

Integración transfronteriza
en la América Latina
del Siglo XXI

Francisco Enríquez Bermeo
Luis Alfonso Herrera Robles
(Coordinadores)

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE
CIUDADES FRONTERIZAS

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
ECUADOR

QUITO, ECUADOR, ENERO DE 2023



Brugués Rodríguez, Alejandro; Carrión Mena, Fernando; Conato, Dario; Enríquez Bermeo, Francisco; Estrada Lázaro, Bertha; Gaviria Reinoso, Leonardo Andrés; Gottsbacher, Markus; Gutiérrez Landa, Cynthia; Herrera Robles, Luis Alfonso; López Reyes, Emilio Alberto; Oddone, Nahuel; Oliveira Vieira, Gustavo; Pauluk, Mariano; Ramos, José María; Rizzi, Giovanna.

Integración transfronteriza en la América Latina del Siglo XXI

276 págs. 150 x 210 mm

Incluye bibliografía

1. Frontera
2. Transfronterizo
3. Desplazamiento forzado
4. Migración
5. Gobernanza
6. Economía
7. Integración
8. Violencia
- 9.- Educación

Editado en Quito

Diseño de portada y diagramación: Lezly Esmeralda Tovar Lares

Editora: Vicky Toral

ISBN publicación electrónica: 978-9942-44-176-8

FLACSO-ECUADOR

OLACCIF

Primera edición 2023

Índice

Introducción	v
<i>Luis Alfonso Herrera Robles; Francisco Enríquez Bermeo</i>	

PARTE I. La integración transfronteriza y sus límites 1

La frontera en el Siglo XXI: gobernanza y sostenibilidad en el contexto del COVID-19, 2001-2020	3
<i>José María Ramos García</i>	

Fronteras que desaparecen y nuevos “muros flexibles” en la Europa de Schengen	23
<i>Dario Conato</i>	

Investigación, conocimiento y saberes desde las fronteras en aras de la integración fronteriza	35
<i>Markus Gottsbacher</i>	

Fronteras e integración transfronteriza: una reflexión.....	54
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	

PARTE II. Ciudades fronterizas e integración transfronteriza 73

Ciudad Juárez: experiencias de una economía internacionalizada	75
<i>Alejandro Brugués Rodríguez; Bertha Estrada Lázaro</i>	

Los sistemas fronterizos globales en América
Latina: ¿Una o varias ciudades de frontera como
pívor de integración? 94
Fernando Carrión Mena

Dimensiones de internacionalización del Municipio
de Foz Do Iguaçu..... 136
Gustavo Oliveira Vieira

Sin cruzar la frontera no hay integración: Monte
Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí en el
diálogo regional del MERCOSUR..... 155
Nahuel Oddone; Mariano Pauluk

PARTE III. Desplazamiento forzado y poblaciones originarias... 175

Movilidad Humana y desplazamiento forzado 177
Giovanna Rizzi

Acción pública e incidencia en torno al desplazamiento
forzado interno, experiencias desde Ciudad Juárez, México 193
Emilio Alberto López Reyes; Cynthia Gutiérrez Landa

Poblaciones indígenas migradas y Educación
Superior en la frontera norte de México: El caso de
Ciudad Juárez, Chihuahua, 2018-2021 215
Leonardo Andrés Gaviria Reinoso; Luis Alfonso Herrera Robles

La frontera en el Siglo XXI: gobernanza y sostenibilidad en el contexto del COVID-19, 2001-2020

José María Ramos García¹

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar los retos principales en torno al papel e importancia del Plan de Acción Bilateral México-Estados Unidos para la Gestión de la Frontera en el Siglo XXI, acentuando su proceso de gestión desde su origen en el 2010. Se añade el contexto del Covid-19, considerando su impacto global y en la relación fronteriza y bajo la Iniciativa México y Estados Unidos para Combatir la Pandemia de COVID-19 (marzo-julio 2020) la cual fortalece una noción de seguridad fronteriza desde la perspectiva de Estados Unidos y margina una eficaz cooperación fronteriza en materia de prevención sanitaria.

La tesis principal sostiene que la ausencia de una eficaz gobernanza transfronteriza en materia de sanidad limitará los logros de la Frontera en el Siglo XXI, modelo de política binacional que ha fortalecido los controles anti-terroristas y promovido la agilización del cruce de personas, autos y mercancías en los últimos 19 años. En otras palabras, la sostenibilidad de la gobernanza transfronteriza en el futuro inmediato estará sujeta a una eficaz cooperación transfronteriza en materia de salud, considerando el contexto de post agenda Covid: necesidad de reactivar la economía con una limitada política sanitaria en el lado mexicano; riesgos de rebrotes por deficiencias en la cooperación transfronteriza, riesgos por enfermedades crónicas en las poblaciones transfronterizas y riesgos por la dinámica

1 El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, BC, México.

diversa de movilidad transfronteriza: transmigrantes, turistas, migrantes deportados, migrantes en tránsito.

Palabras clave

Frontera, Gobernanza, Solidaridad.

Presentación

Este artículo tiene como objetivo analizar los retos principales en torno al papel e importancia del Plan de Acción Bilateral México-Estados Unidos para la Gestión de la Frontera en el Siglo XXI, acentuando su proceso de gestión desde su origen en el 2010. Se añade el contexto del Covid-19, considerando su impacto global y en la relación fronteriza, y bajo la Iniciativa México y Estados Unidos para Combatir la Pandemia de COVID-19 (marzo-julio 2020), que fortalece una noción de seguridad fronteriza desde la perspectiva de Estados Unidos y margina una eficaz cooperación fronteriza en materia de prevención sanitaria.

La tesis principal sostiene que la ausencia de una eficaz gobernanza transfronteriza en materia de sanidad limitará los logros de la Frontera en el Siglo XXI, modelo de política binacional que ha fortalecido los controles antiterroristas y promovido la agilización del cruce de personas, autos y mercancías en los últimos 19 años. En otras palabras, la sostenibilidad de la gobernanza transfronteriza en el futuro inmediato estará sujeta a una eficaz cooperación transfronteriza en materia de salud, considerando el contexto de post agenda Covid: necesidad de reactivar la economía con una limitada política sanitaria en el lado mexicano; riesgos de rebrotes por deficiencias en la cooperación transfronteriza, riesgos por enfermedades crónicas en las poblaciones transfronterizas y riesgos por la dinámica diversa de movilidad transfronteriza: transmigrantes, turistas, migrantes deportados, migrantes en tránsito.

¿Cambio de las relaciones fronterizas con Covid-19 y el Plan de Acción Bilateral México-Estados Unidos?

Desde los sucesos terroristas del 2001 se ha fortalecido la interdependencia

de las políticas de Estados Unidos en materia de seguridad nacional, seguridad fronteriza, seguridad pública, gestión fronteriza, narcotráfico, lavado de dinero y tráfico de armas. Particularmente porque Estados Unidos ha fortalecido el control de sus fronteras en especial con México. La coyuntura del Covid-19 ha fortalecido una noción de seguridad nacional en la cual se ha marginado la cooperación transfronteriza que tradicionalmente había existido en el marco de la gestión de la Frontera en el Siglo XXI en los últimos 19 años. En otras palabras, el contexto terrorista fortaleció la alianza binacional y la sostenibilidad de la frontera durante casi dos décadas. En cambio, la pandemia fortaleció el acuerdo binacional para evitar riesgos en materia de salud a través de la Iniciativa México y Estados Unidos para Combatir la Pandemia de COVID-19, pero no se plantearon iniciativas de colaboración en materia de prevención y mitigación, como sí sucedió con la pandemia H1N1 (Lee, 2020).

La coyuntura del Covid-19 está implicando una reconfiguración de las fronteras, en donde la mayor parte de los países han optado por el cierre de las fronteras. Con lo cual se han dejado de lado las buenas prácticas de cooperación transfronteriza o internacional en materia de salud, en especial considerando la experiencia binacional con la pandemia del H1N1 en el 2009. Esta situación podría agudizar las asimetrías transfronterizas y la agudización de las desigualdades sociales en los países de menor desarrollo.

Desde los sucesos terroristas del 2001 el gobierno de los Estados Unidos no había planteado otra iniciativa para tratar de gestionar eficazmente la frontera, con base en la prioridad original: fortalecer la seguridad y una mayor agilidad en los cruces fronterizos entre México y Estados Unidos.

El resultado general de tal política, denominada Plan de Acción Bilateral México-Estados Unidos, ha sido el fortalecimiento de la seguridad fronteriza. Situación que ha impactado en disminución de los flujos de migrantes hacia los Estados Unidos y en una relocalización de los flujos de las drogas ilícitas hacia ese país y en una mayor agilización de los flujos de personas, mercancías y autos a través de las principales fronteras mexicanas con los Estados Unidos.

Antecedentes de la Frontera en el Siglo XXI, gestión integral y sus limitaciones

Tres han sido las propuestas fundamentales a manera de antecedentes del diseño de la Frontera en el Siglo XXI: la Iniciativa de la Sociedad para la Prosperidad (2002), en donde la prioridad era una “frontera del futuro” con base en un balance entre seguridad y agilidad de los cruces fronterizos. En cambio, la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte -ASPAN- (2005): planteaba construir una alianza entre los sectores público y privado con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población fronteriza de ambos países, para fomentar la inversión privada en localidades mexicanas de bajo crecimiento económico; y la tercera propuesta fue la Iniciativa Mérida -IM- (2007-2018).

La ASPAN cumplió lo prometido en tanto fortaleció la agilidad de los cruces fronterizos, mejorando el crecimiento comercial y económico de la región². Sin embargo, no logró reducir la inseguridad pública³ en el lado mexicano y no se avanzó en materia de desarrollo social. Dado el problema estructural de la pobreza y marginalidad en las ciudades fronterizas mexicanas y el auge del narcotráfico en la frontera con México.

En ese contexto se propone, en el 2008, la IM como una alternativa para reducir la inseguridad y violencia en las ciudades fronterizas mexicanas; un programa de cooperación que reconoce las responsabilidades compartidas

2 La importancia de la ASPAN para México radica, entre otros, en los siguientes aspectos: a) era una opción para vincular la seguridad y el desarrollo; b) una alternativa para obtener financiamiento hacia áreas estratégicas del desarrollo y la seguridad fronteriza; c) la posibilidad de repensar el desarrollo fronterizo en un marco de seguridad; d) la oportunidad para promover la planeación del desarrollo fronterizo con base en dos áreas estratégicas: seguridad y desarrollo, incorporando los temas ambientales y de desarrollo social.

3 Las principales áreas de intervención binacional de tal Iniciativa eran: Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado; Institucionalizar la capacidad de mantener el estado de derecho; Crear una estructura orientada hacia la Frontera hacia el Siglo XXI; Profesionalización y desarrollo de instituciones y la promoción de la cultura de la legalidad.

de Estados Unidos y México en la lucha contra la violencia (Ramos, 2012). Además, pretende superar las limitaciones de la cooperación binacional antidrogas de los años anteriores. Sin embargo, en el caso mexicano la IM ha tenido limitaciones para la reducción de la violencia e inseguridad, es más, han crecido los grupos delictivos.

En el contexto de la creciente inseguridad en el caso de Ciudad Juárez, desde el 2008 al 2010, se creó el Plan de Seguridad Regional⁴. Su objetivo era desarrollar e implementar mecanismos para que el gobierno de México asegurara la unidad del esfuerzo conjunto binacional para mejorar la seguridad pública, reducir significativamente los crímenes graves y los homicidios, y restaurar la confianza pública en las organizaciones de seguridad local. Diez años después, la violencia en Ciudad Juárez ha disminuido de manera importante, en especial en el periodo 2011- 2013 y 2015-2018, a partir de un enfoque de fortalecimiento policial -sin participación militar- y un mayor énfasis en la política de prevención social. El problema estructural de estas iniciativas es la limitada coordinación nacional y binacional entre agendas de seguridad pública, narcotráfico, tráfico de armas y lavado de dinero.

El argumento central para que este Plan logre mayores objetivos y metas deriva de su capacidad de implementación y eficaz gobernanza multinivel. De ahí la importancia que el gobierno de Estados Unidos reconozca la necesidad de un enfoque integral y de corresponsabilidades fundamentado en estrategias viables.

Para abril del año 2009, el gobierno de Estados Unidos propuso a la frontera como un tema prioritario en la agenda de competitividad, para lo cual planteó impulsar la modernización de la frontera a través de un Acuerdo orientado a coordinar acciones a nivel federal y estatal, y partir de una visión integral de la frontera. Posteriormente ambos gobiernos propusieron la Agenda de Competitividad de América del Norte la cual

⁴ Ciudad Juárez se ha caracterizado por los altos niveles de violencia: cerca de ocho mil muertos entre diciembre de 2006 y diciembre de 2010, así como por los feminicidios que empezaron a presentarse a inicios de los noventa.

se incorpora en la Declaración Conjunta (19-20 mayo 2010), en donde se proponía como una de las prioridades la creación de la Frontera en el Siglo XXI.

Como se puede apreciar, por primera vez quedó plasmada la intención de gestionar la frontera de manera conjunta y a través de los siguientes marcos institucionales: un Comité Ejecutivo Binacional (CEB) y el diseño de un Plan de Acción a finales de 2010. La gestión fronteriza de la Frontera en el Siglo XXI se caracteriza por tres dimensiones: competitividad económica,⁵ seguridad⁶ y movilidad de las personas⁷. Estas dimensiones reflejan un proceso de institucionalización de una política de cooperación en materia de seguridad fronteriza, en el marco de conciliar la agenda terrorista con una agilización del cruce de personas, autos y mercancías. La cual se ha mantenido desde el año del 2001 y puede ser un ejemplo importante para reducir la pandemia actual del Covid-19 en la relación fronteriza México-Estados Unidos.

5 En la primera dimensión se consideran los siguientes objetivos: Armonización de regulaciones de aduanas; expansión de los programas de pre-certificación de carga: FAST (Free and Secure Trade Program), C-TPAT (Customs-Trade Partnership Against Terrorism); manejo conjunto de riesgos; identificar nuevas fuentes de financiamiento para la construcción y operación de puertos de entrada; promover asociaciones público – privadas y buscar soluciones a disputas comerciales prevaletientes.

6 En la tercera dimensión asociada a la seguridad, se propusieron los siguientes objetivos: Análisis Conjunto de vulnerabilidades de la frontera; Coordinación interinstitucional en monitoreo y reacción; Expansión y mejora de mecanismos de intercambio de información; Coordinación en estrategias y operaciones de combate al crimen organizado; Protocolos de atención a emergencias; Combate al tráfico de personas, drogas, armas y dinero e involucramiento de comunidades fronterizas (transversal) (SRE, 2013).

7 En la segunda dimensión la movilidad de las personas, se contemplan los siguientes objetivos: Manejo seguro, legal y ordenado de personas; expandir programas de pre-certificación de personas – SENTRI (Secure Electronic Network for Traveler’s Rapid Inspection); Pre-Clearance de pasajeros en Cancún, incorporar a México como beneficiario de Global Entry y desarrollar un Programa de Viajeros Seguros en México; mejorar prácticas de seguridad en revisión de viajeros en aeropuertos; intercambio de información sobre extranjeros de interés especial.

Con estas medidas, México y Estados Unidos refrendan su interés compartido de reestructurar fundamentalmente la forma en que se administra la frontera común, sin embargo, priorizando el tema de los cruces comerciales, de autos y personas, sobre la seguridad. En esta coyuntura, hay que destacar la colaboración transfronteriza para reducir la pandemia de influenza H1N1 en el año 2009, que permitió un eficaz esquema de colaboración reactivo, preventivo y estratégico. Contexto que no se ha repetido en la actual pandemia del Covid-19. No obstante su mayor complejidad y los impactos que ha generado en la frontera México-Estados Unidos, que, a la fecha, 26 de junio de 2021, encuentra en México su mayor ascenso de casos: 202.251 personas contagiadas y 25.060 personas fallecidas, ocupando el 11 lugar a nivel mundial; y a Estados Unidos con el mayor número de contagios del mundo: 2.462.472 y 124.978 fallecidas (CSSE, JHU, 2020).

En cambio la complejidad de la inseguridad y la violencia en las fronteras mexicanas y los bajos índices delictivos en las ciudades fronterizas estadounidenses determinó una menor atención en la agenda transfronteriza de este último país. Entre los años 2009, y 2011 en particular, se gestó la crisis de inseguridad en Ciudad Juárez, que fue considerada una de las ciudades más violentas a nivel internacional.

Iniciativas para fortalecer la Frontera en el Siglo XXI, 2013-2020

En 2013, y en el marco de la Frontera en el Siglo XXI, se logró un progreso considerable en la agilización del flujo de bienes y personas a través de la frontera. Cada uno de los tres Subcomités que integran el Comité Ejecutivo Binacional (CEB) alcanzaron diversas metas importantes ese año en materia de infraestructura y agilización del tráfico comercial, autos y personas. En el ámbito de procuración de justicia también se lograron avances considerables en la implementación de los Protocolos de Prevención de Violencia Fronteriza (PPVF) (SRE, 2013). En materia de flujos seguros, se avanzó en mejorar la gestión binacional de riesgos, agilizar el comercio y los viajes legítimos, vincular a las comunidades fronterizas, y revitalizar las políticas de coordinación.

En el año siguiente se pretendía fortalecer una administración de la frontera común con proyectos de infraestructura, tales como la conclusión del nuevo puente internacional Guadalupe-Tornillo (SRE, 2013). Uno de los logros relevantes en la región Tijuana-San Diego fue la conclusión de una fase clave del proyecto de modernización del puerto de entrada, El Chaparral-San Ysidro, el más utilizado a nivel mundial, con el que se redujeron significativamente los tiempos de cruce de hasta tres horas a treinta minutos (Embajada de Estados Unidos en México, 2014).⁸ También es de destacar que el CEB acordó un plan de trabajo ambicioso para el año 2015 alineado con las acciones del Diálogo Económico de Alto Nivel México-Estados Unidos (DEAN), el Foro Bilateral sobre Educación Superior, Innovación e Investigación (FOBESII), y el Consejo Mexicano-Estadounidense para el Emprendimiento y la Innovación (MUSEIC) (Embajada de Estados Unidos en México, 2014). Estas iniciativas económicas se concebían como una alternativa para disminuir el impacto de la creciente inseguridad y violencia fronteriza. En materia de seguridad, continuaron las acciones de colaboración con un relativo impacto en la reducción de la incidencia delictiva (Embajada de Estados Unidos en México, 2014) ⁹.

Durante 2015 se lograron avances que impactaron positivamente en la interacción transfronteriza en la región, además de agilizar el comercio entre ambos países. Un proyecto fundamental para la región fue la construcción de la Conexión Peatonal Aeroportuaria Tijuana-San Diego,

8 El Subcomité de Infraestructura acordó el Plan de Acción 2015 para continuar la colaboración binacional en un gran número de proyectos fronterizos: apoyar el desarrollo del Plan Maestro Fronterizo Chihuahua-Nuevo México; analizar el estudio de infraestructura fronteriza elaborado por el Banco de Desarrollo de América del Norte; y explorar mecanismos innovadores para el financiamiento de proyectos, como las Asociaciones Público-Privadas.

9 El Subcomité de Seguridad y Procuración de Justicia, por su parte, acordó acciones para prevenir incidentes de violencia fronteriza; mejorar nuestra coordinación, así como estandarizar la recopilación de información estadística para reforzar nuestra colaboración en la frontera.

proyecto único transfronterizo (SRE, 2015)¹⁰. Este proyecto refleja uno de los mejores ejemplos de gobernanza transfronteriza, porque favorece la agilidad del cruce peatonal con un mayor control de la seguridad por parte del gobierno estadounidense.

Para el año 2016 el CEB acordó un plan de trabajo ambicioso, con miras a dar continuidad a los esfuerzos realizados hasta el momento para fortalecer la región fronteriza, concebida como una pieza clave para el desarrollo, competitividad y bienestar de ambos países (SRE, 2015), en donde se destaca la prioridad de la Frontera en el Siglo XXI desde su fundación, en el 2010.

La relevancia de una gestión eficiente de la frontera México-Estados Unidos es esencial no sólo para la relación comercial, sino para la competitividad de América del Norte y la prosperidad, aunque con las asimetrías respectivas en términos de impactos en el crecimiento y en el bienestar. Así, durante el año 2015 se concede atención al DEAN, considerado el principal foro de cooperación económica bilateral para promover el crecimiento mutuo y la prosperidad económica, la creación de empleo y la competitividad global de ambos países. Esta acción, concebida como una alternativa para fortalecer el crecimiento económico y disminuir la complejidad de los problemas de inseguridad, violencia y narcotráfico en el caso mexicano y su impacto bilateral; en este contexto, mantuvo la prioridad de promover la agilización de los cruces fronterizos (SRE. 2016).¹¹

En el año 2017, en una reunión celebrada el 17 de noviembre, la CEB destacó la relevancia del mecanismo de cooperación bilateral que busca

10 Esta iniciativa permitirá a pasajeros que arriban al aeropuerto de Tijuana con destino a Estados Unidos, o pasajeros de Estados Unidos que quieran abordar un vuelo en dicho aeropuerto, puedan cruzar la frontera de manera fácil y expedita con este puente peatonal transfronterizo, y con una nueva terminal multimodal en el lado estadounidense.

11 De manera específica se tiene previsto que el Comité Ejecutivo Bilateral para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI (CEB), reporte directamente al DEAN con el objetivo de proponer, dirigir, coordinar, monitorear y asegurar el avance en temas y proyectos prioritarios de infraestructura fronteriza.

mejorar la seguridad fronteriza y promover la competitividad económica. En este sentido, el entonces Subsecretario Sada afirmó que “[...] éste ha permitido identificar y avanzar de manera coordinada en asuntos prioritarios para el desarrollo sustentable de la región fronteriza” (SRE, 2017: 2). Esta prioridad pudo haberse planteado en el marco de la Iniciativa México-Estados Unidos, para combatir la pandemia de Covid-19, del 21 de marzo de 2020. En la reunión también ambas partes revisaron los resultados del Plan de Acción 2017 en materia de infraestructura, flujos seguros y procuración de justicia. Finalmente, se comprometieron a seguir trabajando para establecer un plan que guiara sus acciones en 2018.

En cambio, el 23 de mayo de 2018 se efectuó, en la ciudad de Washington DC, la IX Reunión Técnica del Comité Ejecutivo Bilateral para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI (SRE, 2018). La más importante porque se ubicó en el contexto de la polarización de la relación bilateral, a raíz de las posturas adoptadas por el presidente Donald Trump. Es de destacar que este contexto político no ha limitado los procesos de planeación estratégica binacional y transfronteriza asociados a la Frontera en el Siglo XXI. Por el contrario, se continuó fortaleciendo la institucionalización del mecanismo y sus diferentes iniciativas que han beneficiado la competitividad y la seguridad fronteriza en los últimos diez años. En otras palabras, la polarización política promovida por el presidente estadounidense no afectó la planificación del crecimiento de la infraestructura fronteriza, por la relevancia que reviste para el crecimiento de la región y dada la importancia de los Estados de California y Texas.

En temas de seguridad, reiteraron su interés por mantener una estrecha coordinación para el intercambio de información, a fin de atender los retos comunes en la frontera. Con lo cual se considera que este mecanismo es de los más importantes para fortalecer los procesos de planeación y coordinación transfronteriza, que permiten promover la competitividad y el bienestar, marginando la agenda de seguridad pública en el caso mexicano, por la complejidad del problema, en términos de corrupción, impunidad, ineficacia policial y deficiente colaboración interinstitucional.

En mayo del 2019 se llevó a cabo en la Secretaría de Relaciones Exteriores, la

X Reunión Técnica del Comité Ejecutivo Bilateral para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI. El objetivo central fue promover el desarrollo de la frontera México-Estados Unidos, entendiendo dicha región como pieza fundamental para la competitividad y desarrollo de América del Norte. La importancia de este encuentro estuvo dado en que registró el antecedente de mayor tensión en la relación con el gobierno de Estados Unidos, a raíz de las presiones para que México controlara el flujo de migrantes en la frontera sur.

La reunión se adelantó a petición del Gobierno de México a fin de dialogar sobre el incremento en tiempos de espera en la frontera, derivado de la decisión del gobierno estadounidense de reasignar a personal de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP), que opera en los puertos de entrada, a labores de apoyo que realiza la Patrulla Fronteriza (SRE, 2019). Finalmente, en junio del 2019, se suscribió un acuerdo migratorio bilateral, en el que México fortaleció un enfoque de control migratorio en la frontera sur con Centroamérica. Nuestro argumento es que la presión estadounidense pudo haber disminuido al verse los efectos negativos del cierre comercial y de las cadenas de valor en la relación comercial e industrial fronteriza.

El 4 de marzo de 2020, en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la Ciudad de México, se organizó la XII Reunión Plenaria del Comité Ejecutivo Bilateral para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI a fin de fortalecer la colaboración bilateral en temas prioritarios en la frontera común. Ambos países se comprometieron a continuar en estrecha coordinación respecto a temas bilaterales tales como el fomento al flujo legítimo de bienes y personas, la promoción de la seguridad pública y el combate al crimen transnacional (SRE, 2020).

Las delegaciones aprobaron el “Proceso para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI”; documento que provee un marco de trabajo que permitirá a ambos países estrechar su colaboración para promover una frontera común como una región competitiva y segura destacando, al mismo tiempo, su papel clave para el desarrollo económico y bienestar de sus sociedades (SRE, 2020).

Es de destacar que esta reunión se dio en el marco del inicio de la crisis mundial de la pandemia del Covid-19, que ha implicado un cuestionamiento al proyecto de la Frontera en el Siglo XXI, considerando que desde el 21 de marzo del 2020 se cerró la frontera con Estados Unidos para los residentes mexicanos con visa turística estadounidense. Se ha renovado su cierre por tres meses por los efectos de la pandemia (marzo-julio 2020). Situación inédita en la relación fronteriza binacional, considerando que no se han fortalecido los protocolos sanitarios binacionales en el cruce desde Estados Unidos hacia México.

Una evaluación general de los últimos diez años de la política de la Frontera en el Siglo XXI en nos refleja los siguientes aspectos: (i) *Ausencia de una agenda integral*, en la medida en que no impacta en el desarrollo local-regional del lado mexicano; (ii) *deficiente atención a la inseguridad del lado mexicano*, provocada por el narcotráfico, no ha sido una prioridad en la agenda bilateral; (iii) *dificultades burocráticas y políticas para articular seguridad con desarrollo*; (iv) *diferentes prioridades* para Estados Unidos: agilización de los cruces fronterizos y el control migratorio; en cambio para México, los flujos fronterizos, el control de armas y el lavado de dinero.

México se enfrenta al reto de implementar una política eficaz en materia de desarrollo y promover una mayor articulación con programas nacionales, estatales y locales en materia de desarrollo regional y local. En suma, la Frontera en el Siglo XXI ha sido un éxito para el crecimiento del flujo de personas, autos y mercancías desde el 2001. Su ejemplo es un antecedente relevante para fortalecer el papel de su principal mecanismo de cruces fronterizos para vincularlo con la agenda de salud y en especial, con el papel que han desempeñado los Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades de los EE. UU (CDC) en la frontera con México.

Iniciativa Conjunta México y Estados Unidos para combatir la pandemia de COVID-19

Esta Iniciativa Conjunta (IC) fortalece la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos, porque plantea un modelo de cierre parcial de fronteras, con lo cual se fortalece una noción de seguridad nacional ahora

promovida por una instancia binacional en materia de salud, como lo es el CDC, que operan estaciones de cuarentena en El Paso y en San Diego. No se optó por un esquema similar al funcionamiento de la Frontera en el Siglo XXI, que ha permitido controlar y reducir los riesgos terroristas en el marco de los atentados del 2001. Además, este modelo de gestión no ha impedido la reducción de los flujos de los cruces fronterizos de autos, personas y mercancías. Es decir, desde hace 19 años ambos gobiernos han logrado institucionalizar un modelo eficaz de gobernanza multinivel, que ha permitido fortalecer el crecimiento de ambas economías con base en los cruces fronterizos México-Estados Unidos.

En ese marco, la IC pudo haber planteado un modelo similar para reducir la vulnerabilidad de contagios del Covid-19, con base en un protocolo sanitario básico en los cruces y una eficaz cooperación y coordinación en materia de sanidad binacional que, en su conjunto, hubiera impactado con un menor cierre de la frontera para los residentes fronterizos mexicanos con visa de turismo de Estados Unidos y con ello obtener menos efectos económicos negativos en la economía local y transfronteriza.

Entre las acciones contempladas, y en el marco de la pandemia, se restringen temporalmente todos los viajes no esenciales a través de sus fronteras a partir del 21 de marzo del 2020. Por lo tanto, los viajes considerados *esenciales* continuaron sin obstáculos durante este tiempo. Esta restricción aplica únicamente a los residentes fronterizos mexicanos con visa de Estados Unidos. No así para los residentes y ciudadanos de Estados Unidos que viven en las ciudades fronterizas mexicanas. De esta manera, se margina el equilibrio que ha caracterizado la Frontera en el Siglo XXI en los últimos 19 años: eficaz control antiterrorista vs agilización de los cruces fronterizos.

¿Cuáles son los riesgos para la seguridad humana de la ausencia de los protocolos sanitarios en los cruces fronterizos desde Estados Unidos hacia México? La respuesta está en función de los siguientes flujos transfronterizos provenientes de Estados Unidos:

- a) Transmigrantes mexicanos y estadounidenses que viven en México

y que habitualmente cruzan a trabajar en Estados Unidos y luego regresan a territorio mexicano.

- b) La población de origen mexicano que vive en Estados Unidos y que visitaron a sus familiares en esta temporada vacacional, bajo el Programa Paisano (17 marzo al 17 de abril 2020).
- c) Los turistas estadounidenses y de origen mexicano que visitarán a las ciudades fronterizas mexicanas;
- d) Migrantes irregulares detenidos y deportados por autoridades estadounidenses hacia México.
- e) Migrantes en situación de espera de su respuesta de asilo y en espera de audiencia en las ciudades fronterizas mexicanas. Una población estimada en 30 mil migrantes centroamericanos que estarían en las ciudades fronterizas mexicanas.

En el marco del Covid-19, las nuevas medidas establecidas por el gobierno de Estados Unidos según el Acuerdo del USDHHS (2020), incluyen restricciones migratorias y prevén la expulsión inmediata del país de quienes lleguen de manera irregular, sin siquiera contemplar un período de detención o el debido proceso para solicitantes de asilo.

Las implicaciones del Covid-19 en la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos reflejan un fortalecimiento del control fronterizo según sus prioridades de seguridad nacional. Del lado mexicano no se identifica una agenda estratégica fronteriza con respecto al Covid-19, bajo la propuesta de un protocolo sanitario en el cruce fronterizo procedente de Estados Unidos hacia México, y la adaptación de algunas buenas prácticas de gestión del Covid-19 en las ciudades de Los Ángeles, San Diego y en general del estado de California.

Alternativas de cooperación transfronteriza y el post Covid-19: hacia una burbuja segura

Como se ha comentado, desde la perspectiva del Departamento de

Seguridad Nacional en Estados Unidos, la renovación de la IC de marzo pasado tiene como objeto proteger la salud y seguridad de los ciudadanos estadounidenses, aunque se sigue manteniendo el comercio y los viajes esenciales, entre los que destacan los transmigrantes laborales fronterizos.

En la historia de la relación fronteriza no se había establecido un cierre con las actuales características. Lo contradictorio de la decisión es que sigue sin estar claro cuáles serán los mecanismos de cooperación transfronteriza sanitaria previstos en la Iniciativa México y Estados Unidos para Combatir la Pandemia de Covid-19.

A diferencia de la excelente cooperación transfronteriza en el marco de la epidemia H1N1 del 2009, en la actualidad con una situación de pandemia más compleja, la decisión del CDCP fue la de limitar la cooperación (USDHHS, 2020). Esta decisión tiene un criterio de seguridad nacional entendible en el contexto generalizado en la mayor parte de las fronteras a nivel global. Sin embargo, no abona a reducir la pandemia con mecanismos y estrategias que impactarían en un proceso de planificación estratégica (Rudman y Wood, 2020), similar al que se ha construido en el marco de la Frontera en el Siglo XXI bajo el contexto del terrorismo del 2001: fortalecimiento de los mecanismos antiterroristas con mayor seguridad y control fronterizo, que no han afectado la agilidad de los cruces de autos, personas y mercancías durante las últimas dos décadas. Al contrario, la frontera Tijuana-San Diego y otras fronteras del norte se han modernizado recientemente con la finalidad de fortalecer la dinámica transfronteriza.

Esta experiencia de gobernanza única a nivel internacional debería ser replicada en el contexto de la pandemia. Sobre todo, considerando los riesgos y amenazas sanitarias en las ciudades fronterizas de México y Estados Unidos, que no reducirán en el corto y mediano plazo las posibilidades de rebrotes. Particularmente por el impacto actual de la pandemia, por ejemplo; que según la Secretaría de Salud del Estado de Baja California, Mexicali, es el municipio con más contagios confirmados en toda la provincia, 18,506 casos, y con 2,984 defunciones. En cambio, Tijuana registra 3,613 defunciones y de un total de 17,480 contagios

confirmados (SSBC, 2021).

Otro impacto principal del Covid-19 se sigue reflejando en el total de contagios en los estados de la frontera norte mexicana (23.991) en comparación con los estados de la frontera sur de Estados Unidos (308.666). Al 27 de mayo, los estados fronterizos mexicanos tenían 10.029 casos de contagio, en cambio en la frontera sur de EE.UU había 168.718 casos (CSSE, JHU, 2020). En 21 días aumentaron los contagios de manera sustancial en la región fronteriza binacional, en donde se concentra cerca del 30% del total nacional de contagios.

Las diferencias en el número de contagios reflejan distintas capacidades de gestión del Covid-19 y para el caso mexicano un reto potencial considerando los antecedentes de enfermedades crónicas, debilidades en las políticas sanitarias y restricciones financieras para fortalecer los sistemas de salud estatal.

Un cuestionamiento particular sobre la decisión del cierre parcial del cruce a los residentes fronterizos con visa estadounidense es ¿por qué la decisión adoptada, si el número de contagios es más bajo en el lado mexicano en comparación a la contraparte estadounidense? En donde sigue aumentando el número de personas contagiadas, a pesar de que la frontera ha estado cerrada tres meses para los residentes fronterizos mexicanos con visa estadounidense. El problema radica en que continúa el flujo migratorio laboral y de turistas de Estados Unidos hacia México y sin protocolos sanitarios.

En suma, se considera que la sostenibilidad fronteriza del futuro inmediato de una población binacional de cerca de 35 millones de personas dependerá de una eficaz colaboración transfronteriza en materia de salud, que supera los diagnósticos epidemiológicos institucionales, importantes pero insuficientes si no se articulan con políticas y procesos de coordinación de transfronteriza.

A nivel internacional, en especial en Europa, se han gestionado con otras perspectivas las fronteras. El concepto predominante es la frontera

o burbuja segura. Por ejemplo, países como Estonia, Letonia y Lituania han abierto sus fronteras con base en un sello sanitario fronterizo y transfronterizo (Palomar, 2020). Los tres gobiernos contuvieron adecuadamente la propagación del Covid-19 con una gestión eficaz de sus sistemas sanitarios.

Otro ejemplo es la relación entre Australia y Nueva Zelanda. Otro corredor en proceso de creación es el de Dinamarca, Alemania, Austria, Suiza, República Checa y Eslovaquia (Palomar, 2020). En suma, a corto plazo, el futuro del turismo, y en general las relaciones sociales transfronterizas, se gestionará en base a estas burbujas de viajes seguros en un ámbito regional y fronterizo, es parte de la sostenibilidad económica, fundamentada con políticas sanitarias pertinentes y responsables que crean valor público.

Conclusiones generales

El objetivo general de este artículo es destacar los retos actuales de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos, acorde a las últimas iniciativas de cooperación bilateral como son el Plan Acción Bilateral México-Estados Unidos 2010 y el desarrollo de la Frontera en el Siglo XXI. El supuesto central es que los problemas fundamentales de esta frontera no se reducirán en la coyuntura actual si no existe un modelo eficaz de gobernanza estratégica, que promueva una agenda fundada en la competitividad y el bienestar. Los mecanismos de la Frontera en el Siglo XXI son un buen ejemplo de gestionar la agenda antiterrorista y los cruces fronterizos.

Finalmente, se podría afirmar que este modelo de gobernanza de los cruces fronterizos ha sido de las mejores prácticas en materia de gestión de una de las fronteras más dinámicas a nivel internacional, por la cantidad de los cruces y sus impactos diversos, el cual se enfrenta al desafío de un cierre parcial por el Covid-19, que cuestiona al modelo de cruces fronterizos vigente en los últimos 19 años. Por ello se plantea el argumento de fortalecer un eficaz modelo de gobernanza de la seguridad de la frontera México-Estados Unidos en la coyuntura del Covid -19, a partir del cual se gestione de manera óptima las prioridades en materia de salud,

competitividad, crecimiento económico y flujos migratorios.

Bibliografía

- Center for Systems Science and Engineering - CSSE (2020). “COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)”. Disponible en: <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6> [visitado el 23 de mayo de 2021]
- Comité Ejecutivo Bilateral -CEB (2010), “Plan de Acción Bilateral México-Estados Unidos adoptado en la Reunión Inaugural del Comité Ejecutivo Bilateral para la Gestión Fronteriza del Siglo XXI”. Disponible en: http://www.economia.gob.mx/files/EU_Plan_de_Accion_Bilateral_Frontera_SigloXXI.pdf [visitado el 23 de mayo de 2021]
- Embajada de Estados Unidos en México (2014). “Comunicado Conjunto Iniciativa para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI – Reunión del Comité Ejecutivo Bilateral”, 4 diciembre. Disponible en: <https://mx.usembassy.gov/es/comunicado-conjunto-iniciativa-para-la-administracion-de-la-frontera-en-el-siglo-xxi-reunion-del-comite-ejecutivo-bilateral/> [visitado el 23 de mayo de 2021]
- Google (2020). *Mapa de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Disponible en: <https://news.google.com/covid19/map?hl=es-419&gl=AR&ceid=AR%3Aes-419>
- Lee, E (2020). *Cross Border Collaboration on Public Health: The 2009 U.S.-Mexico Response to H1N1*. Washington, DC: Mexico Institute.
- Palomar, B., (2020). “El futuro del turismo en la era del coronavirus: las ‘burbujas’ entre países”. En *Niusdiario*, 16 de mayo. Disponible en: <https://www.niusdiario.es/internacional/futuro-turismo-coronavirus-burbujas-seguras-paises-para-reanudar->

[viajes_18_2946045118.html](#)

- Ramos, J., (2012). “Gestión de la seguridad en la frontera norte y la Iniciativa Mérida: antecedentes y desafíos”. En *Migración y Seguridad: Nuevo Desafío de México*. Natalia Armijo (Coord.). México: CASEDE.
- Rudman, A., y Wood, D., (2020). *Pandemics and Beyond: The Potential for U.S.-Mexico Cooperation in Public Health*. Washington, DC: Mexico Institute.
- Selee, Andrew, (2010). “Success or Failure? Evaluating U.S.-Mexico Efforts to Address Organized Crime and Violence”. *Center for Hemispheric Policy- Perspectives on the Americas Series*, December 20:
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2020). “Reunión Plenaria del Comité Ejecutivo Bilateral para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI”. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/xii-reunion-plenaria-del-comite-ejecutivo-bilateral-mexico-estados-unidos-para-la-administracion-de-la-frontera-en-el-siglo-xxi?idiom> [visitado el 4 de marzo de 2021]
- _____ (2019). “Se celebra la X Reunión Técnica del Comité Ejecutivo Bilateral para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI. Comunicado No. 144”. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/se-celebra-la-x-reunion-tecnica-del-comite-ejecutivo-bilateral-para-la-administracion-de-la-frontera-en-el-siglo-xxi> [visitado el 23 de mayo de 2021]
- _____ (2018) “IX Reunión Técnica del Comité Ejecutivo Bilateral para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI. Comunicado No. 150”. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/ix-reunion-tecnica-del-comite-ejecutivo-bilateral-para-la-administracion-de-la-frontera-en-el-siglo-xxi> [visitado el 23 de mayo de 2021]
- _____ (2017). “México y EUA se comprometen con el

mecanismo Frontera Siglo XXI para fortalecer la región fronteriza, Comunicado No. 428”. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-eua-se-comprometen-con-el-mecanismo-frontera-siglo-xxi-para-fortalecer-la-region-fronteriza> [visitado el 23 de mayo de 2021]

_____ (2016). “Diálogo Económico de Alto Nivel entre México y Estados Unidos Declaración conjunta 2016”. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/dialogo-economico-de-alto-nivel-entre-mexico-y-estados-unidos> [visitado el 23 de mayo de 2021]

_____ (2015). “Comunicado Conjunto México-EEUU del Comité Ejecutivo Bilateral de la Iniciativa para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI, 10 diciembre”. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/comunicado-conjunto-mexico-eeuu-del-comite-ejecutivo-bilateral-de-la-iniciativa-para-la-administracion-de-la-frontera-en-el-siglo-xxi> [visitado el 23 de mayo de 2021]

_____ (2013). “México-Estados Unidos, Declaración para la Administración de la Frontera del Siglo XXI. Informe final 2013”. Disponible en: https://www.economia.gob.mx/files/reporte_sobre_frontera_sxxi2013.pdf [visitado el 23 de mayo de 2021]

Secretaría de Salud del Estado de Baja California: Disponible en: www.bajacalifornia.gob.mx/coronavirus?id=1 [visitado el 24 de julio de 2021]