

EL ESTADO DE LA SEGURIDAD EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Erik Lee y Eric L. Olson

RESUMEN EJECUTIVO

Incremento de la inversión y la participación federal en una compleja región binacional

Durante los últimos años, el estado de la seguridad en la frontera de Estados Unidos y México ha sido un tema que altera los ánimos en las discusiones y debates públicos, tanto en un país como en el otro. La preocupación por el terrorismo global, las potenciales amenazas que representan quienes ingresan de manera ilegal a Estados Unidos y los temores de que la ola de violencia en México pueda “desbordarse” sobre Estados Unidos han dado lugar a cambios drásticos en las políticas públicas, así como a nuevas e importantes inversiones de parte de Estados Unidos para “asegurar” la frontera.

Sin embargo, las discusiones sobre la seguridad fronteriza no pueden conducirse de manera efectiva si se ve este tema como una cuestión aislada, pues se halla vinculado con otras áreas de la política pública, como el comercio y el medio ambiente. En ciertos casos, las diversas políticas públicas a nivel nacional, así como las relaciones internacionales en la frontera resultan eficaces y productivas, y en otros son muy ineficientes. Irónicamente, muchas de estas políticas tienen poco que ver con la frontera en sí, pues más bien son un reflejo de preocupaciones internas más amplias en materia de seguridad nacional y seguridad

pública en Estados Unidos y México. Todo esto ha ocurrido en un contexto de mayor cooperación, pero también de mayor polémica en las relaciones bilaterales México-Estados Unidos.

El incremento sin precedentes de la seguridad fronteriza en Estados Unidos después de los atentados del 11 de septiembre destaca como un rasgo clave el cada vez más notorio papel del gobierno federal, observable en el incremento de personal federal. La Patrulla Fronteriza de Estados Unidos cuenta con más de 21 000 agentes asignados a sus distintos sectores, lo que representa un aumento del 518 por ciento en la plantilla de personal desde la década de los noventa. Además, las inversiones en infraestructura, como el cercado y la tecnología instalada *entre* los diversos puertos de entrada terrestres, contrastan fuertemente con el déficit de miles de millones de dólares que hay en la infraestructura¹ de los puertos de entrada y que obstaculiza el comercio y el tránsito legales, además de complicar que las operaciones de seguridad sean eficaces.

Asimetrías este-oeste y norte-sur

A lo largo de la frontera México-Estados Unidos, abundan las desigualdades en seguridad. De acuerdo con estadísticas de la Oficina Federal de Investigación en materia de delincuencia, las ciudades fronterizas de Estados Unidos se encuentran entre las más seguras del país, en marcado contraste con la frágil, aunque en mejoría, situación de seguridad de las principales ciudades mexicanas de la frontera como Ciudad Juárez. La gran diferencia en la capacidad institucional (policía, tribunales, etc.) no es la única explicación para el estado de la seguridad del lado mexicano. Este documento destaca la notable diferencia entre el relativamente pacífico extremo oeste de la frontera de México (que incluye los estados de Baja California y Sonora) y los cuatro estados del este (Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas).

Mejorar la administración de la frontera, un reto en tiempos fiscales normales, resulta particularmente difícil en el contexto fiscal restringido que actualmente afronta Estados Unidos, por lo que se requiere mayor atención y soluciones creativas. Por ejemplo, ambos gobiernos —en estrecha colaboración con las comuni-

dades fronterizas— deben centrar sus esfuerzos en lograr que los puertos de entrada de San Diego a Brownsville resulten lo más seguro y eficiente posible para mejorar nuestra seguridad física y económica.

Despresurización e innovación en la región fronteriza

La seguridad en ambos países no depende únicamente de lo que ocurra en la frontera, sino que, en la medida en que ambos gobiernos alejen de la frontera los procesos clave de seguridad, ello será mejor. Por ejemplo, el bloqueo de transferencias ilegales de efectivo o de tráfico de armas puede ser más eficaz si se llevan a cabo investigaciones y operaciones de inteligencia lejos de la frontera, en lugar de practicar revisiones aleatorias a los vehículos que cruzan la línea.

Queda mucho por hacer para fortalecer la aplicación de la ley en ambos países y contrarrestar el tráfico transfronterizo ilegal y la actividad delictiva. Por ejemplo, la plena aplicación de la reforma en materia de justicia y la promoción de la profesionalización policial en México, así como la desarticulación de las organizaciones involucradas en el tráfico de migrantes, la trata de personas y el traslado de sustancias ilícitas hacia el norte dentro de Estados Unidos sería un importante avance. Resulta interesante que estados fronterizos como Chihuahua y Baja California no sólo destaquen por su aplicación de la reforma en justicia, sino que están a la vanguardia en este cambio fundamental. Además, Estados Unidos debe mostrar mayor esfuerzo político y creatividad para cumplir con sus compromisos en la reducción de la demanda de drogas ilegales en el país e interrumpir el flujo de armas y dinero que exacerba la violencia asociada con el narcotráfico.

Además, avanzar en la modernización y profesionalización de las múltiples fuerzas policiales de México e incentivar la confianza de la población en la aplicación de la ley serán fundamentales para crear una región fronteriza más segura. Aún hay mucho que hacer para mejorar la aplicación de la ley en todos los niveles, particularmente en los niveles estatal y municipal. Lograr el delicado equilibrio entre las necesidades locales y federales, entre las preocupaciones económi-

cas y las de seguridad requerirá de mayor paciencia, de establecer un plazo más realista —más largo— para la puesta en marcha de las políticas públicas, de un liderazgo mejorado y del pensamiento creativo de todos los involucrados.

Un marco de referencia para la medición de la seguridad fronteriza: el objetivo central y los factores subjetivos

El propósito de este capítulo es comenzar a establecer un marco de referencia para medir la seguridad de la frontera entre Estados Unidos y México. Nuestro plan es volver a examinar estas cuestiones de manera periódica y hacer ajustes a la metodología y criterios cuando sean necesarios. Para iniciar este proceso, hemos optado por centrarnos en la evaluación de cuatro áreas importantes relacionadas con la seguridad fronteriza, que incluyen la incidencia de las actividades y alertas relacionados con el terrorismo en la frontera, los niveles de violencia en ambos lados y el análisis de cómo estos factores estarían interrelacionados; las incautaciones de drogas, dinero y armas de fuego en la frontera, así como los esfuerzos dirigidos a las detenciones de migrantes indocumentados y no autorizados.

Por otro lado, la seguridad fronteriza se caracteriza no sólo por la aplicación de medidas objetivas como las anteriores, sino también por una amplia gama de factores subjetivos como las estrategias y políticas de los gobiernos de Estados Unidos y México en respuesta a retos clave en materia de seguridad fronteriza, entre los que se incluyen medidas como la iniciativa Frontera del Siglo XXI, que combina estrategias por parte de diversas dependencias gubernamentales en Estados Unidos y México, así como los esfuerzos por mejorar los puertos de entrada terrestres a lo largo de nuestra frontera compartida.

Lo que se necesita con mayor urgencia: creatividad, generación de capacidades y colaboración

En la medida en que las economías, culturas y destinos de ambos países vayan entrelazándose más estrechamente, los gobiernos federales, los estados fronterizos y las comunidades tendrán que encontrar formas más creativas y sólidas de

aumentar la seguridad pública en la región. Ambos países apenas comienzan a progresar de manera palpable en el desarrollo de un régimen de seguridad binacional sostenible y “construido para durar”.

El progreso duradero en la seguridad de la frontera México-Estados Unidos sólo puede ser resultado de una mayor colaboración bilateral y del progreso de cada nación en cuestiones fundamentales que afectan la seguridad en Estados Unidos y México. Si bien es importante mantener una sólida coordinación federal, fomentar la colaboración local también puede aportar beneficios significativos e importantes en la lucha contra la delincuencia que asola las ciudades transfronterizas.

Imagen 1. Ilegal cargar armas



Foto: Erik Lee.

INTRODUCCIÓN: EL IMPACTO DE LA SEGURIDAD FRONTERIZA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN LA SEGURIDAD NACIONAL

En los últimos años, el estado de la seguridad en la región fronteriza México-Estados Unidos ha sido uno de los temas que ha suscitado más debates y discusiones públicas tanto en Estados Unidos como en México. Involucra diversos y complejos

La agenda de seguridad fronteriza dejó de centrarse en la seguridad nacional y las amenazas terroristas y ha comenzado a priorizar la seguridad pública.

aspectos de política pública, muchos de los cuales no guardan ninguna relación con la frontera per se, sino que reflejan las preocupaciones de Estados Unidos y México respecto de la seguridad nacional y pública. En muchos sentidos, la región fronteriza es el lugar donde estas políticas nacionales —teñidamente afincadas en la realidad— “se encuentran” una con la otra en formas que dificultan el análisis de cómo se deben formular políticas públicas acertadas.

En efecto, la seguridad de la frontera ha sido una prioridad para ambos gobiernos, particularmente para Washington, desde el 11 de septiembre de 2001. En la medida en que los horrores perpetrados ese día comenzaron a penetrar en la vida cotidiana de los ciudadanos y los responsables de la política en Estados Unidos, la seguridad de las fronteras del país con México y Canadá se convirtió de inmediato en una preocupación. En particular, la frontera con México se volvió un asunto de especial atención, dado el temor de que los terroristas utilizaran esta porosa frontera sur como puerto de entrada hacia Estados Unidos y perpetrar así futuros ataques.

En este contexto, mediante la Ley de Seguridad Interna, el Congreso de Estados Unidos creó el Departamento de Seguridad Interna (DHS, por sus siglas en inglés)

en 2002, que representa el mayor ejemplo de reingeniería del gobierno federal desde la segunda guerra mundial. Bajo la tutela del DHS se reestructuraron, reorganizaron y consolidaron 22 diferentes agencias, incluyendo algunas de las dependencias claves que administran la seguridad fronteriza de Estados Unidos con México. Entre estas nuevas agencias están Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés), que integra a la Patrulla Fronteriza, la Oficina de Aire y Marina, así como la Oficina de Operaciones de Campo. Adicionalmente, el Congreso de Estados Unidos creó un nuevo comando unificado (Comando del Norte o NorthCom) cuya misión prioritaria es proteger el territorio estadounidense de ataques externos y proveer “apoyo civil” cuando se lleven a cabo actividades para brindar asistencia en caso de “desastres nacionales ocurridos durante incendios, huracanes, inundaciones y terremotos”.² Igualmente, la misión del NorthCom incluye apoyar en “operaciones de combate a las drogas y en la atención de consecuencias de actos terroristas donde haya involucradas armas de destrucción masiva”.³

En la actualidad y después de trece años de la tragedia del 11 de septiembre, tenemos frente a nosotros una importante oportunidad de analizar de nuevo la seguridad fronteriza y examinar la evolución y los cambios que ha experimentado. Si bien prevenir las amenazas terroristas transfronterizas sigue siendo una prioridad central para los agentes fronterizos, hay asuntos secundarios que se han colocado en primer plano, posiblemente debido a que no se han presentado amenazas terroristas reales en la frontera y a que existen otros temas urgentes que se han situado al centro del debate, como detener la violencia en la frontera, la migración ilegal o el tráfico de drogas.

Si hacemos un resumen, la agenda de seguridad fronteriza ha dejado de centrarse en la seguridad nacional y las amenazas terroristas y ha comenzado a priorizar la seguridad pública.

Un marco de referencia para medir la seguridad fronteriza: objetivo clave y factores subjetivos

El objetivo de este capítulo es establecer un punto de partida para la medición de la seguridad fronteriza México-Estados Unidos. Nuestro plan consiste en reexaminar

lo relativo a la seguridad sobre una base semirregular y hacer los ajustes necesarios tanto a la metodología como a los criterios. Para iniciar este proceso, decidimos enfocar nuestra evaluación en cuatro áreas de la seguridad fronteriza, como son la incidencia de actividades y alertas vinculadas con el terrorismo; los niveles de violencia en ambos lados de la frontera y un análisis de cómo estos niveles pueden estar interrelacionados; los decomisos de drogas peligrosas, dinero y armas de fuego en la frontera, y las detenciones de migrantes indocumentados o no autorizados.

Cabe señalar, además, que la seguridad fronteriza consiste no sólo en estos factores objetivos que acabamos de señalar, sino que también la integra un amplio espectro de factores subjetivos que incluyen, por ejemplo, estrategias y políticas clave de los gobiernos de México y Estados Unidos para responder a los retos de la seguridad fronteriza. Entre tales esfuerzos ubicamos el trabajo entre las agencias y las secretarías en ambos países debido a la iniciativa sobre la Frontera del Siglo XXI, y específicamente los esfuerzos realizados para actualizar los puertos de entrada a lo largo de la frontera compartida. De manera más concreta, este trabajo de ambas naciones también incluye lo realizado en México para el fortalecimiento del Estado de derecho, y en Estados Unidos, el nuevo Plan Estratégico de la Patrulla Fronteriza 2012-2016, así como todo lo relativo a prevenir el tráfico y consumo de drogas, particularmente lo realizado en México.

Por su parte, el presidente Enrique Peña Nieto ha comenzado a establecer entre sus prioridades de gobierno la integración de una agenda de seguridad pública comprometiéndose a seguir realizando reformas institucionales, reenfocándose en los delitos más violentos, y a realizar inversión social en los 250 municipios más violentos del país a través del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Finalmente, hacemos mención especial del impacto de la tecnología en la seguridad fronteriza, que, si bien ha experimentado altibajos en los últimos años, promete cambiar la forma de gestionar las actividades en nuestra frontera compartida en los próximos años.

Amenazas terroristas transfronterizas reales vs. potenciales

En los meses y años posteriores a los ataques terroristas del 11 de septiembre, la porosidad y desprotección de las fronteras de Estados Unidos, particularmente con México, comenzaron a discutirse ampliamente como un tema de seguridad nacional. La seguridad fronteriza se incluyó en el análisis general y la reflexión en torno a las vulnerabilidades de la seguridad nacional de Estados Unidos, que incluye la de las redes de transporte y de otras infraestructuras esenciales. Irónicamente, los terroristas del 11 de septiembre ingresaron legalmente a Estados Unidos con visas de estudiantes o de inmigrantes⁴ y no a través de la frontera norte o sur; no obstante, el miedo en torno a la vulnerabilidad de las fronteras a las incursiones terroristas condujo a tomar una importante cantidad de decisiones políticas.

Entre las principales medidas adoptadas para combatir las vulnerabilidades fronterizas percibidas, están el significativo refuerzo de la frontera con personal, equipo e infraestructura adicionales a fin de dificultar el acceso. Con el paso del tiempo, a estas preocupaciones se han sumado llamados cada vez más insistentes a establecer una política migratoria restrictiva y el mencionado “sellado” de la frontera para impedir la entrada a los migrantes indocumentados, los delincuentes y así evitar que la violencia de México cruce la frontera hacia Estados Unidos; no obstante tales preocupaciones, algunos funcionarios del gobierno federal de ese país han declarado públicamente (testimonios, discursos y similares) en repetidas ocasiones que desde 2001 no se ha registrado ninguna amenaza terrorista hacia Estados Unidos en México o en la frontera. Los reportes anuales sobre terrorismo del Departamento de Estado son claros al respecto:

No hay evidencia de vínculos entre organizaciones criminales mexicanas y grupos terroristas, ni tampoco de que organizaciones criminales pretendan ejercer algún control político o territorial, más allá de buscar garantizar e incrementar la impunidad con la que realizan sus actividades criminales [...].⁵

La Patrulla Fronteriza es una de las agencias encargadas de mantener segura la frontera de la entrada de terroristas a suelo estadounidense. Dependiente de CBP, la Patrulla Fronteriza específicamente busca “impedir la entrada a Estados Unidos de terroristas y armas que sirvan al terrorismo.”⁶

A nadie le tomaría por sorpresa, ni siquiera a quienes tuvieran un interés momentáneo en la seguridad fronteriza, la manera en que las estrategias, metas, objetivos y tácticas de la Patrulla Fronteriza son objeto de intenso debate público. Recientemente, la Oficina de Fiscalización de Estados Unidos (GAO, por sus siglas en inglés) criticó la nueva estrategia de la Patrulla Fronteriza. El informe “Border Patrol Strategy: Progress and Challenges in Implementation and Assessment Efforts” señala que la Patrulla Fronteriza enfrenta un periodo de muchos retos debido a múltiples transiciones:

Los agentes de la Patrulla Fronteriza manifestaron que el Plan Estratégico de 2012 dependería de que dicha patrulla, así como sus pares federales, estatales, locales, tribales e internacionales trabajaran con un enfoque basado en la noción de riesgo, a fin de asegurar la frontera e incluyeran elementos clave como “información, integración, y respuesta rápida” para alcanzar los objetivos. Estos elementos fueron similares a los de la estrategia de 2004. El último informe de la GAO destacó el avance y los retos que enfrentaría la agencia a fin de obtener la información necesaria para la seguridad fronteriza, integrar operaciones de seguridad con sus pares y movilizarse para ofrecer una rápida respuesta a las amenazas a la seguridad.⁷

En este ambiguo contexto, los retos institucionales y una falta generalizada de información de calidad dificultan contar con cifras precisas sobre la actividad terrorista en la región fronteriza; no obstante, los agentes de la Patrulla Fronteriza entrevistados para este informe señalaron que la principal preocupación en materia de terrorismo involucra a los extranjeros procedentes de países con interés especial (ASIC, por sus siglas en inglés), ciudadanos de países considerados patrocinadores del terrorismo, como Irán, o donde se sabe que operan organizaciones terroristas (como Colombia o Pakistán). La designación ASIC no necesariamente significa

que la persona es terrorista, pero sí la obliga a someterse a un mayor escrutinio por parte de los agentes de la CBP, más que a otros extranjeros en detención en o entre los puertos de entrada.

De acuerdo con información de la CBP, los arrestos de personas ASIC realizados por la Patrulla Fronteriza se incrementaron un 44 por ciento entre 2007 y 2010, pues en el primer año se registraron 462 detenciones y 663 en el segundo. En 2011, el número de arrestos disminuyó a 380, una caída del 43 por ciento comparada con 2010, y hacia junio de 2012 la tendencia también fue a la baja con otro 32 por ciento. La mayoría de estos arrestos, incluyendo los 193 reportados entre enero y junio de 2012, ocurrieron en la frontera suroeste (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Arresto de extranjeros procedentes de países de interés especial (frontera suroeste), 2000-2012

Año fiscal	Número de arrestos
2000 ⁸	676
2001	766
2002	849
2003	807
2004	626
2005	510
2006	N. d.
2007	462
2008	D.n.d.
2009	D.n.d.
2010	663
2011	380
2012 (enero-junio)	193

D.n.d.: datos no disponibles.

Fuente: Congressional Research Service (2000-2005 data); Internal U.S. Customs y Border Protection Report, "Aliens from Special Interest Countries," 2012.

Los datos disponibles indican que los informes ASIC —incluidos los relativos a la frontera suroeste— muestran un descenso. Los autores de este informe desco-

Sin embargo, declaraciones públicas de la comunidad de inteligencia estadounidense y del Departamento de Estado sugieren que los riesgos de terrorismo a lo largo de la frontera con México son más potenciales que reales (documentados y verificados).

nocen si alguno de esos casos ha derivado en alguna investigación relacionada con el terrorismo, aunque sí existe un dato a conocer públicamente en Texas, en el que se halla involucrado un hombre de nacionalidad somalí que decía tener nexos con Al-Shabab.⁹

Sin embargo, declaraciones públicas de la comunidad de inteligencia estadounidense y del Departamento de Estado sugieren que los riesgos de terrorismo a lo largo de la frontera con México son más potenciales que reales (documen-

tados y verificados). En la Evaluación de las Amenazas Terroristas para México de 2011, el Departamento de Estado señalaba que “no existía evidencia de vínculos entre organizaciones criminales mexicanas y grupos terroristas ni tampoco las organizaciones criminales aspiraban a un control político o territorial ni buscaban garantizar ni expandir la impunidad con la que llevan a cabo su actividad criminal.”¹⁰ Pero de acuerdo con el Departamento de Justicia, “la amenaza del terrorismo existe donde quiera que los criminales de manera consuetudinaria aprovechen las fallas de la seguridad nacional. Es posible que los terroristas pudieran intentar ingresar a Estados Unidos o robar armas de destrucción masiva y atravesar la frontera suroeste utilizando las rutas y métodos de los traficantes de migrantes y de drogas.”¹¹

Niveles de violencia en la frontera México-Estados Unidos: el lado estadounidense de la frontera

Los cárteles mexicanos están presentes en Estados Unidos, pero probablemente no veremos que trasciendan hacia ese país los niveles de violencia que aquejan a México. Sabemos que los traficantes son cautelosos ante una aplicación más efectiva de la ley, como ocurre en Estados Unidos. Por otro lado, el factor que cata-

liza el derramamiento de sangre en México — la competencia por el control de las rutas de tráfico y las redes de corrupción de las autoridades — no está presente en las actividades de los narcomenudistas del lado estadounidense de la frontera.¹²

Los riesgos y el potencial desbordamiento de la violencia hacia Estados Unidos relacionados con el tráfico de drogas y otros cruces de índole delictiva entre México y Estados Unidos se han convertido en una preocupación mayor para los tomadores de decisiones y para las comunidades de la frontera e, incluso, para muchos ciudadanos en todo el territorio estadounidense; además, los esfuerzos por medir el grado en que está penetrando la violencia han enfrentado muchas dificultades. En general, se asume que la violencia que se está desbordando en la frontera es resultado del tráfico transnacional de drogas y puede tener como objetivo a civiles, oficiales de la ley, organizaciones delictivas u otros criminales.

El debate sobre el desbordamiento de la violencia en la frontera opone varios puntos de vista. Algunas autoridades locales de Estados Unidos aseguran que tal situación es real y constituye una seria amenaza a la seguridad estadounidense. De acuerdo con un informe de dos generales estadounidenses jubilados:

Vivir y administrar un negocio en un condado fronterizo de Texas equivale a vivir en una zona de guerra en la que autoridades civiles, dependencias policíacas, lo mismo que los ciudadanos están en la mira a cualquier hora del día. El Río Bravo es un paliativo menor a los ecos de los disparos y explosiones. Las noticias sobre tiroteos, asesinatos, secuestros, decapitaciones, fosas comunes y otros actos de violencia procedentes de la frontera superan con mucho cualquier definición de “desbordamiento de la violencia”.¹³

Por su parte, otros expertos y analistas han argumentado que no existen suficientes datos para concluir que la violencia se haya desbordado. El Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas (NDIC, por sus siglas en inglés) del Departamento de Justicia señalaba en un informe de 2011 que “el NDIC no tiene la capacidad de evaluar con toda certeza las tendencias seguidas por los delitos relacionados con las drogas en la región suroeste de Estados Unidos.”¹⁴ El informe relata que “se han reportado casos

aislados de delitos como el secuestro y el robo a casas sufridos por los involucrados en el tráfico de drogas en las comunidades fronterizas de Estados Unidos; sin embargo, la información es insuficiente para analizar las tendencias, particularmente qué delitos han ido en aumento.”¹⁵

En general, los autores de este documento concluyeron que la información actual es evidencia insuficiente para sugerir un patrón de desbordamiento de la violencia entre México y Estados Unidos que afecte a los principales centros urbanos a lo largo de la frontera del lado estadounidense.

Otros organismos, incluyendo al Instituto México del Centro Woodrow Wilson, han utilizado los datos proporcionados por la Oficina Federal de Investigación (FBI) para demostrar que, en general, a lo largo de la frontera estadounidense la delincuencia es menor que los promedios nacionales o estatales y que la región fronteriza no ha experimentado un incremento de la violencia en los últimos cinco años¹⁶ (véase la gráfica 1).

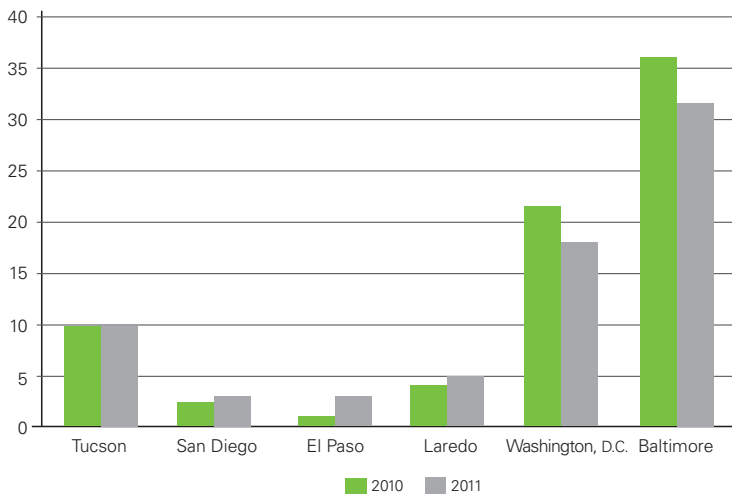
El Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas apoya esta conclusión. En su informe de 2011, se asentaba que “la información del FBI sobre las tasas de violencia asociada con la delincuencia mostraron una tendencia a disminuir entre 2007 y mediados de 2010 en los estados del suroeste, mientras que las tasas de delitos contra propiedades generalmente permanecieron estables”

Los autores de este documento concluyeron que la información actual es evidencia insuficiente para sugerir un patrón de desbordamiento de la violencia entre México y Estados Unidos que afecta a los principales centros urbanos en este último país ubicados a lo largo de la frontera (véase la gráfica 1).

Por otro lado, cabe señalar algo que los autores suelen encontrar en entrevistas tanto con ciudadanos como con funcionarios de gobierno y es que existen percepciones diferenciadas sobre la seguridad fronteriza entre zonas urbanas y rurales. Esto es, las evidencias estadísticas muestran que, mientras las principales áreas urbanas han atestiguado tasas estables o incluso decrecientes de criminalidad durante muchos años, entre los residentes de zonas rurales puede haber una per-

cepción general de inseguridad, y si bien las tasas generales de aprehensiones están disminuyendo en la mayoría de los sectores de la Patrulla Fronteriza, algunos residentes de zonas rurales entrevistados por los autores se quejaron de un incremento en las incursiones a sus propiedades. Desde el punto de vista de un investigador, es difícil comparar las evidencias anecdóticas con las estadísticas de detenciones de la Patrulla Fronteriza —uno de los indicadores más importantes para el análisis de la seguridad fronteriza— reportadas en el nivel *sector*, un nivel de agregación que puede pasar por alto las tendencias en las estadísticas de aprehensión en el nivel *estación*, una unidad de análisis más pequeña con información no disponible para el público. De este modo, las tendencias microrregionales pueden no reflejar las generales, consideradas en las estadísticas federales.

Gráfica 1. Niveles de violencia en las principales ciudades fronterizas en Estados Unidos



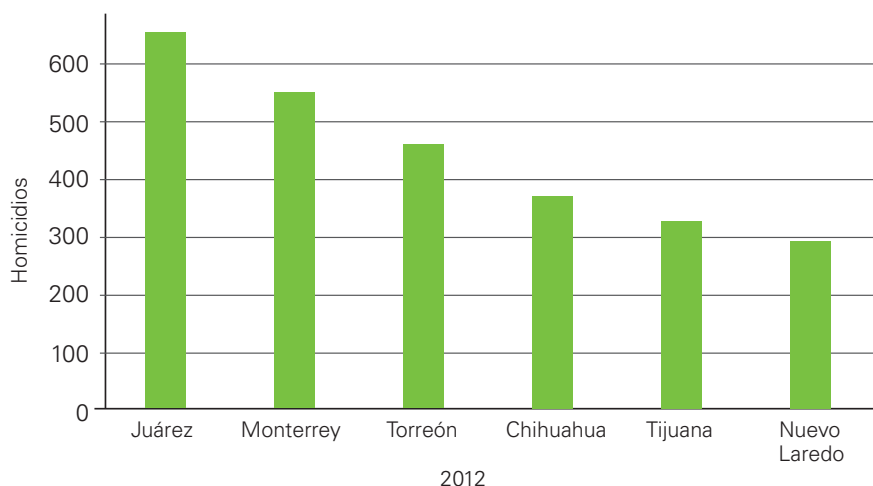
Fuente: Preliminary Annual FBI Uniform Crime Report, “Offenses Reported to Law Enforcement by City 100 000 and Over in Population,” enero-diciembre de 2011, en <<http://www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/crime-in-the-u.s/2011/preliminary-annual-ucr-jan-dec-2011/data-tables/table-4/table-4/view>>.

Niveles de violencia en la región fronteriza México-Estados Unidos: el lado mexicano de la frontera

La imagen de la violencia en el lado mexicano de la frontera es mucho más clara, particularmente desde 2006, cuando la región comenzó a experimentar un grave aumento de la violencia asociada con la competencia entre varias organizaciones criminales, los esfuerzos del gobierno mexicano por dismantelar estos grupos con presencia en la región fronteriza y, al menos indirectamente, como respuesta a la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos. En particular, en las dos mayores ciudades fronterizas de México, Tijuana y Ciudad Juárez, la violencia experimentó un repunte significativo, comenzando en 2006 (Tijuana) y 2009 (Ciudad Juárez). La gráfica 2 muestra una alta incidencia de homicidios en Ciudad Juárez durante 2011. Estadísticas como éstas ocupan los titulares de los periódicos en todo el mundo, particularmente después de registrarse crímenes horribles como el homicidio colectivo de quince jóvenes en Ciudad Juárez en enero de 2010.

Más recientemente, primero en Tijuana y luego en Ciudad Juárez, se ha observado una disminución en las tasas de homicidio, desde sus máximos históricos, esto en la medida en que los conflictos entre las organizaciones criminales han sido resueltos y los gobiernos federal y locales han empeñado sus esfuerzos de manera significativa en el cumplimiento de la ley y en programas sociales; no obstante, la información gubernamental también sugiere que la violencia se ha ido desplazando hacia el este y el sur, y han estallado conflictos entre organizaciones delictivas. En cualquier caso, la naturaleza, intensidad y frecuencia de la violencia en las principales ciudades fronterizas mexicanas han tenido un gran impacto en la calidad de vida de los habitantes de esas comunidades y han sido objeto de un intenso debate en México y Estados Unidos. De hecho, el tema continúa teniendo una gran incidencia en la formulación de políticas públicas en el más alto nivel en ambos países. Ciudad Juárez sigue estando en el interés tanto de los políticos como de los ciudadanos.

Gráfica 2. Homicidios en las ciudades mexicanas de la región fronteriza, 2012 sobre todo en El Paso/Ciudad Juárez

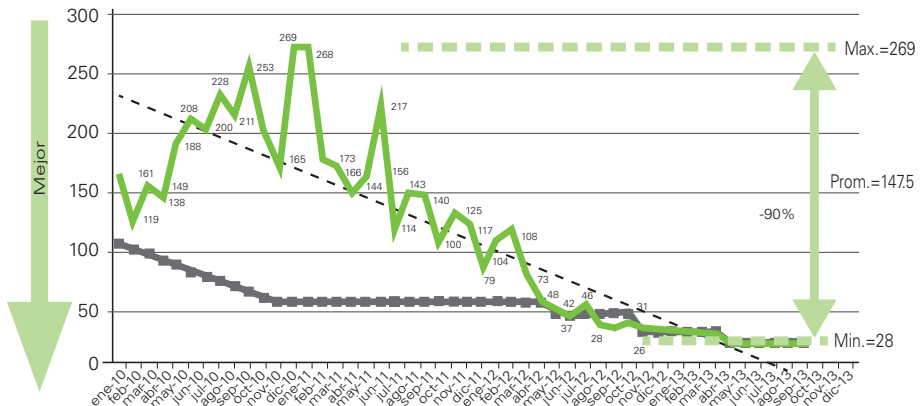


Fuente: Cory Molzahn, Octavio Rodríguez Ferreira y David A. Shirk, "Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Through 2012," San Diego, University of San Diego/Trans-Border Institute/Joan B. Kroc School of Peace Studies, febrero de 2013, en <<http://justiceinmexico.files.wordpress.com/2013/02/130206-dvm-2013-final.pdf>>.

Ningún otro par de ciudades hermanas a lo largo de la frontera México-Estados Unidos como El Paso, Texas, y Ciudad Juárez, Chihuahua, revela las impresionantes y desconcertantes asimetrías en seguridad entre ambos países. Mientras que las estadísticas sobre incidencia criminal subrayan bajas tasas de homicidios en El Paso (un total de 16 en 2011, de acuerdo con el FBI), Ciudad Juárez ha sido víctima de altas tasas de homicidio debido a la confrontación y violencia entre organizaciones criminales, así como de escandalosos crímenes que en repetidas ocasiones han puesto a la ciudad en el centro de la atención internacional. Los problemas de la ciudad se originan en una compleja red de actores criminales locales y transnacionales, así como en los retos que afrontan la gobernanza local, estatal y federal que escapan a los alcances de este capítulo.

En los últimos meses, se ha observado una reducción en varios indicadores de criminalidad en Ciudad Juárez gracias a la combinación de esfuerzos entre los gobiernos federal, estatal y local y la sociedad civil. Estos esfuerzos, aunados a los siempre cambiantes equilibrios de poder entre las organizaciones criminales, han derivado en una reducción general de delitos como el homicidio, el robo agravado de automóviles (con violencia) y la extorsión, entre otros. En la gráfica 3 se aprecia una tendencia general a la baja de uno de los indicadores de criminalidad más analizados en Ciudad Juárez: la tasa de homicidios.

Gráfica 3. Tasas de homicidios en Ciudad Juárez, enero de 2010-enero de 2013



Fuente: "Mesa de Seguridad de Ciudad Juárez", en <Chihuahua, <http://www.mesadeseguridad.org>>.

Así como en Estados Unidos la caída de las tasas de criminalidad desde los años noventa ha sido materia de un significativo debate entre los analistas en torno al cumplimiento de la ley, se diría que en México ha ocurrido lo mismo. El descenso en los homicidios en Ciudad Juárez se atribuye a los esfuerzos del gobierno o a la reafirmación del control sobre la ciudad por parte de los grupos más fuertes del crimen organizado. Actores locales, entrevistados en Ciudad Juárez para la preparación de este capítulo, en repetidas ocasiones señalaron haber observado un incremento en los esfuerzos de cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

Se dio especial énfasis a la manera en que el ex presidente Felipe Calderón y el gobernador de Chihuahua, César Duarte —el primero de las filas del PAN y el segundo del PRI— fueron capaces de unir esfuerzos en la iniciativa “Todos somos Juárez”, con el propósito de reconstruir el tejido social y mejorar la seguridad pública.

Incautación de drogas peligrosas, dinero y armas de fuego en la frontera

Otro de los indicadores clave usado por los gobiernos para documentar el progreso en el combate a los flujos de drogas, armas de fuego y dinero vinculados con actividades ilícitas son las incautaciones de esos flujos. De acuerdo con los testimonios rendidos por representantes de la CBP ante el Comité de la Cámara de Representantes en Seguridad Interna el 17 de abril de 2012: “A lo largo de la frontera suroeste, el Departamento de Seguridad Interna decomisó el 74 por ciento más en dinero, el 41 por ciento más en drogas y el 159 por ciento más en armas, en comparación con el año fiscal 2006-2008”. Esta evaluación fue ofrecida como evidencia del enfoque de la agencia en torno a volver más segura la frontera.¹⁷

En última instancia, la pregunta es si la frontera es el mejor lugar para detener los flujos ilegales, o si es más racional y provechoso un enfoque estratégico para hacerlo más allá de la línea fronteriza.

Pero a pesar de estas impresionantes cifras, las incautaciones en la frontera han probado ser un indicador poco confiable en lo tocante a la contención efectiva del flujo de drogas, dinero y armas de fuego. En efecto, es difícil determinar la relativa importancia de las incautaciones reportadas, ya que por lo general se mencionan como cantidades brutas, sin que se añada ninguna explicación de qué porcentaje del total representan dichas incautaciones. Por ejemplo, en 2010, los decomisos de cocaína sumaron alrededor de 18 000 kilogramos, por lo que resulta difícil saber qué porcentaje representa del total que ingresa a Estados Unidos. Además, realizar una comparación anual para determinar si el porcentaje de las incautaciones ha incrementado o reducido es también muy difícil de determinar.

Las incautaciones aumentan o disminuyen en volúmenes totales, pero resulta menos claro si este incremento en volumen incautado representa un aumento porcentual similar.

Incluso si se toman como referencia las más generosas, aunque cuestionables estimaciones del gobierno sobre el tráfico ilícito total, las incautaciones representarían un muy pequeño porcentaje del volumen estimado de artículos ilegales que cruzan la frontera. Dados los extraordinarios recursos desplegados allí —humanos, tecnológicos y financieros—, se puede preguntar si el costo-beneficio justifica las inversiones adicionales para simplemente capturar un minúsculo porcentaje de dinero, armas o drogas ilegales que cruzan la frontera. Dicho en otras palabras, ¿tiene algún sentido invertir un millón de dólares extra para llevar a cabo inspecciones más exhaustivas si se tienen razones para pensar que lo que se podría esperar es la recuperación de una pequeña fracción de esa inversión en incautaciones adicionales? En última instancia, la pregunta es si la frontera es el mejor lugar para detener estos flujos ilegales o si es más racional y provechoso un enfoque estratégico de la ejecución más allá de la frontera.

A continuación se resume la información de acceso público sobre las incautaciones de drogas ilegales, armas de fuego y dinero en efectivo en o cerca de la frontera. Como se observa, mucha de la información se encuentra repartida entre las agencias gubernamentales y la específica sobre las incautaciones en la frontera no suele estar disponible o desagregada por los gobiernos de cada país.

Incautaciones de drogas ilegales

Como se indica en el cuadro 2, en los últimos cinco años las incautaciones de cocaína han disminuido, aunque en los últimos dos años ha habido un repunte. En contraste, las incautaciones de heroína y marihuana han aumentado constantemente durante el periodo observado. Respecto del decomiso de metanfetaminas, se ha observado un drástico incremento, pues en cinco años aumentó un 55.55 por ciento, al pasar de 2 918 a 5 253 kilogramos. Lo anterior refleja el creciente involucramiento de los cárteles mexicanos en el tráfico de las metanfetaminas, así como la creciente popularidad de esta droga entre los consumidores. El reporte 2012 de

la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) sobre las drogas señala que “en 2010, América del Norte reportó aproximadamente la mitad de las incautaciones globales de metanfetaminas: 22 toneladas. El mayor decomiso fue registrado en México, donde las incautaciones se duplicaron de 6 toneladas en 2009 a 13 en 2010, pero en Estados Unidos las incautaciones de metanfetaminas también crecieron significativamente al pasar de 7.5 a 8.7 toneladas en el mismo periodo.”¹⁸

Cuadro 2. Incautación de drogas ilegales en la frontera suroeste de Estados Unidos, 2005-2010 (en kilogramos)¹⁹

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cocaína	22 653	28 284	22 656	16 755	17 583	18 623
Heroína	228	489	404	556	839	1 062
Mariguana	1 034 102	1 146 687	1 472 536	1 253 054	1 859 258	1 718 424
MDMA (“Éxtasis”)	23	16	39	92	80	59
Metanfetaminas	2 918	2 798	1 860	2 201	3 788	5 253
Total	1 059 924	1 178 274	1 497 495	1 272 658	1 881 548	1 743 421

Fuentes: Para los años 2005-2008 la información proviene del Centro Nacional de Inteligencia sobre las Drogas (NDIC) del Departamento de Justicia, *National Drug Threat Assessment 2010*, Product No. 2010-Q0317-001, febrero de 2010, 20, en <<http://www.justice.gov/ndic/pubs38/38661/38661p.pdf>>. El NDIC utiliza información del Sistema Nacional de Incautaciones. Los datos de 2009 y 2010 fueron proporcionados por el NDIC al Congressional Research Service.

En 2011, el Centro Nacional de Inteligencia sobre las Drogas reportó que la mayoría de éstas son incautadas en la frontera suroeste. Para ser más específicos, el 96 por ciento de las incautaciones de mariguana, el 80 por ciento de metanfetaminas, el 64 por ciento de heroína y el 58 por ciento de cocaína tuvieron lugar en esta región.²⁰

Dinero

Aunque detener el flujo de dinero en efectivo a lo largo de la frontera suroeste es uno de los elementos clave de la Estrategia Integral Antinarcoóticos para la Frontera Suroeste de la Casa Blanca, se cree que se incauta menos de un 0.20 por ciento del efectivo ilícito que cruza la frontera. Si consideramos las estimaciones del gobierno de Estados Unidos de 2010 sobre la cantidad de dinero lavado que regresa a México y Colombia (entre 19 000 y 29 000 millones de dólares) y las cantidades de efectivo incautadas en el mismo año en Estados Unidos (32.4 millones de dólares)²¹ y en México (7 millones de dólares),²² lo que hace un total de 39.4 millones, entonces se observa cómo se incautó menos del 0.20 por ciento, y ello tomando como referencia las estimaciones más bajas de cuánto dinero está siendo lavado en México. Si se acepta el estimado del gobierno, el cual señala que aproximadamente la mitad regresa como dinero en efectivo, entonces en 2010 sólo se incautó un 0.37 por ciento del efectivo.

Las cifras oficiales son dudosas y la cantidad de incautaciones de dinero en efectivo en la frontera son difíciles de determinar, pues no existe una sola agencia que desagregue esta información.²³ De hecho, existen varios informes que proveen información sobre las incautaciones totales, pero no especifican dónde ocurrieron. Es sólo una suposición, quizás razonable, que estas incautaciones ocurran mayoritariamente a lo largo de la frontera suroeste. Por ejemplo, de acuerdo con el Informe del Centro Nacional de Inteligencia sobre las Drogas de 2011, las incautaciones de efectivo en Estados Unidos sumaron 798 millones de dólares desde enero de 2008 a agosto de 2010, un promedio de 25 millones de dólares al mes. El mismo reporte señala que estos decomisos tuvieron lugar en los estados fronterizos de Texas, California, Arizona y Nuevo México, o que de hecho ocurrieron en México. Del mismo modo, de acuerdo con un artículo de *The Washington Post* de 2010, el Departamento de Seguridad Interna decomisó en 2009 85 millones de dólares a lo largo de la frontera suroeste.²⁴ El Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (ICE, por sus siglas en inglés) también puso en marcha una iniciativa a lo largo de la frontera, conocida como la Operación Firewall, que específicamente intenta detener el flujo de efectivo en México. De acuerdo con la comparecencia de James Dinkins, director ejecutivo asociado de investigaciones del Departamento de

Seguridad Interna para el Comité de Seguridad Interna del Senado, la Operación permitió al ICE incautar más de 504 millones de dólares entre 2005 y 2009.²⁵

En cada uno de estos casos es imposible establecer conclusiones específicas sobre dónde tienen lugar las incautaciones, aunque parece razonable asumir que la mayoría ocurre en la región fronteriza. Más importante, sin embargo, puede ser la conclusión de que la cantidad de dinero en efectivo incautada es bastante pequeña, incluso si se toma como referencia el nivel bajo de las estimaciones del propio gobierno sobre el volumen total.

Armas de fuego

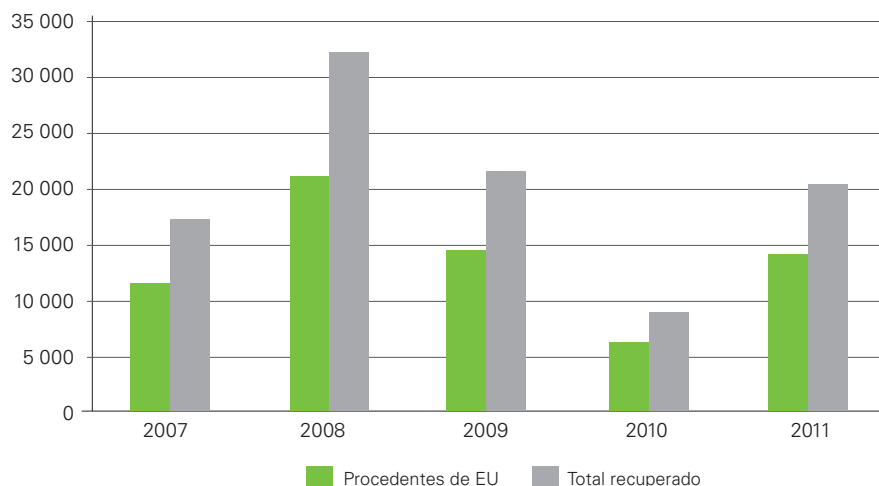
Con frecuencia se escucha que las armas estadounidenses contribuyen a la violencia de los cárteles en México, pero en realidad resulta muy difícil rastrear las armas y el lugar de entrada a ese país, por no mencionar lo complicado que resulta evitarlo oportunamente. Como se muestra en la gráfica 4, hasta el 65.5 por ciento (tomando el máximo de 2008) de las armas de fuego recuperadas por las autoridades mexicanas, y por lo tanto rastreadas, proviene de Estados Unidos. Algunas son fabricadas y vendidas en Estados Unidos y otras primero son importadas a Estados Unidos y eventualmente siguen su camino hacia México. Además, la mayoría de las armas de fuego ingresan a ese país de manera ilegal a través de cinco puertos de entrada en el lado suroeste de la frontera, en San Diego, Nogales, El Paso, Laredo y McAllen.²⁶ El 69 por ciento de las armas rastreadas fueron originalmente compradas en Texas, California y Arizona.²⁷

Al igual que con el dinero en efectivo, resulta sumamente difícil saber cuántas armas de fuego son confiscadas en la frontera dada la cantidad de agencias involucradas en estas incautaciones, entre las que se incluyen autoridades locales,

Como sucede con las drogas ilegales y el dinero en efectivo, ni las autoridades estadounidenses ni las mexicanas han podido esbozar un panorama completo de las incautaciones de armas de fuego.

la ATF, la CBP y ocasionalmente el ICE. Del lado mexicano, las incautaciones las realizan el Ejército, la Procuraduría General de la República (PGR) y autoridades estatales. La mayoría de la información proviene de agencias gubernamentales de Estados Unidos, pero no hay datos duros del lado mexicano ni reportes de las incautaciones fronterizas.

Gráfica 4. Armas recuperadas en México procedentes de Estados Unidos, 2007-2011



Fuente: Departamento de Justicia de Estados Unidos, Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF), "ATF Mexico: Calendar Years 2007-2011," reporte núm. 123876, <<https://www.atf.gov/files/statistics/download/trace-data/international/2007-2011-Mexico-trace-data.pdf>>.

En efecto, la información sobre dichas operaciones se encuentra fragmentada y con frecuencia no suele ser específica. Desde la puesta en marcha del Proyecto Gunrunner en 2006, que funciona a lo largo de la frontera suroeste y está enfocado en el tráfico de armas hacia México, los informes de la ATF han registrado la incautación de "más de 10 000 armas y cerca de un millón de cartuchos de municiones".²⁸ En 2009, en una conferencia de alto nivel entre la ATF y el Departamento de Seguridad Interna, los funcionarios revelaron que entre julio y septiembre de ese año, la CBP y el ICE incautaron un 65 por ciento más armas a lo largo de la frontera

que en el mismo periodo del año anterior, y que en los últimos seis meses de 2009 se incautó más del 50 por ciento que en los últimos seis meses de 2008.²⁹

Como sucede con las drogas ilegales y el dinero en efectivo, ni las autoridades estadounidenses ni las mexicanas han podido esbozar un panorama completo de las incautaciones de armas de fuego.

Aumento de los esfuerzos para aprehender migrantes indocumentados y no autorizados: nueva dotación de personal, infraestructura y tecnología

La región fronteriza México-Estados Unidos es un enorme espacio con una extensión de 3 145 kilómetros (o 1 954 millas); gran parte son desiertos y terrenos montañosos, lo que la vuelve un entorno difícil de controlar para los dos países.

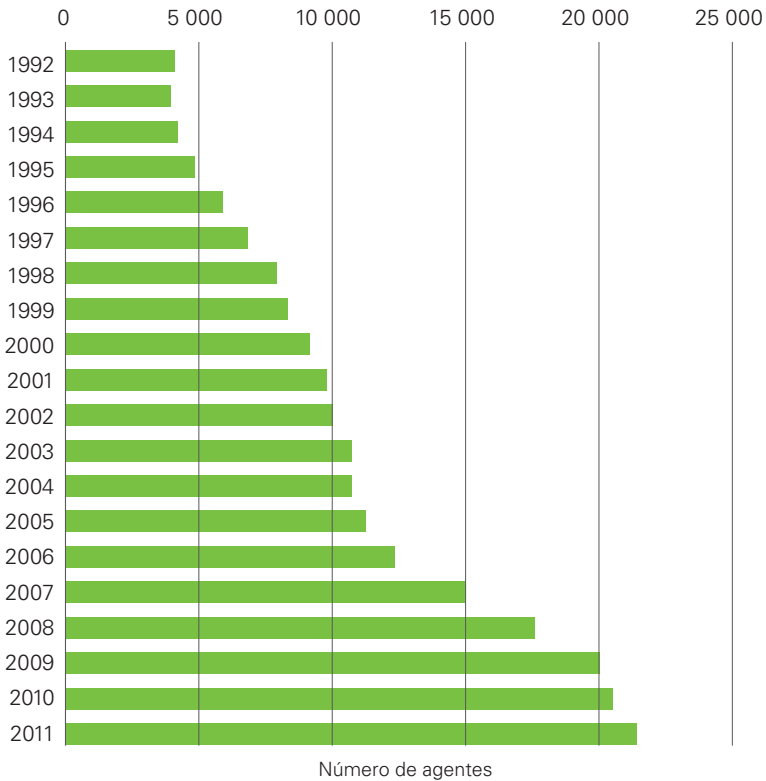
En Estados Unidos, existen varias agencias federales involucradas en la gestión de la seguridad fronteriza, pero históricamente la Patrulla Fronteriza ha tenido la mayor injerencia en los asuntos de esa región.³⁰ En efecto, sus actividades han ocupado gran parte de la discusión pública en torno a la seguridad fronteriza. Para entender la forma que ha tomado la frontera en la actualidad, es necesario analizar al personal asignado, así como la infraestructura y la tecnología invertidas. Por estas razones, vale la pena dedicar espacio a examinar a la Patrulla Fronteriza.

Personal asignado

En la medida en que el perfil de la Patrulla Fronteriza se ha expandido, así ha ocurrido con su financiamiento y la dotación de personal. Como se observa en la gráfica 5, el personal se ha incrementado significativamente desde principios de los noventa. De 2002 a 2011, se integraron 17 305 agentes; esto es, en dos décadas el personal se incrementó un 518 por ciento. El aumento fue particularmente significativo durante el periodo 2007-2011, cuando dos sucesos relevantes contribuyeron para que el Congreso de Estados Unidos incrementara el personal entre los puertos de entrada. Dichas situaciones fueron, por un lado, el fracaso de una reforma migratoria integral en el Congreso y, por el otro, el aumento de la violencia

en las ciudades fronterizas mexicanas, por ejemplo, Tijuana y Ciudad Juárez, como una consecuencia de la presión que ejerció la administración de Felipe Calderón sobre las organizaciones criminales transnacionales al comienzo de diciembre de 2006.

Gráfica 5. Personal de la Patrulla Fronteriza, años fiscales (AF) 1992-2011



Fuente: CBP, <http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/border_patrol/usbp_statistics/usbp_fy12_stats/staffing_1993_2012.ctt/staffing_1993_2012.pdf>.

Junto con el aumento considerable del personal de la Patrulla Fronteriza, esta investigación descubrió algo inesperado: según lo consignado por las estadísticas

de aprehensión de inmigrantes, han disminuido los récords máximos de la migración no autorizada en varios sectores de la frontera suroeste. Investigadores como Douglas Massey, del Proyecto sobre Migración Mexicana en Princeton, han señalado que la migración mexicana a Estados Unidos se encuentra en una situación de crecimiento nulo, es decir, aproximadamente el mismo número de mexicanos que ingresan a Estados Unidos son los mismos que están regresando a México. Varias son las razones para esta inesperada

situación: la debilitada economía de Estados Unidos, una economía mexicana relativamente fuerte, mayor disuasión en la zona fronteriza y condiciones cada vez más peligrosas para los migrantes en corredores importantes.

Lo anterior puede demostrarlo el hecho de que las aprehensiones de la Patrulla Fronteriza en 2012 disminuyeron en sectores clave, incluso más de lo observado en 2011. Como se ve en el cuadro 3, por ejemplo, en El Paso sólo se registraron 9 678 aprehensiones durante el año fiscal 2012, mucho menos que la cifra récord de 285 781 detenciones en 1993. Las aprehensiones en San Diego en el mismo año fueron 28 461, muy por debajo de su máximo histórico de 1992, que fue de 565 581 aprehensiones. Y quizá lo más notorio ocurrió en el sector Tucson, donde hubo 120 000 detenciones en 2012, mientras que en 2000 se registraron 616 346.

Si bien es difícil predecir los flujos migratorios, al parecer estamos en o hemos pasado por un periodo de bajo rendimiento en cuanto a la mejora de la seguridad fronteriza pese al incremento del personal de la Patrulla Fronteriza.

Cuadro 3. Aprehensiones de la Patrulla Fronteriza en los sectores de la frontera suroeste, 2011-2012

Sector	Cantidad de personal	Aprehensiones en 2011	Aprehensiones en 2012	Máximos históricos de aprehensiones 1992-2011
Big Bend	667	4 036	3 964	15 486 (1998)
Del Río	1 626	16 144	21 720	157 178 (2000)
El Centro	1 164	30 191	23 916	238 126 (2000)
El Paso	2 738	10 345	9 678	285 781 (1993)
Laredo	1 871	36 053	44 872	141 893 (1997)
Valle del Río Grande	2 504	59 243	97 762	243 793 (1997)
San Diego	2 669	42 447	28 461	565 581 (1992)
Tucson	4 239	123 285	120 000	616 346 (2000)
Yuma	969	5 833	6 500	138 438 (2005)

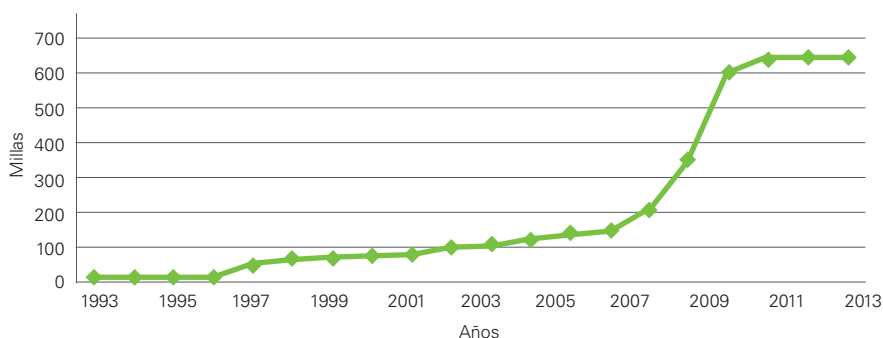
Fuentes: United States Border Patrol Apprehensions/Seizure Statistics-Fiscal Year 2011, <http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/border_patrol/usbp_statistics/fy_profile_2011.ctt/fy_profile_2011.pdf> y United States Border Patrol Southwest Border Sectors, *Total Illegal Alien Apprehensions por año fiscal*, <http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/border_patrol/usbp_statistics/usbp_fy12_stats/appr_swb.ctt/appr_swb.pdf>

Si bien es difícil predecir los flujos migratorios, al parecer estamos en o hemos pasado por un periodo de bajo rendimiento en cuanto a la mejora de la seguridad fronteriza pese al incremento del personal de la Patrulla Fronteriza. Ello resulta significativo por los enormes gastos que implicó incrementar dicho personal en los pasados veinte años como se demuestra en la gráfica 5 y el énfasis durante este periodo en garantizar la seguridad de las áreas entre los puertos de entrada, que es jurisdicción específica de la Patrulla Fronteriza.

Infraestructura

La construcción de infraestructura entre los puertos de entrada ha sido un proceso desigual y tiende a presentarse en forma de repuntes de actividad como reacción a una necesidad percibida de mayor seguridad fronteriza. Durante la administración Clinton, a mediados de los años noventa, los operativos Guardián y Mantener la Línea fueron puestos en marcha en las regiones de San Diego y El Paso, respectivamente, a fin de dar respuesta a las preocupaciones locales sobre la migración ilegal. Estos programas iniciaron una nueva era de infraestructura en seguridad para la frontera, cuyas características fueron el reforzamiento de la valla fronteriza, el incremento del alumbrado y el uso de varios tipos de sensores que detectaran y disuadieran los cruces ilegales entre los puertos de entrada. La gráfica 6 muestra el drástico incremento en la construcción de la valla que guarda correspondencia con el incremento de personal a partir de 2007.

Gráfica 6. Valla fronteriza, millas totales, 1993-2012



Fuente: Testimonio de Marc R. Rosenblum, "Measuring Border Security: U.S. Border Patrol's New Strategic Plan and the Path Forward", Subcomité de Seguridad Marítima y Fronteriza del Comité de Seguridad Interna, 8 de mayo de 2012.

PROGRAMAS VIAJERO Y CARGA CONFIABLES: PARTE DE LA RESPUESTA A LA SEGURIDAD COMPARTIDA Y AL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LA REGIÓN FRONTERIZA

Es claro que se requieren inversiones moderadas para actualizar la infraestructura y proporcionar todos los recursos humanos necesarios en los puertos de entrada, pues las largas filas y el personal sobrecargado de trabajo no fomentan la eficacia ni la seguridad; sin embargo, en una época de ajustados presupuestos federales, exigir más recursos no debe ser la única respuesta. También se requieren esfuerzos estratégicos para hacer más con menos, mejorar la eficiencia y reducir el congestionamiento. Los programas de Viajeros y Carga confiables (como SENTRI, FAST, C-TPAT y Global Entry) permiten el cruce expedito de personas y cargamentos de bajo riesgo por la frontera. Su optimización, así como la ampliación significativa de su cobertura podrían aumentar el rendimiento haciendo inversiones mínimas en infraestructura y personal, mientras que se fortalece la seguridad al dar más tiempo a los agentes fronterizos para enfocarse en las personas y los envíos desconocidos y potencialmente peligrosos.

Erik Lee y Christopher Wilson, "The State of Trade, Competitiveness and Economic Well-Being in the U.S.-Mexico Border Region"

Fortalezas y debilidades de los puertos terrestres de entrada en la frontera México-Estados Unidos

En este reporte, el capítulo dedicado a la competitividad y el bienestar económico de la región fronteriza México-Estados Unidos expuso los principales retos que enfrentan los puertos de entrada, que funcionan tanto como facilitadores del comercio entre ambos países como "membranas" de seguridad, al mantener a raya lo que no se quiere, pero permitiendo y facilitando el comercio y los viajes con fines legítimos. Entre estos retos están la infraestructura obsoleta, los fondos

insuficientes para mejorar la que aún sirve y adquirir nueva, y que los programas de Viajero y Carga confiables crezcan significativamente para mejorar tanto la seguridad como el comercio. Del lado estadounidense, los puertos de entrada están dentro de la jurisdicción de la Oficina de Operaciones de Campo, creada al interior del Servicio de Aduanas y absorbida por la CBP bajo el mando del Departamento de Seguridad Interna.

El impacto de la tecnología en la seguridad fronteriza

Como se señaló antes, la dotación de personal e infraestructura a lo largo de la frontera se ha incrementado significativamente en la última década. El gobierno federal de Estados Unidos ha hecho importantes inversiones en tecnología con la esperanza de mejorar los resultados, recuperar dicha inversión y defender al país de cualquier amenaza. Y como vimos con las áreas de seguridad en la frontera, la discusión pública sobre el qué, el dónde, el por qué y el cómo de la inversión tecnológica ha sido también materia de intenso debate. En general, resulta sólida la suposición de que la tecnología —que ha cambiado el panorama en otras áreas de la vida moderna— debería también rendir frutos en la seguridad fronteriza. Al parecer, las mejorías adicionales en esta área serán de gran interés para los observadores de la seguridad fronteriza. Resulta de especial interés cómo puede incorporarse la tecnología en contextos de presupuestos escasos —particularmente en Estados Unidos— y si la disminución observada en las aprehensiones de migrantes indocumentados puede justificar más inversiones en esta área.

Conclusión

El estado de la seguridad en la frontera México-Estados Unidos está marcado por la asimetría, la transición y la ambigüedad. No cabe duda de que los gobiernos federales de México y Estados Unidos han realizado inversiones sustantivas en contratación de personal, infraestructura y tecnología, además, han reorganizado y reorientado sus esfuerzos para responder a amenazas y eventos específicos; no obstante, los resultados en temas como las aprehensiones de migrantes indocumentados y la reducción de la violencia en ciudades importantes como Ciudad

Juárez no han sido contundentes y precisan de soluciones más integrales, creativas y colaborativas entre ambos países, entre una superpotencia y un poder emergente.

Lo que se necesita con mayor urgencia: creatividad, generación de capacidades y colaboración

En la medida en que las dos naciones se han vuelto más interdependientes económicamente y los lazos entre las personas más intensos, tanto los gobiernos federales como las comunidades y gobiernos fronterizos tendrán que encontrar nuevas y sólidas formas de incrementar la seguridad pública en la región fronteriza México-Estados Unidos. Ello requerirá no sólo de más creatividad, sino también de mayores capacidades estatales y locales, un marco temporal mucho más realista y extenso para la implementación de políticas y el liderazgo en el nivel federal. Aunque ambos países recientemente han alcanzado nuevos niveles de colaboración —codificados en una política oficial con la Declaración Conjunta sobre la Administración de la Frontera del Siglo XXI del 19 de mayo de 2010— apenas comienzan a progresar de manera palpable en el desarrollo de un régimen de seguridad binacional sostenible y “construido para durar”.

Un progreso duradero en la seguridad de la frontera México-Estados Unidos sólo puede ser resultado de una mayor *colaboración bilateral* y el *avance nacional independiente* sobre cuestiones fundamentales que afectan la seguridad en esos países. Una cuestión clave para la colaboración que necesita mayor atención y soluciones creativas es la gestión fronteriza, particularmente en el contexto estadounidense marcado por un entorno fiscal limitado. Los dos gobiernos —en estrecha colaboración con las comunidades fronterizas— deben usar todos los medios actuales y adicionales a su disposición de manera más creativa para hacer más seguros y eficientes los puertos de entrada desde San Diego/Tijuana hasta Brownsville/Matamoros, y mejorar en lo posible tanto la seguridad física como la económica. Ha habido ya experimentos notables en la implementación de tecnología existente, particularmente entre los puertos de entrada con el uso de iniciativas muy controvertidas como la SBInet; sin embargo, los gobiernos aún deben emplear esta tecnología en una manera que permita hacer de los puertos de entrada verdaderas plataformas para la seguridad económica y no los nudos altamente buro-

cratizados y congestionados que caracterizan las redes comerciales de América del Norte.

Despresurización e innovación en la región fronteriza

En general, cuanto más los gobiernos de México y Estados Unidos impulsen procesos clave para la seguridad allende la frontera, mayor potencial se tendrá para alcanzar una distribución más estratégica de los recursos de seguridad dentro y fuera de Estados Unidos y México, pues existe una concentración excesiva de recursos en la frontera (particularmente entre los puertos de entrada). Queda mucho trabajo por hacer en materia de seguridad y son muchos los retos que deben enfrentarse, como el mejoramiento del intercambio de inteligencia entre México y Estados Unidos, la implementación de la reforma judicial en México, la intercepción de los flujos de armas de fuego y dinero en efectivo hacia México, así como los flujos a territorio estadounidense de migrantes, tráfico de personas y sustancias ilícitas.

Con el propósito de promover y lograr una mayor seguridad en la frontera, es prioritario mejorar la colaboración a fin de implementar la reforma al sistema judicial en México —el cambio hacia un sistema de juicios orales efectivo—, así como la profesionalización de las múltiples dependencias. Por su parte, Estados Unidos necesita dar mayores resultados en la reducción del consumo de drogas ilegales, identificando y creando programas de prevención y tratamiento verdaderamente efectivos. Si se pretende que la colaboración sea una verdadera vía de dos sentidos, hay otras prioridades vinculadas con temas políticamente muy sensibles, como detener el tráfico de armas de fuego de Estados Unidos hacia México y desactivar los esquemas de lavado de dinero del sistema financiero estadounidense. En conjunto, estos retos requerirán de innovación y creatividad por parte de quienes deben formular las políticas para asegurar que los diversos intereses en conflicto y las preocupaciones que afectan la frontera no den como resultado una región bloqueada por la ineficiencia, sino una que pueda desarrollar el potencial dinamismo que legítimamente la caracteriza.

Notas

- 1 Mikhail Pavlov, Custom and Border Protection, DHS, "Meeting Land Port of Entry Modernization Needs in Constrained Budgetary Environment", ponencia ante el Joint Working Committee, 14 y 15 de marzo de 2012, en <<http://www.borderplanning.fhwa.dot.gov/filemanager/filemanager.aspx>>.
- 2 Véase el sitio electrónico de Northcom-United States Northern Command: Defending our Nation, "About Northern Command", <<http://www.northcom.mil/About/index.html>>.
- 3 *Ibid.*
- 4 9/11 Commission Report, 155, en <<http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>>.
- 5 U.S. Department of State, "Country Reports on Terrorism 2011", <<http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2011/195546.htm>>.
- 6 *2012-2016 Border Patrol Strategic Plan. The Mission: Protect America*, 9.
- 7 "Border Patrol Strategy: Progress and Challenges in Implementation and Assessment Efforts", U.S. Government Accountability Office, Highlights of GAO-12-688T, testimonio ante el Subcomité de Seguridad Marítima y Fronteriza, Comité de Seguridad Interna de la Cámara de Representantes.
- 8 "Border Security: Apprehensions of 'Other than Mexican' Aliens", Congressional Research Services, 22 de septiembre de 2005, 20.
- 9 "Fed Issues Terror Watch for Texas/Mexico Border", Jana Winter, *Fox News Latino*, 26 de mayo de 2010, en <<http://www.foxnews.com/us/2010/05/26/terror-alert-mexican-border/#ixzz20R4XJNmk>>.
- 10 U.S. Department of State, "Country Reports on Terrorism 2011", en <<http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2011/195546.htm>>.
- 11 U.S. Department of Justice, "Fighting Criminal Activity on the U.S. Southwest Border", en <<http://www.justice.gov/jmd/2009factsheets/pdf/rollout-fact-sheet-swb.pdf>>.
- 12 Declaración desclasificada para el registro de la Evaluación de Amenazas a Nivel Mundial de la Comunidad de Inteligencia para el Comité Selecto Permanente de la Cámara de Representante, James R. Clapper, director de Inteligencia Nacional, 2 de febrero de 2012.
- 13 Barry R. McCaffrey y Robert H. Scales, "Texas Border Security: A Strategic Military Assessment", COLGEN: America's Premier Landpower Advocate, septiembre de 2011, en <<http://mccaughouse.gov/uploads/Final%20Report-Texas%20Border%20Security.pdf>>.
- 14 National Drug Threat Assessment 2011, Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas del Departamento de Justicia, agosto de 2011, en <<http://www.justice.gov/archive/ndic/pubs44/44849/44849p.pdf>>, 17.
- 15 *Ibid.*

- 16 Christopher E. Wilson, "Crime Data and Spillover Violence along the Southwest Border", Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars. 2011, en <<http://mexicoinstitute.files.wordpress.com/2011/10/border-violence-brief-10-14-2011.pdf>>.
- 17 DHS, 17 de abril de 2012, en <<http://www.dhs.gov/ynews/testimony/20120417-cbp-national-guard-hsc.shtm>>.
- 18 UNODC, "World Drug Report 2012," 51.
- 19 Véase Kristin M. Finklea, "Southwest Border Violence: Issues in Identifying and Measuring Spillover Violence", 28 de febrero de 2013, 5, en <<http://www.fas.org/sgp/crs/homesecc/R41075.pdf>>.
- 20 NDIC, "National Drug Threat Assessment 2011", 13, en <<http://www.justice.gov/archive/ndic/pubs44/44849/44849p.pdf>>.
- 21 *Ibid.*, 40.
- 22 Departamento de Estado, "International Narcotics Control Strategy Report", vol. 2, 2011, en <<http://www.state.gov/documents/organization/156589.pdf>>, consultado el 15 de agosto de 2012.
- 23 Douglas Farah, "Money Laundering and Bulk Cash Smuggling: Challenges for the Mérida Initiative", Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010.
- 24 William Booth y Nick Miroff, "Cartels' Cash Flows across Border", *The Washington Post*, 26 de agosto de 2012, en <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/08/25/AR2010082507206.html>>.
- 25 Comparecencia de James A. Dinkins ante el Comité de Seguridad Nacional del Senado, 31 de marzo de 2010.
- 26 Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF), "Analysis of Fire Arms Tracing Data".
- 27 GAO, "U.S. Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico Face Planning and Coordination Challenges", 2009, en <<http://www.gao.gov/new.items/d09709.pdf>>.
- 28 ATF, "Project Gunrunner", en <<http://www.atf.gov/firearms/programs/project-gunrunner/>>.
- 29 ATF, "Border Contraband Seizures Soar as DHS, ATF Hold Summit in San Diego", News Release, 3 de noviembre de 2009, en <<http://www.atf.gov/press/releases/2009/11/110309-atf-dhs-contraband-seizures.pdf>>.
- 30 En la actualidad, la Patrulla Fronteriza forma parte del Departamento de Seguridad Interna, pero antes lo fue del ahora disuelto Servicio de Inmigración y Naturalización, una división del Departamento de Justicia.