una mayor vinculación con la comunidad, para reducir los niveles de inseguridad

Las experiencias de las policías de California y de manera particular de San Diego en materia de policía comunitaria, se podrían adaptar en los municipios mexicanos.

El grupo de trabajo no le concedió una importancia generalizada a tal enfoque comunitario. En cambio, predominó un enfoque policiaco de la seguridad fronteriza. En donde el tema de la demanda y sus políticas de tratamiento antidrogas, recibieron una atención marginal. Situación que se comprende porque la mayor parte de los participantes provenía del área policiaca.¹³⁹ Lo que nos indica la ausencia de un enfoque integral en los problemas de estudio.

2. Promover un enfoque de una policía más ciudadanizada

Este perfil forma parte de un nuevo papel del policía, lo que implica la adopción de valores sociales y una cultura ciudadanizada en la gestión policiaca.

¹³⁸El examen y fundamentación de los retos de la cooperación transfronteriza se basa en una evaluación de la importancia del enfoque de la gestión estratégica (Moore, 1998) aplicado a la seguridad pública y un examen de los puntos de vista expresados por autoridades policiacas tanto federales como estatales y locales adscritas en San Diego, las cuales asistieron a una reunión de trabajo sobre *Bi-national Collaboration in Law Enforcement and Public Security*, convocada por el Project of Reforming the Administration of Justice in Mexico, coordinado por el Center for U.S. Mexican Studies, de la University of California, en San Diego. La reunión se efectuó en la ciudad de San Diego el día 23 de octubre de 2002.

¹³⁹Los participantes del área policiaca fueron David Surtl, Assistant Special Agent in Charge, DEA; Donald Thornhill Jr., Special Agent DEA; David Eisenberg, Sergeant, Chula Vista Police Department; Albert Gonzalez, Special Assistant Attorney General, State of California Attorney General; Michael Devine, Assistant Director Investigations, INS; Juan

Las policías en California y en particular de San Diego, pueden ser ejemplos concretos para rediseñar el papel de las corporaciones fronterizas mexicanas.

Este enfoque no fue abordado como una prioridad por los participantes en el seminario efectuado en San Diego. Una de las nociones presentes fue la participación de los ciudadanos para denunciar situaciones de violencia e inseguridad. Sin embargo, se planteó como una contradicción el hecho de que no existiera un mecanismo formal de cooperación para casos de robos de infantes, lo que sí sucede para el caso de robo de vehículos. Esta situación se explica por la prioridad en la política pública del robo de autos en comparación al problema del robo de infantes y la divulgación de pornografía infantil en las ciudades fronterizas.

3. Fomentar un equilibrio entre una orientación policiaca y ciudadana (promover vínculos con la comunidad y promover valores de tolerancia)

Este es uno de los retos más importantes, porque implica redefinir el papel tradicional de las corporaciones policiacas, especialmente mexicanas. En donde el respeto a los derechos humanos sea una de las vertientes principales. En este aspecto, la influencia de las corporaciones estadounidenses no sería representativa, por los antecedentes de violación a los derechos humanos en donde se han involucrado policías estadounidenses. Este tema no fue central en la reunión del grupo de trabajo a causa de lo sensible del mismo, pero que nos indica excesos de fuerza en algunos operativos policiacos de ambas corporaciones. Tal problema refleja algunas deficiencias en la capacitación policiaca.

El rediseño del papel del policía con una orientación social-comunitaria, ha sido uno de los fundamentos para una mayor

José Briones, International Case Coordinator, San Diego District Attorney; Raúl A. Martínez, Investigator, CHIP México Liaison, California Highway Patrol; Francisco Iribe, ex director de la Policía Municipal, Mexicali, B.C.; Marco A. Carrillo, ex director, Prevención del Delito, Gobierno del Estado de Baja California, y Jorge Martínez, jefe de Proyectos de Seguridad, Secretaría de Seguridad en Baja California.

efectividad de los programas de prevención en otros países. El cambio en el perfil de la policía, deriva de una mayor profesionalización, capacitación e involucramiento efectivo en las diversas políticas. Como se ha comentado, en este aspecto las corporaciones locales mexicanas tienen mucho que aprender y de adaptar algunas experiencias de gestión de sus contrapartes estadounidenses.

4. Adoptar un enfoque de prevención estratégica de la delincuencia

Se propone una política integral de prevención fundamentada en un enfoque estratégico, que se sustenta en un fortalecimiento de las capacidades de los distintos actores relacionados con las políticas de prevención.

Existen experiencias de gestión y políticas que han alcanzado ciertos logros en el estado de Baja California, las cuales se pueden rediseñar y adaptar con base en fortalecer las capacidades de los actores. La idea es optimizar recursos y potenciar las capacidades.

En esta tarea la relación con las autoridades policiacas estadounidenses es importante, porque permitiría avanzar hacia una gestión y planeación estratégica en materia de seguridad. Tres supuestos fundamentarían la necesidad de dichos enfoques:

- a) La inseguridad seguirá aumentando en las ciudades fronterizas mexicanas.
- b) La delincuencia transfronteriza se incrementará en las principales ciudades entre México-Estados Unidos.
- c) Las corporaciones policiacas mexicanas se seguirán involucrando en tareas de apoyo, coordinación y cooperación con autoridades locales, estatales y federales de Estados Unidos.

Las políticas de seguridad pública en México se han orientado hacia una visión punitiva, la cual ha tenido limitaciones. Por tanto, se han venido planteando o sugiriendo políticas de carácter preventivo, que se han concebido como alternativas eficaces y efectivas para reducir la delincuencia.

Una política preventiva tiene que partir de un principio de acción conjunto entre el gobierno y la sociedad en una relación de corresponsabilidad, pero de apertura y transparencia de las entidades gubernamentales.

Esto implica para el gobierno, acciones combinadas de seguridad pública con las estrategias de desarrollo económico y social orientadas a resolver problemas de empleo, salario, vivienda, servicios públicos, educación, etcétera, con lo cual se busca resolver el fenómeno delictivo desde sus causas estructurales. Es decir, se requieren políticas públicas regionales con impactos locales y con un enfoque de desarrollo. En ese contexto radica la importancia de la capacidad gubernamental para generar tales proyectos.

Este tipo de temas no fueron abordados de manera explícita por los funcionarios policíacos participantes en la reunión de trabajo (San Diego, 23 de octubre de 2002). El tema estuvo implícito en las discusiones, no obstante la menor participación de representantes de corporaciones mexicanas. Los temas relacionados con una ineficacia e ineficiencias en la gestión gubernamental resultan complejos abordarlos en reuniones de esa naturaleza, a causa de que tienen que ver con errores en el diseño e implantación de las políticas.

5. Rediseño de políticas de seguridad local y transfronteriza

Se propone un rediseño con base en la evaluación de los siguientes aspectos:

- Capacidad asociativa (cooperación estratégica entre los actores público-social).
- Capacidad de influencia en las políticas públicas y de cooperación (impacto de la organización en resultados y sus estrategias).
- Capacidad de anticipar temas (identificación y problemas del contexto para anticipar actuación).
- Capacidad de planificación y gestión (promoción de capacidades de negociación y concertación de actores y procedimientos de evaluación, sistematización y monitoreo de programas).

Para efectuar esas tareas se considera importante considerar los siguientes aspectos:

- a) Integración del diagnóstico situacional a la planeación institucional.
- b) Conceptualización de nuevas problemáticas.
- c) Desarrollo de modelos de intervención posibles de adaptación.
- d) Capacidad de planificación y gestión (promoción de capacidades de negociación y concertación de actores y procedimientos de evaluación, sistematización y monitoreo de programas).

6. Promover una mayor y eficaz gestión intergubernamental en políticas de seguridad local y transfronteriza

La idea es fortalecer las capacidades de los gobiernos mexicanos para promover una articulación eficaz en el diseño e implementación de una política de seguridad local y transfronteriza, orientada con un enfoque de prevención estratégica.

Los gobiernos locales mexicanos pueden adaptar algunos esquemas de gestión y coordinación institucional que caracterizan al papel de las corporaciones policíacas de California y en especial de San Diego. De antemano se reconocen las limitaciones de tipo institucional y político que han condicionado la gestión intergubernamental en gobiernos locales de ambos países.

7. Reducir la corrupción en los cuerpos policíacos y promover una cultura ética y de responsabilidad pública

Se ha mencionado la importancia que tienen los niveles de corrupción policíaca fronteriza en el lado mexicano que han obstaculizado la reducción del narcotráfico, la impunidad, la delincuencia y recientemente la violación de los derechos humanos. Se espera que la corrupción no se reduzca en el mediano plazo, a causa de que no existe voluntad política gubernamental y por las ventajas económicas que provee la delincuencia organizada a quienes les apoyan en sus actividades.

El hecho de que la corrupción haya alcanzado también a miembros de las corporaciones policíacas estadounidenses, refle-

ja su importancia como un serio problema y que ha sido identificado en evaluaciones gubernamentales de Estados Unidos (GAO, 1999). Por tanto, la corrupción como un problema estructural puede repercutir en un combate eficaz de la inseguridad pública y fomentar una mayor desconfianza para colaborar con las autoridades mexicanas.

El problema de la corrupción fue abordado en la reunión del grupo de los funcionarios policíacos (San Diego, octubre de 2002) como uno de los temas, no central, pero sí importante. Se asoció más con las autoridades mexicanas y de manera marginal con las autoridades estadounidenses. Una de las cuestiones abordadas fue en el sentido de que si la alternancia en el gobierno federal mexicano ha implicado una menor corrupción gubernamental en materia de seguridad. Se reconocieron los esfuerzos de la administración del presidente Fox, aunque se manifestaron que existen tareas pendientes.

Los retos anteriores en materia de gestión y fortalecimiento institucional resultan relevantes porque permiten cambiar enfoques, rediseñar y corregir políticas con base en adaptar experiencias de gestión transfronteriza que han sido exitosas y que pueden ser factibles de implantarse en los gobiernos fronterizos del norte de México. En ese contexto, la cooperación transfronteriza se concibe como una de las políticas para fortalecer las capacidades locales mexicanas y, además, pueden coadyuvar a fomentar procesos de planeación transfronteriza, con el fin de reducir los problemas de seguridad que se comparten.

Conclusiones generales

LA HIPÓTESIS que ha orientado este libro es el sentido de que una mayor y eficaz cooperación entre los tres ámbitos de gobierno en México en materia de asuntos fronterizos y fundamentada en una capacidad gubernamental y gestión intergubernamental, son alternativas para reducir las tensiones y conflictos fronterizos, promoviendo a su vez procesos de cooperación y planeación transfronteriza con sus homólogos de Estados Unidos. Es importante destacar que si bien la diferencia de niveles de desarrollo influye en el poder de negociación entre ambos países, la ausencia de un enfoque de gestión estratégica y de capacidad, son elementos que pueden agudizar la asimetría con ese país.

Se ha fundamentado la hipótesis anterior con base en analizar la importancia, los contextos y algunos elementos que condicionan el papel de los gobiernos del norte de México para promover la cooperación transfronteriza, enfatizando la capacidad gubernamental, la gestión intergubernamental y la gestión binacional como elementos centrales.

Las iniciativas transfronterizas se justifican, porque los gobiernos fronterizos del norte de México comparten problemas comunes, a causa del carácter transnacional de la seguridad fronteriza, el desarrollo económico, infraestructura, la migración, narcotráfico y medio ambiente entre otros. Este contexto ha determinado que algunos gobiernos locales y estatales fronterizos mexicanos hayan promovido o participado en propuestas de cooperación transfronteriza, bajo la figura de los acuerdos interinstitucionales.¹⁴⁰ Por ejemplo, acuerdos de cooperación policia-

¹⁴⁰Entrevista con Yolanda Jiménez, ex directora de Asuntos Internacionales, Ejecutivo Estatal, Gobierno de Baja California, Mexicali, B.C., 6 de marzo de 2000.

ca en casos de secuestros e investigaciones, y en materia de cooperación económica, algunas iniciativas para tratar de planear el crecimiento económico. Estos acuerdos se han planteado en un marco en que los gobiernos fronterizos mexicanos cuentan con limitaciones de tipo legal, técnicos y de gestión.

Se plantea si en el corto plazo será posible reducir y en su momento evitar tales limitaciones, que en algunos casos han obstaculizado las iniciativas de cooperación y planeación transfronteriza con las autoridades de Estados Unidos. Se considera que no será posible reducir las limitaciones mencionadas, porque sus causas tienen un carácter estructural, que en parte obedece a la propia conformación del Estado mexicano y a los problemas de gestión. Por lo cual, las alternativas más adecuadas son avanzar en la definición de acuerdos interinstitucionales orientados bajo una gestión intergubernamental. Esto implica, entre otros aspectos, reducir una gestión intergubernamental ineficaz y fortalecer la capacidad gubernamental en materia de asuntos fronterizos con Estados Unidos.

La importancia del fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos fronterizos tiene que ver entre otros aspectos con los siguientes:

- a)* un conocimiento de los problemas fronterizos y sus limitaciones;
- b)* identificar la importancia de una agenda transfronteriza en el marco de las prioridades de política interna (local);
- c)* promover la comunicación, la cooperación y la planeación transfronteriza en un contexto de asimetrías institucionales, legales y económicas. Las diferencias binacionales tradicionalmente han condicionado esas interacciones. Por lo cual, se justifica la necesidad de fortalecer las capacidades de gestión en los ámbitos económico, político e institucional;
- d)* crear acuerdos, consensos y alianzas con actores nacionales y transfronterizos sobre prioridades de desarrollo fronterizo. La capacidad de gestión política lleva a definir acuerdos con los diferentes actores al margen de las diferencias ideológicas. La

idea es concebir ciertos acuerdos según prioridades comunes de desarrollo local en un marco transfronterizo. En su conjunto, esta tarea implica avanzar hacia una gestión intergubernamental más eficiente en el marco nacional y promover una gestión intergubernamental con los diferentes actores de Estados Unidos;

e) diseño de mecanismos, estrategias y políticas transfronterizas. La capacidad de gestión transfronteriza se contrasta con el tipo de mecanismos y procedimientos para llevar a la práctica los objetivos y metas comunes;

f) establecer procesos y estrategias institucionalizadas en materia de gestión y planeación transfronteriza. Este aspecto de la capacidad gubernamental se asocia con el objetivo de reducir los problemas estructurales que han condicionado la cooperación y planeación transfronteriza. Para ello se requiere conocer las fuentes de los problemas, los alcances de la gestión local, el rediseño de estrategias y sobre todo fortalecer las capacidades de gestión gubernamental para que los funcionarios conozcan qué, con qué y cómo gestionar la agenda local y transfronteriza.

Estas limitaciones con respecto a la capacidad gubernamental han determinado que los problemas fronterizos se agraven en el transcurso de los años y no se aprovechen de manera más óptima, las ventajas de la vecindad geográfica con los Estados Unidos. Por ello, la gestión binacional con un enfoque estratégico debería promoverse en un marco de descentralización y federalización, lo que implica reconocer las competencias de cada ámbito gubernamental en materia de la administración del desarrollo fronterizo.

Los elementos básicos de un enfoque estratégico son la visión, fortalecimiento de las capacidades (anticipativa, adaptativa y reactiva); definición de estrategias en distintos plazos; capacidad de crear consensos al margen de las diferencias ideológicas; gestión intergubernamental e interorganizacional; coordinación y cooperación con los actores; cambio e innovación y artícu-

lación con las políticas públicas. La definición de un enfoque estratégico implica de antemano su conocimiento y su relación con el pensamiento, la gestión y la planeación estratégica.

El estudio analizó el Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte (PDRFN) (2001-2006) con la idea de contrastar si se incluían enfoques de gestión binacional y de gestión y cooperación intergubernamental tanto nacional como con actores de Estados Unidos. Además, si la instancia gubernamental que debe implantar tal programa, como es la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte cuenta con un enfoque de gestión estratégico para promover el desarrollo fronterizo. La conclusión general fue que ese enfoque tiene limitaciones, tanto en el programa como en el papel de la comisión; además, si bien en varias de las políticas recomiendan fomentar una coordinación de políticas conjuntas con actores de Estados Unidos, en la práctica, el PDRFN no propone estrategias o mecanismos concretos de gestión binacional.

Igualmente el estudio contrastó la importancia de la capacidad gubernamental y de la gestión intergubernamental en el caso de la gestión transfronteriza entre Tijuana y San Diego en materia de desarrollo económico y seguridad fronteriza. Los gobiernos fronterizos del norte de México han otorgado mayor importancia a los aspectos económicos en las iniciativas de cooperación transfronteriza. La perspectiva económica es importante, considerando el impacto que el TLCAN ha provocado en el ámbito fronterizo y la importancia que ha adquirido la industria maquiladora. Sin embargo, la ausencia de una visión integral en la conceptualización del desarrollo fronterizo, ha limitado tal desarrollo y la planeación transfronteriza. Particularmente porque la relación fronteriza comprende una diversidad de temas, problemas y oportunidades, que no se agotan únicamente en los aspectos económicos. Aquí radica uno de los grandes retos de la cooperación transfronteriza entre dos entidades con diferentes niveles de desarrollo y en consecuencia, con diferencias en sus procesos de gestión y toma de decisiones.

Las limitaciones jurídicas y políticas no han sido un obstáculo determinante para que las agencias policiacas estatales y locales del

norte de México, desarrollen algunos acuerdos de cooperación específicos, informales y coyunturales en ciudades fronterizas.

Un factor en común que ha influido en esos acuerdos es la existencia de una perspectiva policiaca para tratar reducir la inseguridad fronteriza y el narcotráfico, la cual es distinta al resto de las perspectivas que existen sobre el problema: económica, diplomática, militar, política y social. Estas perspectivas tanto han influido como han limitado la cooperación bilateral antidrogas y de seguridad. Por tanto, uno de los retos de política pública transfronteriza es la de incorporar tales perspectivas en estrategias comunes e integrales del problema; además, revalorar el papel de la gestión con un enfoque estratégico. De lo contrario, las políticas nacionales y transfronterizas seguirán teniendo limitaciones para reducir el narcotráfico y la inseguridad pública.

Esta noción policiaca de la cooperación ha adquirido mayor influencia en el contexto de los sucesos de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Es decir, el marco de inseguridad global que ha orientado la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos le ha concedido otra dimensión a la cooperación fronteriza. Ahora el sustento ideológico de la política pública es la seguridad, que incluso ha tenido mayor prioridad que los aspectos comerciales en la relación transfronteriza entre ambos países. En ese contexto, cabe reflexionar sobre, ¿cuál es el papel que han tenido y tendrán los gobiernos fronterizos mexicanos para gestionar su agenda transfronteriza especialmente en temas de seguridad y de desarrollo?

La tendencia en los próximos años será hacia mayor cooperación de los gobiernos locales mexicanos y sus homólogos de Estados Unidos en materia económica, ambiental y particularmente en seguridad fronteriza. Sin embargo, tal cooperación seguirá teniendo limitaciones en términos de institucionalización de sus procesos de toma de decisiones. Otro de los problemas a gestionar será concebir un equilibrio en las diferentes percepciones en torno a la seguridad fronteriza entre los actores gubernamentales y no gubernamentales fronterizos y federales de ambos países. Pues por un lado, los gobiernos fronterizos mexi-

canos están a favor de una mayor agilidad en los cruces fronterizos y fomentar el crecimiento económico en el marco de la inseguridad global; lo que de alguna manera comparten sus contrapartes fronterizas de Estados Unidos. En cambio el gobierno federal de ese país le ha concedido a la seguridad fronteriza una prioridad, aunque algunas dependencias gubernamentales como el Departamento de Estado y la sección comercial de Aduanas, han favorecido un cierto equilibrio entre seguridad y transacciones económicas.

La participación de los gobiernos locales del norte de México en los problemas de seguridad pública, narcotráfico y seguridad fronteriza implica una tarea compleja, porque tienen dificultades para gestionar de manera conjunta esos problemas. Además, porque esos gobiernos tienen otras prioridades de política interna como son reformas administrativas, limitadas finanzas públicas, gobernabilidad y ausencia de planeación entre otros problemas.

En varios casos su participación transfronteriza ha sido circunstancial y sujeta al impacto coyuntural que han tenido algunos problemas fronterizos. Los desafíos anteriores se han agudizado con el desarrollo de la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos y las capacidades limitadas de los gobiernos fronterizos mexicanos y en general del gobierno federal, para proponer un mayor equilibrio entre seguridad y agilidad en los cruces fronterizos.

La propuesta de seguridad fronteriza del gobierno estadounidense pretende promover los flujos transfronterizos y además el de proveer mayor control y seguridad. Con esta política, se pretende que la “frontera del futuro” pueda proveer mayor seguridad a través de una mejor inteligencia, una coordinación intergubernamental y una cooperación internacional eficaz.

La iniciativa de frontera inteligente, que es una de las propuestas importantes de la política de seguridad fronteriza, se compone de 22 acciones que asocian las áreas de seguridad de infraestructura, del flujo de personas y de bienes. La cuestión central a plantear es si tales acciones efectivamente reducirán en el corto o mediano plazo las demoras en los cruces fronterizos entre México y Estados Unidos.

Con respecto a la estructura burocrática de la Subsecretaría de Seguridad Fronteriza y Transporte (SSFT), que es la agencia principal de implantar la política de seguridad fronteriza, se pueden mencionar los siguientes aspectos: cada dependencia que integra a la SSFT se compone, a su vez, de varias áreas que abordarán temas de inteligencia, antiterrorismo, relaciones comerciales, migración, asuntos legislativos, políticas y planeación. Por ello se plantea si existirá una adecuada comunicación entre todas las oficinas y áreas, particularmente por los diferentes temas que se gestionarán. Se considera que será difícil tal objetivo, porque la integración de áreas policiacas y comerciales en una sola agencia, no será una tarea sencilla desde el punto de vista burocrático. Particularmente porque estas agencias generalmente han generado vínculos políticos con sus propias bases o comunidades. Adicionalmente se concibe que cada agencia que se ha integrado a la SSFT, mantendrá su propia agenda y estructura burocrática en sus temas cotidianos (migración, seguridad, comercio y narcotráfico); y en un segundo momento, se preocuparán por promover una gestión interorganizacional y, con ello, tratar de concebir un equilibrio entre seguridad y comercio. En resumen, el balance entre la política comercial y de seguridad estará sujeto a factores que van desde diseño organizacional, presupuesto, tecnología, capacidad de crear consensos burocráticos al interior de las dependencias, especialmente en aquéllas en donde se gestionen asuntos de seguridad y comercio: además, la existencia de una eficaz gestión intergubernamental tanto en el ámbito interno como en sus relaciones con México.

La participación de los gobiernos locales del norte de México en los problemas de seguridad fronteriza y narcotráfico implica una tarea compleja, porque tienen problemas para gestionar de manera integral esos asuntos. Además, como se ha comentado, los gobiernos fronterizos tienen otras prioridades de política local. En consecuencia, su papel se ha limitado en brindar apoyo y asistencia en tareas de cooperación policiaca transfronteriza. Sin embargo, el estudio destacó una serie de tareas estratégicas que los gobiernos locales fronterizos mexicanos pueden y de-

berían efectuar para concebir desde otra perspectiva la política de seguridad fronteriza y particularmente, sus impactos locales y regionales en la frontera norte mexicana.

Entre las consecuencias que han provocado los acontecimientos terroristas en Estados Unidos en el ámbito fronterizo, destaca la implantación de una política de seguridad regional. Esta política ha promovido una mayor relación entre las autoridades locales y estatales de la frontera norte mexicana con sus homólogos fronterizos de Estados Unidos. Lo cual tiene implicaciones para la seguridad y la soberanía de México.

Este acercamiento con sus contrapartes estadounidenses deriva a partir de reconocer que se comparten problemas –con ópticas distintas–, en un contexto transfronterizo. Sin embargo, el problema fundamental radica en que si bien los gobiernos federales de México y Estados Unidos han reconocido los efectos de una mayor seguridad fronteriza en los flujos transfronterizos, no han logrado implantar políticas que promuevan un equilibrio entre mayor seguridad y una agilidad en los cruces fronterizos. Por el contrario ha predominado un enfoque policiaco. En el corto plazo, resulta prioritario lograr ese equilibrio, con el fin de no limitar el crecimiento económico y las interacciones sociales fronterizas.

En ese contexto se concibe la necesidad de reformular el modelo del federalismo mexicano, porque los municipios del norte de México se enfrentan a problemas de carácter federal y transnacional como seguridad fronteriza y narcotráfico, que cuestionan su propia legitimidad y la convivencia social. También tendría que rediseñarse la coordinación, cooperación y planeación de acciones conjuntas entre los tres niveles de gobierno en los problemas transnacionales mencionados, dado su impacto social y en la gestión. El reto es una gestión pública intergubernamental más eficaz y efectiva.

Si bien existe una normatividad que sustenta que el Ejecutivo mexicano es el representante de los intereses nacionales en el exterior y por tanto, el único facultado para establecer tratados de carácter internacional; es también importante avanzar

hacia un sistema eficaz de gestión intergubernamental en materia de asuntos fronterizos, considerando, entre otros factores, el marco de la globalización, los cambios en el papel del Estado, los impactos fronterizos del TLCAN y, principalmente, de que las políticas del gobierno federal hacia la frontera han resultado insuficientes para abordar con los Estados Unidos problemas tales como inseguridad fronteriza, narcotráfico, contaminación ambiental, migración laboral e infraestructura.

El diseño eficaz de una gestión intergubernamental en asuntos fronterizos debe fundamentarse según la cooperación, coordinación y planeación de acciones conjuntas entre los tres niveles de gobierno. Dicha gestión no debería delimitarse únicamente a la coordinación administrativa, sino también debería incorporar la negociación y el consenso político, especialmente cuando existen diferencias ideológicas y políticas entre los actores. La ausencia de una gestión intergubernamental orientada bajo una gestión estratégica ha influido para que en el transcurso de los años los problemas fronterizos se sigan agudizando, reduciendo con ello la posibilidad de obtener mayores ventajas de la relación transfronteriza con Estados Unidos.

Bibliografía

- AGRANOFF, Robert (1991), "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", en *Papeles de Trabajo y Gobierno y Administración Pública*, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.
- _____ (1997), "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Alianza Universidad, Madrid, pp. 125-170.
- _____ *et al.* (1994), "Building Development Capacity in Nonmetropolitan Communities", *Public Administration Review*, 54: 5, pp. 426-433.
- _____ y Michael McGuire (1998), "Multi-Network Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economy Policy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, núm. 3, enero, pp. 67-91.
- AGUILAR BARAJAS, Ismael (2001), *La Agenda de Política Urbana Regional en México y América Latina*, Visiting Resource Professor Paper, Universidad de Texas en Austin, Teresa Lozano Long Institute de Estudios Latinoamericanos (www.utexas.edu/cola/lilas/centers/publications/visitingpapers.html).
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1992), "Estudio introductorio", en *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (Antología de Políticas Públicas), pp. 39-54.
- _____ (1996a), "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Alicia Hernández (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, FCE-Colmex, pp. 109-152.
- _____ (1996b), "Prólogo", en José María Ramos (1998), *Desarrollo regional y relación transfronteriza. El caso de México-California*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- _____ (2002), "La nueva gestión pública: origen y desarrollo", Conferencia Magistral, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., 24 de enero.

- ALEGRE RABIELA, Alejandro, "presentación" de la *Revista de Administración Pública, Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo*, núm. 101, INAP, México, 23 de agosto de 2000.
- ANDREAS, Peter (1996), "U.S.-Mexico: Open Markets, Closed Border," *Foreign Policy*, núm. 103 (verano), pp. 51-69.
- BAILEY, Bailey (2004), "«seguridad de la patria en los EE.UU.: la quinta canasta» y la posible negociación", en José María Ramos y Ofelia Woo (eds.), *Seguridad Nacional y Fronteriza en la Relación México-Estados Unidos-Canadá*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jal.
- BAILEY, John y Roy Godson (2000), "Introducción: El crimen organizado y la gobernabilidad democrática. México y Estados Unidos", en John Bailey y Roy Godson (eds.), *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la región fronteriza*, Grijalbo, pp. 11-49.
- BARZELAY, Michael (1992), *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing Government*, The Regents of the University of California, University of California Press.
- _____ y Jose Maria O'Kean (1989), *Gestión pública estratégica: conceptos, análisis y experiencias. El caso de IPIA*, 2a. ed., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- BONNER, Robert C. (2003), Conferencia magistral, en "Safety and Security in North American Trade", Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C. 16 de julio.
- BRACZYK, H.J.-Cooke, M.P.-Heidenreich (1998), *Regional Innovation Systems. The Role of the Governances in a Globalized World*, Londres.
- BRUGUÉ, Quim y Ricard Gomá (1998a), "Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización", en Quim Brugué y Ricard Gomá (coords.), *Gobiernos locales y políticas públicas, bienestar social, promoción económica y territorio*, Editorial Ariel, España, pp. 16-23.
- _____ (1998b), "Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional", en Quim Brugué y Ricard Gomá (coords.), *Gobiernos locales y políticas públicas, bienestar social, promoción económica y territorio*, Editorial Ariel, España, pp. 25-35.
- _____ (1998c), "La dimensión local de la promoción económica: el marco conceptual", en Quim Brugué y Ricard Gomá (coords.), *Gobiernos locales y políticas públicas, bienestar social, promoción económica y territorio*, Editorial Ariel, España, pp. 118-132.
- BUSTAMANTE, Jorge A. (1995), "Administración municipal y relación bilateral", en Tonatiuh Guillén y Gerardo Ordóñez (coords.), *El*

- municipio y el desarrollo social de la frontera norte*, Colef-Fundación Friedrich Ebert, México, pp. 297-308.
- CABRERO, Enrique (1998), "Estudio introductorio", en Barry Bozeman (coord.), *La gestión pública. Su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala y FCE, pp. 19-36.
- _____ (2002), "Reformas inspiradas en el New Public Management para una realidad que busca una New Public Governance. Reformas gubernamentales «en tensión» en municipios mexicanos", ponencia presentada en I Congreso Latinoamericano de Ciencia política Salamanca, 9 al 11 de julio.
- _____ (2000), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las Policy Science en contexto cultural y políticamente diferentes", en *Gestión y Políticas Públicas*, CIDE, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, pp. 189-229.
- CAIDEN, Gerald y Naomi Caiden (1990), "Towards the Future of Comparative Public Administration", en O.P. Dwivedi y K.M. Henderson (eds.), *Public Administration in World Perspective*, Iowa State University Press, Ames, IA, pp. 363-399.
- CARTER, Ashton B. (2001), "The Architecture of Government in the Face of Terrorism", *International Security*, 26(3): 5-23.
- CLEMENTE, Adriana (2000), "El papel de las ONGs en el desarrollo local. Indicadores para la gestión asociada y el trabajo en alianza", en *Síntesis*, Madrid, España, número especial: *Política y desarrollo local en Iberoamérica*, núms. 33-34, enero-diciembre.
- COMISIÓN PARA ASUNTOS DE LA FRONTERA NORTE (2002), "Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte, 2001-2006", Resumen Ejecutivo, febrero.
- CROZIER, Michael (1987), *Estado modesto, Estado moderno*, FCE, México.
- CUADRADO ROURA, Juan R. (1995), "Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales* (EURE), Santiago de Chile, vol. XXI, núm. 63, pp. 5-32.
- _____ (1988), "Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque", *Papeles de Economía Española*, núm. 35, Madrid.
- DE MATTOS, Carlos A. (1997), "Evolución de las teorías del crecimiento económico y crisis de la enseñanza urbano-regional", ponencia del *1997 annual meeting of the association of collegiate schools of planning*, Fort Lauderdale, Florida, 6-9 de noviembre, p. 13.

- DROR, Yehezkel (1995), "Las capacidades de gobernar y la integración Europea", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, INAP, Madrid, núm. 4, septiembre-diciembre.
- _____ (1997), "Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos en materia de formulación de políticas", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, INAP, España, septiembre de 1996/abril de 1997, pp. 189-201.
- DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION (2002), *Drug Intelligence Brief, Country Brief*, Mexico, julio.
- FRASER, Leslie (1999), "Wilsonian Policy Prescriptions and National Security in U.S. Mexican Relations", *The Cold War, the War in Drugs and NAFTA*, La Trobe University, Victoria, Australia, octubre.
- FUENTES, César (2000), "Globalization, Transboundary Relationships and the Binational Urban Structure: A Case of Juarez-El Paso", ponencia presentada en XIV Congreso Nacional, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales-ITESM, Monterrey, N.L., 5-7 de octubre.
- GARCÍA, José F. (2002), "Security Regimes on the U.S.-México Border", en John Bailey y Jorge Chabat, *Transnational Crime and Public Security: Challenges to México and the United States*, Center for U.S. Mexican Studies, University of California, San Diego.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO) (1991), *U.S. Customs Service: Concerns About the Adequacy of Border Infrastructure*, Report to the Chairman, Committee on Finance, Senate, mayo.
- _____ (1999), *U.S.-Mexico Border. Issues and Challenges Confronting the United States and Mexico, Report to Congressional Requesters*, Washington, D.C., julio, p. 51.
- _____ (2002), *Combating Terrorism: Intergovernmental Cooperation in the Development of a National Strategy to Enhance State and Local Preparedness*, 2 de abril.
- _____ (2002), *Homeland Security, Management Challenges Facing Federal Leadership*, diciembre.
- _____ (2002), *Technology Assessment: Using Biometrics for Border Security*, 14 de diciembre.
- _____ (2003), Richard M. Stana (dir.), *Homeland Security and Justice Issues, before the Subcommittee on Infrastructure and Border Security*, Select Committee on Homeland Security, House of Representatives, 16 de junio.
- GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1985), *Programa de Desarrollo de la Frontera Norte*, México.

- GOMÁ, Ricardo y Joan Subirats (1998), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Editorial Ariel, Barcelona.
- GONZÁLEZ, Guadalupe (1997), "Los desafíos de la modernización inconclusa: Estabilidad, democracia y seguridad nacional en México", en Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI Editores, México, pp. 130-165.
- GUILLÉN, Tonatiuh y Gerardo Ordóñez (coords.) (1995), *El municipio y el desarrollo social de la frontera norte*, Colef-Fundación Friedrich Ebert, México.
- HERZOG, Lawrence (ed.), (1986), *Planning the International Border Metropolis: Transboundary Policy Options for the San Diego-Tijuana Region*, Center for U.S. Mexican Studies, University of San Diego, CA.
- HOOGHE, L. (ed.), (1996), *Cohesion Policy and European Integration: Building a Multilevel Governance*, University Press, Oxford, Oxford.
- HURRELL, Andrew (1998), "Seguridad y violencia en América Latina: un análisis conceptual", Foro Internacional, Colmex, vol. xxxviii, enero-marzo, pp. 19-36.
- KEATING, Michael (1993), *Regionalismo, autonomía y regímenes internacionales*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- KEMP, R. (ed.) (1992), *Strategic Planning in Local Government (a casebook)*, American Planning Association, Washington.
- KETL, Donald F. (2000), "Transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government", *Public Administration Review*, 2000, 60: 6, pp. 488-497.
- KRASNER, Stephen D. (1990), "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos", en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia, ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos*, El Colegio de México, pp. 45-62.
- KYSER, Jack (2000), "The Linkages between San Diego/Tijuana and its Neighbors to the North". A Briefing Paper, prepared for San Diego Dialogue's Forum Fronterizo series on The Global Engagement of San Diego/Baja California, junio.
- LINDBLOM, Charles (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- LÓPEZ PORTILLO, Ernesto (2002), "Hacia una Ley de Seguridad Nacional", en *Reglones*, ITESO, mayo-agosto, núm. 51.
- MAIRA, Luis (2002), "Estados Unidos ante el cambio del escenario internacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, núm. 65.

- MEAD, Thimoty (1981), "Identifying Management Capacity Among Local Governments", *Urban Affairs Papers*, 3: 1-12.
- MEDINA MORA, María Elena (1999), "Los jóvenes y el uso de drogas en México", ponencia presentada en Segunda Conferencia Binacional México-Estados Unidos sobre Reducción de la Demanda de Drogas, Tijuana, B.C., junio, pp. 23-35.
- MÉNDEZ, José Luis (1997), "Estudio introductorio", en D. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales. Nuevas lecturas de política y gobierno*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica, México.
- MIZRAHI, Yemile (1996), "¿Administrar o gobernar? El reto del gobierno panista en Chihuahua", en *Frontera Norte*, Colef, Tijuana, B.C., vol. 8, núm. 16, julio-diciembre.
- MOORE, Mark H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Paidós, Barcelona.
- MORATA, Francesc (1991), "Políticas públicas y relaciones intergubernamentales", en *Documentación Administrativa*, Madrid.
- MORGENTHAU, H. (1986), *Politics Among Nations*, Alfredo A. Knopf, Nueva York.
- NATIONAL DRUG INTELLIGENCE CENTER (2003), *National Drug Threat Assessment 2003. Executive Intelligence Policy Summary*, Washington, D.C., abril.
- THE OFFICE OF HOMELAND SECURITY (2002), *The National Strategy for Homeland Security*, Washington, D.C., julio.
- OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY (1998), *National Household Survey on Drugs*, Washington, D.C., 1999.
- OJEDA, Mario (1981), *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México.
- (comp.) (1982), *Administración del desarrollo de la frontera norte de México*, Colmex (Colección Frontera Norte), 190 pp.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca (2001), "Evolución de la gestión pública: La nueva gestión pública", en B. Olías de Lima, *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid, pp. 1-34.
- PASTOR, Robert (1993), *Integration with México, Options for U.S. Policy*, A Twentieth Century Fund Paper.
- PERMAN, Bruce J. (1989), "Modernizing the Public Service in Latin America: Paradoxes of Latin American Public Administration", *International Journal of Public Administration*, 12 (4): 671-704.

- PETERS, Guy (1988), *Comparing Public Bureaucracies*, University of Alabama Press, Tuscaloosa.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México.
- RAMOS, José María (1995), *Las políticas antidrogas y comercial de Estados Unidos en la frontera de México*, Colef-Conacyt, México.
- _____ (1996), *Desarrollo regional y relación transfronteriza. El caso de México-California*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, p. 157.
- _____ (2000), "La cooperación transfronteriza de Cataluña y la integración europea", *Foro Internacional*, Colmex, vol. XL, núm. 2 (160), pp. 345-377, abril-junio.
- _____ (2001), "Seguridad nacional, seguridad fronteriza y las relaciones México-Estados Unidos: algunas lecciones para América Latina", ponencia presentada en el XV Encuentro Internacional de Ciencias Sociales, XV Feria Internacional del Libro 2001, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jal., 27 de noviembre.
- _____ (2002), "Border Security in the Tijuana-San Diego Region: Some Concern and Challenges", en *Conference on U.S.-Mexico Border Security: Theory and Practice Conference*, New Mexico State University, Las Cruces, NM, 21-22 de marzo.
- _____ (2002), "Seguridad pública fronteriza: gestión, contexto y redefinición de políticas", *Frontera Norte*, Colef, vol. 14, julio-diciembre, núm. 28.
- RELYEA, Harold C. (2002), "The Law: Homeland Security: The concept and the presidential coordination office-first assessment", en *Presidential Studies Quarterly*, vol. 32, núm. 2, junio, pp. 397-411.
- RICHARDSON, Harry W. (1973), *Regional Growth Theory*, The MacMillan Press, Londres.
- _____ (1975), *Política y planeación del desarrollo regional en España*, Alianza Universidad, Madrid.
- RICO FERRAT, Carlos (1989), "Modelos implícitos y explícitos en la evaluación de la capacidad de negociación intergubernamental", *Foro Internacional*, vol. XXIX, abril-junio, vol. 4, El Colegio de México, pp. 693-712.
- _____ (1990), "Cooperación, conflicto e interdependencia: algunos elementos para el debate", en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia, ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos*, El Colegio de México, pp. 253-270.

- RUMSFELD, Donald H. (2002), "Transforming the Military", *Foreign Affairs*, mayo/junio.
- SAINT-GERMAIN, Michelle (1995), "Similarities and Differences in Perceptions of Public Service among Public Administrators on the U.S.-Mexico Border", *Public Administration Review*, vol. 55, núm. 6, noviembre-diciembre.
- SAN DIEGO DIALOGUE (2000), "Governance and Public Finance in the San Diego/Baja California Region", A Discussion Paper for The Forum Fronterizo Council, julio.
- _____ (2000), "Sharing the Benefits of Global Trade: Visions for the San Diego/Tijuana Region", A Discussion Paper for The Forum Fronterizo Council, septiembre.
- _____ (2001), "Policy Issues and Opportunities in the Operation of Land Ports at the San Diego/Tijuana Border. Solving our Border Crossing Problem in an Era of Terrorism", *Forum Fronterizo*, UCSD, San Diego, California, diciembre.
- _____ (2002), "Identifying low risk crossers in order to enhance security at ports of entry into the United States", *Forum Fronterizo*, Briefing Paper, January y South County Economic Development Council, San Diego Dialogue, Tijuana Trabaja, "Who Crossers the Border-2001", Project Overview. Preliminary Information, octubre.
- SAN DIEGO POLICE DEPARTMENT (2001), "3rd Annual Binational Public Safety Conference", San Diego, California, 11-13 de julio.
- SÁNCHEZ, Roberto (1986), "Cooperación transfronteriza", Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México, Tijuana, B.C.
- _____ (1990), *El medio ambiente como fuente de conflicto en la relación binacional México-Estados Unidos*, Colef, Tijuana, B.C.
- _____ (2000), "Binational Cooperation on Environmental Regulation Enforcement", ponencia presentada en XIV Congreso Nacional, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales-ITESM, Monterrey, N.L., 5-7 de octubre.
- SÁNCHEZ, Vicente (2000), "Panorama general de la inseguridad pública en Tijuana", en José María Ramos, Vicente Sánchez Munguía, Noé Fuentes Flores y Rafael Vela González, *Diagnóstico de riesgos para la seguridad pública en Tijuana, B. C.*, Reporte final de investigación, Colef, octubre.
- _____ (2002), "Diagnóstico de seguridad pública en la frontera norte", presentación en Conferencia The New Dynamics of North America: U.S. Mexico Relations and the Border Economy, Colef-Public Policy Forum, 16 de mayo.

- SECRETARÍA DE SALUD (1999), *El consumo de drogas en México: diagnóstico, tendencias y acciones*, México.
- SELECT COMMITTEE ON NARCOTICS ABUSE AND CONTROL, HOUSE (1986), *Abuse and Control, Drug Trafficking and Abuse Along the U.S. Mexico Border (San Diego)*, 16 de enero.
- SERRANO, Mónica (1998), "Orden público y seguridad nacional en América Latina", *Foro Internacional*, Colmex, vol. xxxviii, núm. 1, pp. 5-18, enero-marzo.
- SHIRK, David (1999), "New Federalism in Mexico: Implications for Baja California and Cross-order Region", Briefing Paper, prepared for San Diego Dialogue's Forum Fronterizo Policy Luncheon series, julio.
- _____ (2003), "NAFTA+Plus?: U.S.-Mexican Security Relations After the 9/11 Terrorist Attacks", ponencia presentada en Reforming the Administration of Justice in México", Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 15-17 de mayo.
- SIMON, H.A. (1957), *Administrative Behaviour*, McMillan, Londres.
- SOSA, José (1999), "Modernizar la administración fronteriza: ¿Una tarea pendiente?", *Anuario México-Estados Unidos-Canadá*, El Colegio de México, 1998, pp. 119-156.
- SOUTH COUNTY ECONOMIC DEVELOPMENT COUNCIL, San Diego Dialogue, Tijuana Trabaja, "Who Crossers the Border-2001", Project Overview. Preliminary Information, octubre.
- SPALDING, Mark (2000), "Status of Environmental Policy at the Border: Impact of NAFTA-related institutions on binational environmental policy and cooperation", ponencia presentada en XIV Congreso Nacional, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales-ITESM, Monterrey, N.L., 5-7 de octubre.
- TAMAYO, Jesús (1986), "Frontera, políticas regionales y políticas nacionales en México", *Cuadernos de Ciencias Sociales*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de Baja California, Mexicali, B.C., núm. 1, serie 4.
- THE WHITE HOUSE (2002), *U.S.-Canada Smart Border/30 Point Action Plan Update*, 6 de diciembre.
- TURBIVILLE, Graham (1997), "Law Enforcement and the Mexican Armed Forces: The Military Undertakes New Internal Security Missions", *Foreign Military Studies Office*, Fort Leavenworth, Kansas, abril.
- 107th U.S. Congress (2003), *Homeland Security Act of 2002*, 23 de enero.

- U.S. COMMISSION ON NATIONAL SECURITY/21st Century (2001), *Road Map for National Security: Imperative for Change*, Washington, D.C. GPO.
- ULLMAN, R. y N. BROWN (1997), *The Future Global Challenge: A Predictive Study of World Security, 1988-1990*, RUSI, Londres.
- VOGELSANG-COOMBS, V. y M. MILLER (1999), "Developing the governance capacity of local elected officials", *Public Administration Review*, vol. 59, núm. 3, mayo-junio.
- WARD, Peter (1998), "Del clientelismo a la tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México", *Política y Gobierno*, CIDE, vol. v, núm. 1, primer semestre, pp. 95-133.
- WISE, Charles (2002), "Organizing for Homeland Security", *Public Administration Review*, Washington, marzo-abril, vol. 62, núm. 2, pp. 131-144.
- WRIGHT, Deil (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales. Nuevas lecturas de política y gobierno*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima y FCE, México.
- ZÚÑIGA, Víctor (1990), "Uso de drogas e interacción transfronteriza en las ciudades fronterizas de Tamaulipas", *Frontera Norte*, El Colef, vol. 2, núm. 3, enero-junio, pp. 115-136.

HEMEROGRAFÍA

- AGUILAR ZINSER, Adolfo (2001a), "México-EUA hacia la madurez", *Reforma*, 7 de septiembre.
- (2001b), "Una frontera libre y segura", *Reforma*, 23 de noviembre.
- BAILEY, John (2002), "México visto desde fuera: Nueva arquitectura antiterrorista", *Reforma*, 3 de julio.
- BECK, Ulrich (2001), "El mundo después del 11-S", *El País*, 19 de octubre.
- BUSTAMANTE, Jorge A. (1999), "Una vecindad inescapable", *El Financiero*, 11 de septiembre.
- CASTAÑEDA, Jorge G. (2002a), "El factor externo y consolidación de la democracia en México", *Reforma*, 24 de febrero.
- (2002b), "Política exterior y cambio democrático a dos años del 2 de julio", *Reforma*, 12 de julio.
- COLMENARES, David (2001), "Esfuerzos para el desarrollo regional", *El Financiero*, 23 de noviembre.
- DE MARÍA Y CAMPOS, Mauricio (2001), "Las políticas territoriales, complemento indispensable de las políticas macroeconómicas: OCDE", *El Financiero*, 21 de agosto.

- GUILLÉN, Tonatiuh (2001), "La nueva descentralización gubernamental", *Frontera, Tijuana, B.C.*, 24 de julio.
- ROZENTAL, Andrés (2002), "Its time to expand NAFTA", *San Diego Union Tribune*, 21 de marzo.
- SANTIBÁÑEZ, Jorge (2002), "México-EU ¿vecindad sin futuro ordenado?", *Frontera, Tijuana, B.C.*, 4 de mayo.
- SANTIBÁÑEZ, Jorge (2001), "Falsa disyuntiva: Seguridad o migración", *Frontera*, 30 de noviembre.

Índice

AGRADECIMIENTOS	5
PRÓLOGO	7
<i>John Bailey</i>	
INTRODUCCIÓN	9
Capítulo 1	
HACIA UNA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y EL DESARROLLO	
FRONTERIZO: CAPACIDAD Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL ..	15
Antecedentes de las teorías	
de crecimiento y de política regional	16
Antecedentes del cambio del Estado	
y la gestión pública y desarrollo local	23
Capacidad gubernamental: concepto	
e influencia en el desarrollo local	29
Capacidad gubernamental	
y asimetría económica binacional	35
La relación y la gestión intergubernamental	
de políticas públicas	38
La gestión intergubernamental	
y la variable transnacional	43
Cooperación transfronteriza	
y gestión intergubernamental	45
Aspectos de los problemas fronterizos	
entre México-Estados Unidos	49

Capítulo 2

GESTIÓN LOCAL BINACIONAL Y LA POLÍTICA DE DESARROLLO EN LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO	57
El entorno transnacional de la gestión y antecedentes de las políticas de desarrollo fronterizo	59
El Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte (PDRFN) 2001-2006	65
Algunas limitaciones del PDRFN	71
Elementos condicionantes del papel de la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte	75
Nuevos enfoques de gestión pública y cambios en las políticas de desarrollo local	84

Capítulo 3

COOPERACIÓN Y PLANEACIÓN EN LA FRONTERA TIJUANA-SAN DIEGO	89
Los acuerdos interinstitucionales, federalización y descentralización en asuntos fronterizos	90
Antecedentes generales de cooperación transfronteriza	92
Iniciativas de cooperación transfronteriza Tijuana-San Diego	97
El papel del sector privado y el sector público: San Diego Dialogue y su propuesta de desarrollo fronterizo	105

Capítulo 4

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ANTIDROGAS Y SEGURIDAD PÚBLICA: ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS	115
Las regiones binacionales en la frontera México-Estados Unidos	118
La importancia y el impacto del narcotráfico en las fronteras de San Diego y El Paso, Texas	122

Ejemplos de cooperación en materia de seguridad . .	126
La región de El Paso, Texas, y Ciudad Juárez, Chihuahua	132
La estrategia bilateral para el combate a las drogas .	138
Algunos resultados de la cooperación bilateral antidrogas (1995-2000)	143

Capítulo 5

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD FRONTERIZA DE ESTADOS UNIDOS Y LA INSEGURIDAD GLOBAL: IMPACTOS BINACIONALES	151
El concepto tradicional de seguridad y sus limitaciones	152
Un nuevo escenario de inseguridad global	155
La Estrategia Nacional de Seguridad Interna de Estados Unidos y la iniciativa de frontera inteligente	157
El Departamento de Seguridad Interna y la gestión de la política de seguridad fronteriza	166
Impactos de la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos	177
La política exterior mexicana en el contexto de la inseguridad global: algunos problemas y prioridades	192
Retos en la relación México-Estados Unidos: las perspectivas de los gobiernos federal y local . .	198
Desafíos de la cooperación transfronteriza en seguridad pública, narcotráfico y seguridad fronteriza	202
CONCLUSIONES GENERALES	215
BIBLIOGRAFÍA	225
Hemerografía	234

Títulos de la colección

Las ciencias sociales

Director de la colección
HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA

- ROSALÍA WINOCUR
*Algunos enfoques metodológicos
para estudiar la cultura política en México*
- BERTHA LERNER
*América Latina: los debates
en política social, desigualdad y pobreza*
- ARTURO ÁNGEL LARA RIVERO
*Aprendizaje tecnológico y mercado de trabajo
en las maquiladoras japonesas*
- MANUEL VILLA AGUILERA
*¿A quién le interesa la democracia en México?
Crisis del intervencionismo estatal
y alternativas del pacto social*
- ABELARDO VILLEGAS
*Arar en el mar:
la democracia en América Latina*
- ROBERTO EIBENSCHUTZ HARTMAN
(COORDINADOR)
*Bases para la planeación del desarrollo
urbano en la ciudad de México.
Tomo I: Economía y sociedad en la metrópoli
Tomo II: Estructura de la ciudad y su región*
- ÓSCAR F. CONTRERAS
ALEJANDRO COVARRUBIAS
MIGUEL ÁNGEL RAMÍREZ
JOSÉ LUIS SARIEGO RODRÍGUEZ
*Cananea. Tradición y modernidad
en una mina histórica*
- CARLOS A. ROZO
(COORDINADOR)
Capital global e integración monetaria
- LEONEL CORONA TREVIÑO
(COORDINADOR)
Cien empresas innovadoras en México
- ALICIA ZICCARDI
(COORDINADORA)
*Ciudades y gobiernos locales
en la América Latina de los noventa*
- JUDITH HERRERA MONTELONGO
*Colaboración y conflicto:
el sindicato petrolero y el cardenismo*
- JUAN-MANUEL RAMÍREZ SAÍZ
(COORDINADOR)
*¿Cómo gobiernan Guadalajara?
Demandas ciudadanas y respuestas
de los ayuntamientos*
- JUDITH VILLAVICENCIO BLANCO
(COORDINADORA)
*Condiciones de vida y vivienda de interés
social en la ciudad de México*
- JULIÁN REBÓN
*Conflicto armado y desplazamiento
de población: Chiapas 1994-1998*
- CÉSAR CANSINO
*Construir la democracia Límites y
perspectivas de la transición en México*
- ANA PAULA DE TERESA
*Crisis agrícola y economía campesina.
El caso de los productores de henequén
en Yucatán*
- FERNANDO CORTÉS, ÓSCAR CUÉLLAR
(COORDINADORES)
*Crisis y reproducción social.
Los comerciantes del sector informal*
- ARMANDO CISNEROS SOSA
*Crítica de los movimientos sociales.
Debate sobre la modernidad, la democracia
y la igualdad social*
-
-

-
- LOURDES ARIZPE
Cultura y desarrollo: una etnografía de las creencias de una comunidad mexicana
- JACQUELINE MARTÍNEZ URIARTE
ALBERTO DÍAZ CAYEROS
(COORDINADORES)
De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México
- ROBERTO BLUM VALENZUELA
De la política mexicana y sus medios. ¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?
- ENRIQUE SUÁREZ IÑIGUEZ
De los clásicos políticos
- ABELARDO VILLEGAS, IGNACIO SOSA
ANA LUISA GUERRERO, MAURICIO BEUCHOT
JOSÉ LUIS OROZCO, ROQUE CARRIÓN WAM
JORGE M. GARCÍA LAGUARDIA
Democracia y derechos humano
- ANDRÉS ROEMER
Derecho y economía: políticas públicas del agua
- ALBERTO DÍAZ CAYEROS
Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México
- JOSÉ VALENZUELA FEIJÓO
Dos crisis: Japón y Estados Unidos
- ARTURO GUILLÉN, GREGORIO VIDAL
(COORDINADORES)
La economía mexicana bajo la crisis de Estados Unidos
- JORGE HÉCTOR CARRILLO VIVEROS
Dos décadas de sindicalismo en la industria maquiladora de exportación: examen en las ciudades de Tijuana, Juárez y Matamoros
- RAÚL ÁVILA ORTIZ
El derecho cultural en México: una propuesta académica para el proyecto político de la modernidad
- ROBERTO HAM CHANDE
El envejecimiento en México: el siguiente reto de la transición demográfica
- ARTURO BORJA
El Estado y el desarrollo industrial. La política mexicana de cómputo en una perspectiva comparada
- CÉSAR GILABERT
El hábito de la utopía. Análisis del imaginario sociopolítico en el movimiento estudiantil de México, 1968
- RAFAEL GUIDO BÉJAR
OTTO FERNÁNDEZ REYES
MARÍA LUISA TORREGROSA
(COMPILADORES)
El juicio al sujeto. Un análisis global de los movimientos sociales
- MARCOS TONATIUH ÁGUILA M.
El liberalismo mexicano y la sucesión presidencial de 1880: dos ensayos
- JULIANA GONZÁLEZ
El malestar en la moral. Freud y la crisis de la ética
- MANUEL PERLÓ COHEN
El paradigma porfiriano. Historia del desagüe del Valle de México
- ENRIQUE SUÁREZ-IÑIGUEZ
(COORDINADOR)
El poder de los argumentos. Coloquio internacional Karl Popper
- BLANCA SOLARES
El síndrome Habermas
- GINA ZABLUDOVSKY, SONIA DE AVELAR
Empresarias y ejecutivas en México y Brasil
- ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ
Empresarios, Banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo, 1976-1982
- ENRIQUE SUÁREZ-IÑIGUEZ
(COORDINADOR)
Enfoques sobre la democracia
- EDUARDO IBARRA COLADO
LUIS MONTAÑO HIROSE
(COMPILADORES)
Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México
- IGNACIO SOSA ÁLVAREZ
Ensayo sobre el discurso político mexicano
- CARLOS ARRIOLA WOOG
Ensayos sobre el PAN
-

-
- ALEJANDRO PORTES
*En torno a la informalidad:
Ensayos sobre teoría y
medición de la economía regulada*
- LUDGER PRIES
*Entre el corporativismo productivista
y la participación de los trabajadores.
Globalización y relaciones industriales
en la industria automotriz mexicana*
- PATRICIA RAMÍREZ KURI
(COORDINADORA)
Espacio público y reconstrucción de ciudadanía
- ÁLVARO MATUTE, EVELIA TREJO
BRIAN CONNAUGHTON
(COORDINADORES)
Estado, Iglesia y sociedad en México. Siglo XIX
- VÍCTOR MANUEL DURAND PONTE
*Etnia y cultura política:
los mexicanos en Estados Unidos*
- MARÍA DE LA PAZ LÓPEZ, VANIA SALLES
(COMPILADORAS)
Familia, género y pobreza
- GUADALUPE MÁNTEY DE ANGUIANO,
NOEMI LEVY ORLIK
(COORDINADORAS)
*Financiamiento del desarrollo
con mercados de dinero y capital globalizados*
- JENNIFER COOPER, TERESITA DE BARBIERI
TERESA RENDÓN, ESTELA SUÁREZ
ESPERANZA TUÑÓN
(COMPILADORAS)
*Fuerza de trabajo femenina urbana en México
Volumen I: Características y tendencias
Volumen II: Participación económica y política*
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
GABRIELA NAVA CAMPOS
(COORDINADORES)
*Gerencia pública municipal.
Conceptos básicos y estudios de caso*
- RICARDO VALERO
(COMPILADOR)
Globalidad: una mirada alternativa
- ESTELA MARTÍNEZ BORREGO
HERNÁN SALAS QUINTANAL
(COORDINADORES)
*Globalización e integración regional
en la producción y desarrollo tecnológico
de la lechería mexicana*
- ALICIA ZICCARDI
*Gobernabilidad y participación ciudadana
en la ciudad capital*
- TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ
*Gobiernos municipales en México:
entre la modernización y la tradición política*
- ORLANDINA DE OLIVEIRA
MARIELLE PEPIN LEHALLEUR
VANIA SALLES
(COMPILADORAS)
Grupos domésticos y reproducción cotidiana
- EMILIO DUHAU
Hábitat popular y política urbana
- FEDERICO NOVELO URDANIVIA
Hacia la evaluación del TLC
- ALBERTO RÉBORA TOGNO
*¿Hacia un nuevo paradigma de la
planeación de los asentamientos humanos?
Políticas e instrumentos de suelo para un
desarrollo urbano sostenible, incluyente y
sustentable. El caso de la región oriente
en el Valle de México*
- JOHN BAILEY
*Impactos del TLC en México y Estados Unidos:
efectos subregionales del comercio
y la integración económica*
- MARÍA EUGENIA DE LA O MARTÍNEZ
*Innovación tecnológica y clase obrera:
estudio de caso de la industria maquiladora
electrónica R.C.A. Ciudad Juárez, Chihuahua*
- JORDY MICHELI
(COORDINADOR)
*Japan Inc. en México.
Las empresas y modelos laborales japoneses*
- JORGE FUENTES MORÚA
José Revueltas: una biografía intelectual
- ABELARDO VILLEGAS, JOSÉ LUIS OROZCO
IGNACIO SOSA, ANA LUISA GUERRERO
MAURICIO BEUCHOT
Laberintos del liberalismo
- ISAAC M. KATZ
*La apertura comercial y su impacto regional
sobre la economía mexicana*
-

-
-
- MIGUEL ÁNGEL AGUILAR
AMPARO SEVILLA
ABILIO VÉRGARA
(COORDINADORES)
*La ciudad desde sus lugares. Trece ventanas
etnográficas para una metrópoli*
- FRANCISCO LÓPEZ CÁMARA
La clase media en la era del populismo
- ARTURO GUILLÉN, GREGORIO VIDAL
(COORDINADORES)
*La economía mexicana bajo la crisis
de Estados Unidos*
- GUSTAVO GARZA VILLARREAL
*La gestión municipal en el
Área Metropolitana de Monterrey,
1989-1994*
- ESTELA MARTÍNEZ BORREGO
HERNÁN SALAS QUINTANAL
SUSANA SUÁREZ PANIAGUA
*La globalización del sistema lechero
en La Laguna: estructura productiva,
desarrollo tecnológico y actores sociales*
- ALEJANDRO PORTES, LUIS GUARNIZO
PATRICIA LANDOLT
(COORDINADORES)
*La globalización desde abajo:
transnacionalismo inmigrante y desarrollo.
La experiencia de estados Unidos
y América Latina*
- VÍCTOR ALEJANDRO PAYÁ PORRES
*Laguna Verde: La violencia de la
modernización. Actores y movimiento social*
- MANUEL VILLA AGUILERA
*La institución presidencial
El poder de las instituciones y
los espacios de la democracia*
- RAÚL BÉJAR NAVARRO
HÉCTOR H. HERNÁNDEZ BRINGAS
*La investigación en ciencias sociales
y humanidades en México*
- TERESA PACHECO MÉNDEZ
*La investigación universitaria en ciencias
sociales. Su promoción y evaluación*
- JULIO LÓPEZ GALLARDO
*La macroeconomía de México:
el pasado reciente y el futuro posible*
- RICARDO POZAS HORCASITAS
La modernidad atrapada en su horizonte
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
*La nueva gestión municipal en México.
Análisis de experiencias innovadoras
en gobiernos locales*
- FEDERICO NOVELO (COORDINADOR)
*La política económica y social
de la alternancia. Revisión crítica*
- MÓNICA VEREA CAMPOS
JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS
(COORDINADORES)
*La política exterior norteamericana
hacia Centroamérica.
Reflexiones y perspectivas*
- CLARA JUSIDMAN
La política social en Estados Unidos
- LILIANA KUSNIR
La política social en Europa
- MARIO RAMÍREZ RANCAÑO
*La reacción mexicana
y su exilio durante la revolución de 1910*
- ABRAHAM A. MOLES
Las ciencias de lo impreciso
- ALENKA GUZMÁN
*Las fuentes del crecimiento
en la siderurgia mexicana. Innovación,
productividad y competitividad*
- HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA
ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ
(COORDINADORES)
*La sociedad mexicana frente al tercer milenio
3 tomos*
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
(COORDINADOR)
*Las políticas descentralizadoras en México
(1983-1993). Logros y desencantos*
- ROLANDO CORDERO, ALICIA ZICCARDI
(COORDINADORES)
*Las políticas sociales
de México al fin del milenio.
Descentralización, diseño y gestión*
- GRACIELA BENSUSÁN AREOUS
(COORDINADORA)
*Las relaciones laborales y el Tratado
de Libre Comercio*
-
-

-
- CAMBIO XXI, FUNDACIÓN MEXICANA
(COORDINADORA)
Las transiciones a la democracia
ALICIA ZICCARDI
(COORDINADORA)
*La tarea de gobernar: gobiernos locales
y demandas ciudadanas*
GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ
DEL CASTILLO
ARTURO ALVARADO M.
ARTURO SÁNCHEZ GUTIÉRREZ
(COORDINADORES)
*La voz de los votos: un análisis crítico
de las elecciones de 1994*
MANUEL VILLA
Los años furiosos: 1994-1995.
La reforma del Estado y el futuro de México
ENRIQUE CABRERO MENDOZA
(COORDINADOR)
Los dilemas de la modernización municipal.
*Estudios sobre la gestión hacendaria en
municipios urbanos de México*
CARLOS ARRIOLA WOOG
Los empresarios y el Estado (1970-1982)
RODOLFO GARCÍA DEL CASTILLO
Los municipios en México.
Los retos ante el futuro
JULIO LÓPEZ G.
(COORDINADOR)
*Macroeconomía del empleo
y políticas de pleno empleo para México*
MARIO BASSOLS, PATRICIA MELÉ
(COORDINADORES)
Medio ambiente, ciudad y orden jurídico
JOSÉ AYALA ESPINO
Mercado, elección pública e instituciones.
*Una revisión de las teorías modernas
del Estado*
CRISTINA PUGA
México: empresarios y poder
MANUEL GARCÍA Y GRIEGO
MÓNICA VÉREA CAMPOS
*México y Estados Unidos frente a la
migración de los indocumentados*
- RODOLFO O. DE LA GARZA
JESÚS VELASCO
(COORDINADORES)
*México y su interacción
con el sistema político estadounidense*
ESPERANZA TUÑÓN PABLOS
Mujeres que se organizan.
*El Frente Único Pro Derechos
de la Mujer (1935-1938)*
AÍDA LERMAN
*Multilateralismo y regionalismo
en América Latina*
HÉCTOR TEJERA GAONA
*"No se olvide de nosotros cuando esté
allá arriba." Cultura, ciudadanos y
campañas políticas en la ciudad de México*
GENARO AGUILAR GUTIÉRREZ
Nueva reforma fiscal en México
MARÍA LUISA TARRÉS
(COORDINADORA)
*Observar, escuchar y comprender
sobre la tradición cualitativa
en la investigación social*
JOSÉ LUIS MÉNDEZ
(COORDINADOR)
*Organizaciones civiles y políticas públicas
en México y Centroamérica*
ARTURO BORJA TAMAYO
(COORDINADOR)
Para evaluar al TLCAN
RAÚL BENÍTEZ ZENTENO
Población y política en México. Antología
HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA
(COMPILADOR)
Población y sociedad en México
ENRIQUE CABRERO MENDOZA
(COORDINADOR)
Políticas públicas municipales.
Una agenda en construcción
MARTHA SCHTEINGART
(COORDINADORA)
*Políticas sociales para los pobres
en América Latina*
MAURICIO BEUCHOT
Posmodernidad, hermenéutica y analogía
-

JORGE HERNÁNDEZ-DÍAZ
*Reclamos de la identidad: la formación
de las organizaciones indígenas en Oaxaca*

LARISSA ADLER LOMNITZ
*Redes sociales, cultura y poder:
ensayos de antropología latinoamericana*

JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN
TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ
*Reflexiones en torno a la reforma
municipal del artículo 115 constitucional*

DAVID ARELLANO, ENRIQUE CABRERO
ARTURO DEL CASTILLO
(COORDINADORES)
*Reformando al gobierno: una visión
organizacional del cambio gubernamental*

CARLOS HERRERO BERVERA
*Revolta, rebelión y revolución en 1810.
Historia social y estudios de caso*

JOSÉ LUIS OROZCO
Sobre el orden liberal del mundo

AQUILES CHIHU AMPARÁN
(COORDINADOR)
Sociología de la identidad

GINA ZABLUDOVSKY
*Sociología y política, el debate clásico
y contemporáneo*

GRACIELA BENSUSÁN
TÉRESA RENDÓN
(COORDINADORAS)

*Trabajo y trabajadores
en el México contemporáneo*

JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS
JAVIER HURTADO
GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO
(COMPILADORES)

*Transición a la democracia
y reforma del Estado en México*

CARLOS BARBA SOLANO
JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS

JAVIER HURTADO
(COMPILADORES)
*Transiciones a la democracia en Europa
y América Latina*

LILIA DOMÍNGUEZ VILLALOBOS
FLOR BROWN GROSSMAN
*Transición hacia tecnologías flexibles
y competitividad internacional
en la industria mexicana*

MARTHA SCHEITINGART
EMILIO DUHAU
(COORDINADORES)
*Transición política y democracia
municipal
en México y Colombia*

UGO PIPITONE
*Tres ensayos sobre desarrollo y frustración:
Asia oriental y América Latina*

BLANCA SOLARES
*Tu cabello de oro Margarete...
Fragmentos sobre odio, resistencia
y modernidad*

CARLOS MOREIRA
*Una mirada a la democracia uruguaya.
Reforma del estado y delegación legislativa
(1995-1999)*

MASSIMO L. SALVADORI
NORBERT LECHNER
MARCELO CAVAROZZI
ALFRED PFALLER
ROLANDO CORDERA
ANTONELLA ATTILI
Un Estado para la democracia

RAÚL BENÍTEZ MANAUT
LUIS GONZÁLEZ SOUZA
MARÍA TERESA GUTIÉRREZ HACES
PAZ CONSUELO MÁRQUEZ PADILLA
MÓNICA VÉREA CAMPOS
(COMPILADORES)
*Viejos desafíos, nuevas perspectivas:
México-Estados Unidos
y América Latina*

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
*Weber: la idea de ciencia social
Volumen I: La tradición
Volumen II: La innovación*

Estudios de género

- ARACELI MINGO
*¿Autonomía o sujeción?
Dinámica, instituciones y formación
en una microempresa de campesinas*
- GABRIELA CANO, JOSÉ VALENZUELA
(COORDINADORES)
*Cuatro estudios de género
en el México urbano del siglo XIX*
- MÁRGARA MILLÁN
Derivas de un cine en femenino
- JUAN GUILLERMO FIGUEROA
*Elementos para un análisis ético
de la reproducción*
- MARTA LAMAS (COMPILADORA)
*El género: la construcción cultural
de la diferencia sexual*
- GLORIA CAREAGA PÉREZ
JUAN GUILLERMO FIGUEROA PÉREA
MARÍA CONSUELO MEJÍA (COMPILADORES)
Ética y salud reproductiva
- ESTELA SERRET
Identidad femenina y proyecto ético
- GUILLERMO FLORIS MARGADANT
*La sexofobia del clero y cuatro ensayos
histórico-jurídicos sobre sexualidad*
- MARGARITA BAZ
*Metáforas del cuerpo:
un estudio sobre la mujer y la danza*
- GINA ZABLUDOVSKY
(COORDINADORA)
*Mujeres en cargos de dirección
en América Latina.
Estudios sobre Argentina,
Chile, México y Venezuela*
- ESPERANZA TUÑÓN
*Mujeres en escena: de la tramoya
al protagonismo. El quehacer político
del Movimiento Amplio de Mujeres
en México (1982-1994)*
- GUILLERMO NÚÑEZ NORIEGA
*Perspectiva de género: cruce de caminos
y nuevas claves interpretativas.
Ensayos sobre feminismo, política y filosofía*
- GUILLERMO NÚÑEZ NORIEGA
*Sexo entre varones.
Poder y resistencia en el campo sexual*
-
-

*La gestión de la cooperación transfronteriza México-
Estados Unidos en un marco de inseguridad global:
problemas y desafíos*, se terminó de imprimir en
la ciudad de México durante el mes de sep-
tiembre del año 2004. La edición, en
papel de 75 gramos, consta de 2,000
ejemplares más sobrantes para
reposición y estuvo al cuidado
de la oficina litotipográfica
de la casa editora.



El libro examina el papel de los gobiernos locales en la frontera del norte de México en sus relaciones transfronterizas con sus homólogos de Estados Unidos en el contexto de la inseguridad global. El análisis se fundamenta desde las perspectivas de la gestión binacional y el desarrollo local, y particularmente en los problemas de seguridad fronteriza, seguridad pública y narcotráfico, acentuando el caso de la frontera de Tijuana, B.C.— San Diego, CA. Esta frontera es considerada como una de las más importantes en el marco internacional, a causa de la cantidad de sus cruces fronterizos, en términos de personas y mercancías.

El libro analiza el contexto, los problemas, impactos y retos que implica promover la cooperación y la planeación transfronteriza en los gobiernos locales de dos países con niveles de desarrollo distintos, y en consecuencia, con capacidades de gestión y de gobernar diferenciados.

El análisis externo de la gestión y las políticas públicas fronterizas pretende superar el enfoque convencional de estudiar sólo o principalmente las organizaciones y los procesos administrativos que tienen lugar dentro del marco del Estado nacional o de una entidad federativa. La finalidad es describir y explicar las formas de interacción entre las administraciones públicas de diversos gobiernos nacionales y, sobre todo, de gobiernos estatales y locales de diferentes estados nacionales, particularmente en zonas fronterizas.

El campo de estudio de la cooperación transfronteriza en el ámbito local es relevante fundamentalmente porque la vecindad con Estados Unidos y específicamente con los estados de California y de Texas, no se podrá cambiar geográficamente. De ahí la necesidad de formar y profesionalizar a los gobiernos y a la administración pública fronteriza mexicana a través de un fortalecimiento de sus capacidades y sustentado bajo un enfoque de gestión estratégica de la cooperación y planeación transfronterizas.

JOSÉ MARÍA RAMOS GARCÍA es profesor investigador de El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios de Administración Pública. Profesor investigador visitante, Universidad Autónoma de Baja California, campus Mexicali, Facultad de Ciencias Sociales y Políticas.

Doctor en gobierno y administración pública, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid. Investigador Nacional, Sistema Nacional de Investigadores. Premio Nacional de Administración Pública (1996), Instituto Nacional de Administración Pública. Public Policy Scholar (2003), Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C. Visiting Research Fellowship (2003-2004), Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.

LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN



9 789707 014725



Consejo Mexicano de
Asuntos Internacionales



CONOCER
PARA DECIDIR