

La administración pública en México y Estados Unidos: una propuesta de agenda binacional de investigación¹

Klingner, Donald

University of Colorado

 donald.klingner@gmail.com

Artículo recibido: 10 febrero 2016

Aprobado para publicación: 15 Marzo 2016

Resumen

México y Estados Unidos comparten muchas preocupaciones políticas. Ambos países fronterizos sufren por cuestiones políticas complejas, incluyendo el tráfico de drogas, las organizaciones criminales transnacionales (OTC) y la cuestión de la migración humana. Bajo esta complejidad, el contexto y la historia sí importan (sí significan). Si bien cada país prefiere abordar estos temas desde una perspectiva a corto plazo, en el sentido de “buscar apagar incendios” esto se entiende mejor en el contexto de las tendencias globales y eventos subyacentes, y desde la necesaria perspectiva que implique a ambos países para su comprensión. Este escenario genera también oportunidades demasiado buenas para desperdiciar. Es natural que cada país mire estas cuestiones y asuma la cooperación entre países desde una actitud negativa, más como se tratara de amenazas. Sin embargo, debido a que se pueden resolver mejor de forma cooperativa estas cuestiones también representan una oportunidad - no reconocida y demasiado buena a veces para desperdiciarse - en términos de construir la confianza y la capacidad política y administrativa entre ambos países para el tratamiento de temas de impacto y alcance tanto nacional como internacional. Por ello, se trata de proponer una agenda binacional de políticas públicas, en donde cada país deberá centrarse en una agenda de seguridad nacional de cooperación entre gobiernos locales, estatales, regionales y federales, que involucre empresas, organizaciones sin fines de lucro y medios de comunicación. Se cuenta con experiencias exitosas previas y esta agenda fue el tema central de un simposio internacional sobre "México y los EE.UU.: Acercamientos Cooperativos hacia la Se-

¹ Conferencias 2016 de la Cátedra Permanente RIESED, Educación y Sociedad en la Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico UNIVDEP, en la Ciudad de México el 5 de febrero de 2016

guridad Humana Compartida ", patrocinado por la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de Colorado en Colorado Springs, que se llevó a cabo del 5 de mayo de 2015.

Abstract

Mexico and the United States share many common political concerns. Both countries suffers from complex political issues, including drug trafficking, transnational criminal organizations (OTC) and human migration. Under this complexity, context matters. While each country prefers to address these issues from a short-term perspective, in the sense of "turning off fires", this process is best understood in the context of global trends and its underlying events, and from the perspective that necessary involving both countries. This scenario also creates - too good to waste - opportunities. Both countries must look at these issues and take cooperation seriously. However, because they are best resolved cooperatively these issues also represent an opportunity - unrecognized and too good sometimes to be wasted - in terms of building trust and political and administrative capacity for the treatment of "inter-mestic" related issues. Therefore we propose here a binational public policy agenda, where each country should focus on a national security agenda of cooperation between local, federal state, regional and involving businesses, non-profit and media communication. Successful previous experiences on this agenda was the focus of an international symposium on "Mexico and the USA .: Approaches to Human Security ", sponsored by the School of Public Affairs at the University of Colorado in Colorado Springs (may, 2015).

Palabras clave/Key words

Narcotráfico, frontera, inseguridad, crimen organizado, agenda binacional

México y Estados Unidos: asuntos políticos compartidos

El narcotráfico y las organizaciones transnacionales criminales (OTC)

A partir de la década de 1990, México experimentó un intenso periodo de desarrollo económico e integración. Además, la firma del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) en 1994 se expandió enormemente el transporte y el comercio entre México y los EE.UU. Al mismo tiempo, los esfuerzos de control de drogas de Estados Unidos y de interdicción de la Florida y el Caribe se extendieron a América Central y México, los mismos factores que ayudaron a los legítimos intereses económicos también beneficiaron a la economía ilícita (Sandoval 2012). Poco a poco, los cárteles mexicanos de la droga se convirtieron en auténticas organizaciones criminales transnacionales (OTC) con capacidad para utilizar la logística, las finanzas así como la integración vertical y horizontal para extender efectivamente el desarrollo económico de las actividades ilegales como el tráfico de drogas, la extorsión y el tráfico de seres humanos (Astorga Almanza y Shirk 2010; Stratfor 2011, 2012a y 2012b).

La migración humana

Al menos 60.000 indocumentados niños refugiados centroamericanos entraron en los EE.UU. a través de México en 2014. Impulsada por la pobreza endémica, el machismo y la violencia doméstica, la violencia de pandillas, la corrupción, la falta de oportunidades económicas y la discriminación profundamente arraigada contra los pueblos indígenas, esta diáspora es tanto una crisis humanitaria regional inmediata como una cuestión de justicia social internacional. Este fenómeno se ve agravado por el tratamiento que actualmente se da a los pandilleros, así como las políticas de deportación a Centroamérica. La movilidad es limitada, pues los migrantes o refugiados pueden cruzar la mayoría de las fronteras en América Central utilizando documentos de identidad única nacionales, pero en el caso de México se requieren pasaportes y visas.

Los gobiernos son incapaces de asegurar las fronteras o mantener el orden y la seguridad pública en gran parte de Centroamérica (Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador) y partes de México (Chiapas y Oaxaca en la frontera sur con Guatemala, rutas de transporte a lo largo del Pacífico y el Caribe costas y áreas urbanas a lo largo de la frontera norte con los EE.UU.). Dada la capacidad limitada de los gobiernos, que provoca vacíos de poder, las OTC - con beneficios anuales que compiten con las ganancias de Google o Microsoft- crean "gobiernos paralelos" que usan la violencia, la extorsión, el secuestro, la violación y el asesinato para maximizar los beneficios, compiten entre sí por el control, la trata de personas y el tráfico de drogas desde América del Sur a través de Centroamérica y México. Los gobiernos que al principio fueron capaces de tolerar las actividades del cártel, o hacer "la vista gorda" hacia sus actividades mediante la participación en actos de corrupción de beneficio mutuo, pronto se encontraron dominados y controlados por los carteles, incapaces de asegurar el orden y la seguridad pública a causa de la guerra abierta entre ellos (Shirk 2010; Benítez Mahaut 2011; Grayson 2012).

En México, las crisis de tráfico de drogas y de niños refugiados son "círculos viciosos" que ponen de relieve las debilidades fundamentales en la cultura política histórica de México: (1) la debilidad de los gobiernos locales en comparación con el gobierno nacional, (2) la debilidad del gobierno civil en comparación con las fuerzas armadas y (3) y la capacidad limitada de la sociedad civil para hacer frente a cualquiera de los gobiernos autoritarios o las OTC (como lo demuestran los esfuerzos en varios municipios de Sinaloa y Michoacán a través de grupos establecidos de autoprotección "autodefensas" que, o bien se convierten en blanco de los militares y los cárteles, o son cooptados y corrompidos por ellos). Los esfuerzos para combatir a las OTC a menudo también socavan los avances en la democracia, incluyendo el desarrollo de procesos político-electorales transparentes y creíbles, la creación de un poder legislativo funcional y políticamente abierto a todas las fuerzas políticas, la reforma del poder judicial y la reducción de la "impunidad" judicial para las élites, la descentralización de las relaciones federales-estatales, y el tratamiento de los ciudadanos como propietarios de gobierno en lugar de como sus sujetos (Klingner y Arellano Gault 2006; Lindau 2011; Morales Oyarvide 2011; Nava 2011; Rubio 2011).

En los EE.UU., la seguridad de su frontera sur ha sido la principal prioridad de la política exterior estadounidense con México desde los ataques terroristas del 9/11 en Nueva York y Washington en 2001 (Valeriano y Powers, 2010). La Iniciativa Mérida (2007) es el mecanismo principal para la cooperación bilateral contra el narcotráfico y las OTC, utilizando fondos estadounidenses, el equipo, la formación y las comunicaciones (Ribando Seelke y Beittel, 2009). El gobierno de Obama ha

puesto en marcha algunos cambios en las políticas de Estados Unidos hacia México (como el comercio y el transporte más flexibles), y continuó muchas de las políticas existentes (como las políticas de inmigración, de seguridad fronteriza y de control de drogas). Esta situación contrasta pues una discusión más amplia de las relaciones entre Estados Unidos y México no es una prioridad superior de Estados Unidos – prueba de ello es que ninguno de los candidatos presidenciales de México se mencionaron en los debates preelectorales de 2012.

Las historia y el contexto sí importan (significan)

La relación histórica entre México y los EE.UU. es compleja, ambigua, y vista de manera diferente dependiendo de la narrativa histórica de cada país y de la cultura política. A ambos lados de la frontera, la formulación de políticas se ve a través de los objetivos y preocupaciones de cada país, tanto inmediatos como subyacentes. Cuando Estados Unidos y los intereses mexicanos han coincidido, se han desarrollado políticas y programas bilaterales de cooperación. Cuando sus percepciones y objetivos se han ido distanciando, su relación ha tendido hacia el conflicto. Los esfuerzos de formulación de políticas de estos países están fragmentados y paralizados debido a múltiples entidades gubernamentales y no gubernamentales, cada una con intereses ya creados, y con cuya interacción va estableciendo así la agenda entre México y los EE.UU. (Selee 2005). Es difícil cambiar las políticas actuales sin examinar las actitudes de las partes interesadas y las limitaciones subyacentes.

En los EE.UU., México es visto tanto como un "vecino y amigo" pero también como un país extranjero. A diferencia de los canadienses o los canadienses-americanos, los mexicanos y mexicano-americanos son vistos al menos en parte como "los otros" (los "extranjeros" que no son como "nosotros") (Hurtado 2012). Las percepciones sobre México y los mexicanos tienden a reflejar las "consecuencias negativas" asociadas a la inmigración mexicana - legales e ilegales - y que se manifiestan en el tratamiento que se les da en los sistemas de educación, salud y de justicia penal por los gobiernos locales y estatales en Estados Unidos (Velázquez 2011). Aunque la mayoría de los estadounidenses asumen que el crecimiento económico requiere un suministro de mano de obra inmigrante, muchos de ellos también están a favor de controles más estrictos sobre la inmigración para mantener fuera a los que podrían tener empleos de los estadounidenses nativos, y deportar a aquellos que están en los EE.UU. ilegalmente.

En México, los EE.UU. son generalmente admirados y envidiados por su riqueza y las oportunidades económicas, pero se les ve con desconfianza debido a la historia de dominación y los prejuicios contra México y los mexicanos. En lo anterior podrían destacarse los siguientes factores:

- Las invasiones de Estados Unidos a México (1836, 1848 y 1914) que los mexicanos consideran que se han producido basadas en la ignorancia, la arrogancia y el imperialismo.
- Los Estados Unidos construyeron "el muro" entre los EE.UU. y México después del 9/11, aunque todos los participantes en estos ataques terroristas entraron en los EE.UU. desde Canadá, no desde México.
- Las políticas de inmigración de Estados Unidos hacia México son incoherentes e injustas.
- Los Estados Unidos en general, han minimizado sus raíces hispanas (Albuquerque, Santa Fe y San Agustín) en favor de sus orígenes anglosajones (Jamestown y Plymouth Rock).

- El tratamiento de muchos de los problemas del día a día (por ejemplo, pasos de frontera, las operaciones comerciales, transferencias de dinero, e incluso el maíz genéticamente modificado) se frustra a causa de las diferencias en las prioridades de política, cultura administrativa y valores subyacentes.
- Por más de 200 años, gran parte del suroeste de Estados Unidos (Texas hasta 1836; Arizona, Nuevo México, Colorado y California hasta 1848) era parte de México.
- Hasta hace poco, los mexicanos, los mexicano-americanos y los nativos americanos se movieron libremente hacia atrás y adelante a través del Río Grande / Río Bravo "frontera".
- Los mexicanos ven las OTC, el narcotráfico y la migración a los EE.UU. desde la perspectiva de sus propios intereses nacionales en materia de seguridad pública, el desarrollo social y económico y sus efectos en la familia rural y la estructura social (Serrano 2010).
- En el ideario colectivo, se atribuye al presidente de México Porfirio Díaz (1877-1881, 1884-1911) la muy conocida frase "Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos"²

Este contexto genera oportunidades que son demasiadas buenas para desperdiciarse

Es natural mirar estas cuestiones negativamente como amenazas para cada país y para su cooperación. Sin embargo, debido a que se pueden resolver mejor de forma cooperativa, estas cuestiones también representan una oportunidad no reconocida demasiado buena para perder en el sentido de construir la confianza - y la capacidad política y administrativa en el tratamiento de temas que son tanto nacionales como internacionales - entre ambos países. La manera de tomar ventaja de estas oportunidades es (a) mediante la construcción de redes de investigación binacionales sostenibles, (b) enfatizar en una visión de largo plazo en objetivos compartidos nacionales y estratégicos, y (c) considerar el actual marco de crisis política en temas "intermésticos" (OTC, el tráfico de drogas y humano migración) como una oportunidad para preparar presentaciones en conferencias, propuestas de libros y solicitudes de subvención.

Fundamentos de redes de investigación binacionales sostenibles

Si bien la construcción de redes de investigación sostenibles requiere tiempo, esfuerzo y dinero, los organismos de financiación están más interesados en - y dispuestos a financiar - programas que se centran en las prestaciones a corto plazo, los cuales sirven para promover sus propios objetivos. La forma de evitar este dilema entre el corto y el mediano plazo es la búsqueda de subvenciones y contratos que se centren en los productos entregables, mientras se avanza de igual forma en los objetivos generales (más amplios) vinculados al desarrollo de una red informal de investigadores binacionales.

A tal fin una cuestión clave es *destacar los intereses y objetivos estratégicos compartidos a largo plazo*. Toda la actividad académica (ya sea la enseñanza, investigación o servicio) se lleva a cabo dentro de un marco conceptualizado por cuatro términos: texto, subtexto, contexto y paratexto. El "texto" es la forma en que un problema se define formalmente; el "subtexto" es la forma en que se

² Esta frase en realidad es de Nemesio García Naranjo (1883-1963), intelectual regiomontano, diputado y periodista.

entiende y se discutió de manera informal (con frecuencia en oposición a la definición formal), el "contexto" es el entorno social, cultural y político en el que la discusión se lleva a cabo, y el "paratexto" es la dirección general en que el contexto se presenta, teniendo en cuenta cómo los cambios a largo plazo en las condiciones y valores subyacentes afectan a cómo se define un problema (formal o informal).

En el caso de la investigación binacional entre México y Estados Unidos, el "texto" hace referencia a la necesidad de cooperación entre los dos países que debido a que enfrentan cuestiones compartidas, las cuales se pueden resolver mejor de forma cooperativa, como "buenos vecinos" que comparten una frontera común. Sin embargo, el "subtexto" alude a que cada país también considera al otro como extranjero y poco fiable. El camino para hacer frente a este dilema es hacer hincapié en las percepciones congruentes y comportamientos de cooperación que apoyen la parte "textual" (en lugar de la "subtextual") y tomen en consideración los elementos compartidos del "contexto", así como las formas en que poderosos cambios demográficos y culturales (es decir, el "paratexto") mueven al contexto en esta dirección. Éstos son (podrían ser) algunos de estos cambios:

- Estados Unidos es el mayor socio comercial de México y principal inversionista extranjero; México es el tercer socio comercial de los EE.UU. (después de Canadá y China) y el segundo mayor proveedor extranjero de petróleo a los EE.UU.
- Los Estados Unidos se enfrentan a una escasez de trabajadores más jóvenes debido tanto a la declinación en su tasa de natalidad, Mientras que México tiene un amplio "bono demográfico" de población en edad laboral.
- El TLCAN (1994) ha tenido éxito en la promoción de la circulación de bienes, servicios y finanzas a través de América del Norte; pero la libre circulación de trabajadores puede potencialmente crear una potencia económica integrada capaz de competir con China y la Unión Europea.

Consecuentemente, se trata de *concebir las crisis políticas "intermésticos" actuales como amenazas pero también como oportunidades*. En la preparación de presentaciones de la conferencia, las propuestas de libros y solicitudes de subvención, enmarcar las crisis actuales, tales como el movimiento de refugiados centroamericanos a través de México a los EE.UU., o la amenaza que representa el tráfico de drogas y las organizaciones criminales transnacionales (OTC), como las oportunidades para llevar a cabo una cruzada necesaria la investigación nacional y la construcción de redes eficaces de gobernanza entre los funcionarios electos y designados y los administradores públicos de ambos países.

Un ejemplo: el proyecto de investigación "tormenta perfecta"

Sobre la base del Consorcio Binacional de Educación de la Administración Pública (1996-2003), se inició con un taller dentro la pre-conferencia de la Sociedad Norteamericana de Administración Pública (ASPA) en marzo 2012, patrocinada por el Capítulo Internacional de ASPA y la Sección de Gestión Pública Certificada, y una conferencia también en marzo de 2012 en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP (México). En ellas se vertieron recomendaciones de política pública para la administración presidencial mexicana en el periodo 2012-2018.

Como resultado, se dio lugar a dos libros coeditado por Donald Klingner y Roberto Moreno, publicación simultánea en los EE.UU. en inglés y en México, en español, para una audiencia prevista de académicos, estudiantes y responsables políticos, en donde 20 autores expertos mexicanos, canadienses y estadounidenses (académicos, profesionales y funcionarios designados) elaboran 15 capítulos. El objetivo fue analizar el tráfico de drogas y el lugar de las OTC en el contexto de las cuestiones y percepciones subyacentes. Para México, estas percepciones descansaban en la democracia y la ciudadanía, el desarrollo económico, el empleo y la competitividad, la política social (educación, salud y pobreza), la reforma política y electoral, las relaciones intergubernamentales, la equidad social, la seguridad pública y la administración de justicia. Para Estados Unidos, no obstante, esto significa la defensa nacional, la inmigración, el desarrollo económico, la equidad social, la aplicación de la ley y de la "guerra contra las drogas."

El desarrollo de estos entregables se basó en algunos incentivos clave. Para los investigadores de ambos países, significó tomar ventaja de reuniones de asociaciones profesionales para proporcionar coordinación permanente a través de talleres de conferencias y paneles. En México, esto ha incluido conferencias internacionales patrocinadas por IAPEM (Instituto de Administración Pública del Estado de México), la BUAP y la UAEM (Universidad Autónoma del Estado de México), en Hermosillo, Sonora (en 2012), en la LAT-Net (Red Latinoamericana) en la Ciudad de México (2013), en Albuquerque, EE.UU. (2014), en el Congreso CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) en Cartagena, Colombia (2012), Montevideo (2013) y Quito (2014), y en la conferencia ASPA (la Sociedad Americana de Administración Pública / en Nueva Orleans (2013), Washington (2014) y Chicago (2015). Para los investigadores eruditos mexicanos, significó el uso de incentivos integrados en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) mexicano, para promover las publicaciones internacionales y la presencia en las conferencias.

Con ello la clave está en *mantener eficaces redes transnacionales de investigación*. Una vez establecidos los contactos personales de forma presencial, las redes de investigación internacionales pueden mantenerse mediante una combinación de métodos físicos y virtuales. Los contactos presenciales pueden profundizarse y fortalecerse en talleres y conferencias internacionales. Cuando los costes o dificultades en la obtención de visas de viaje necesarios impiden contactos personales, las TIC (las tecnologías de información y comunicación), tales como teléfono, correo electrónico, redes virtuales y las redes sociales son formas eficaces de mantenimiento. Cada país o región ha desarrollado su propia red de asociaciones profesionales para los investigadores de la administración pública, profesionales, y elegidos / funcionarios designados. En la mayoría de los casos, estas asociaciones tienen acuerdos internacionales (por ejemplo, memorandos de entendimiento con sus homólogos internacionales que fomentan la membresía de cooperación y planificación de programas, a menudo, tanto a nivel físico y virtual. Por ejemplo, el sitio web de ASPA "buen gobierno en todo el mundo" (<http://www.aspaonline.org/global/index.html>), desarrollado y mantenido por la Sección de Prácticas de Gestión Pública y el Capítulo Internacional, ofrece noticias de acceso libre y abierto, capacitación y asistencia técnica en apoyo de la administración pública profesional y de servicio público a nivel mundial.

Fuera de este proyecto, y como acción importante en la materia, se celebró más recientemente, el 5 de mayo de 2015, el Simposio Internacional sobre México y EE.UU en la UCCS (la Universidad de

Colorado en Colorado Springs) sobre enfoques cooperativos para seguridad humana compartida. En este evento se invitó a expertos de los EE.UU. y México para discutir las tendencias en Estados Unidos y las preocupaciones políticas mexicanas en el contexto de los temas compartidos y los temas subyacentes. En este simposio se articuló un programa por el cual el estado de Colorado, los EE.UU. y México pueden trabajar en estos temas de seguridad humana cooperativamente, colocándolo en el contexto del TLCAN, el Departamento de Defensa de los EE.UU., con la inclusión del Cónsul General de México (Denver), el Director de Desarrollo Económico y Comercio Internacional de Colorado, y el Comando Norte de Estados Unidos. Con la participación de funcionarios estatales y locales electos y designados, expertos académicos y representantes de las fuerzas armadas de Estados Unidos, esta conferencia representó un éxito el tipo de cooperación necesaria para abordar una serie de cuestiones de política "binacionales intermésticas" (Covarrubias, 2011).

Hacia una propuesta de agenda binacional de investigación en políticas públicas

Se proponen seis áreas políticas clave. Mientras las OTC, el narcotráfico y la migración centroamericana son ciertamente cuestiones de política "candentes" en la actualidad, en realidad son una pequeña parte de las preocupaciones de política compartidas entre Estados Unidos y México. La zona de la frontera entre estos dos países tiene 2 mil millas (más de 3 mil kilómetros) de largo y 200 millas (más de 300 kilómetros de ancho), que comprenden 30 "ciudades hermanas" en ambos lados de la frontera, en una cadena que va desde el Océano Pacífico hasta el Golfo de México. Al ver esta zona fronteriza como algo que une, así como divide estos dos países, también podemos incluir otros temas de políticas más adecuadas para la gobernanza regional de la seguridad nacional (ver grupo de trabajo binacional sobre los Estados-México Estados Frontera 2009). Éstas incluyen:

- La seguridad pública y la protección
- Facilitación del transporte y el comercio legítimo
- El desarrollo económico
- La gestión del agua
- Protección del medio ambiente
- La migración humana

Una cuestión clave en esta propuesta de agenda es *centrarse en la frontera como una conexión en vez de una brecha*. Una vez que los gobiernos, las empresas, las organizaciones cívicas y los medios de comunicación en México y los EE.UU. desarrollen una visión compartida de la frontera común como algo que une y los divide, los gobiernos (nacional, estatal y local) pueden concebir las políticas y los administradores públicos pueden ponerlas en práctica, de manera que transforman la gestión de fronteras de un asunto de contienda y frustración a un asunto de cooperación (Conferencia de Gobernadores Fronterizos 2009). Esto significa:

- Proyectos de ley que permitan a los administradores públicos a trabajar juntos en los temas que subyacen en las OTC, las drogas y la trata de personas.
- Desarrollar una estrategia económica que promueva el comercio legítimo y fortalezca las instituciones locales mediante la imposición de un menor número de restricciones nacionales a las comunidades de la zona fronteriza.

- Práctica inteligente y gestión integral del agua y la protección del medio ambiente.
- Desarrollar procedimientos administrativos binacionales que regulan eficazmente la migración, la seguridad pública y otras preocupaciones de seguridad humana en curso.

Otro elemento clave de la propuesta es que, en paralelo, *cada país debe iniciar reformas políticas y administrativas*. Dada la compleja y en ocasiones beligerante historia entre Estados Unidos y México en la formulación de políticas y su administración, no es realista esperar que estos cambios tengan lugar rápida o fácilmente. Cada país puede avanzar a fin de minimizar el riesgo de hacer retroceder la política interna y avanzar hacia soluciones políticas incrementales en el marco de la coordinación de la política binacional a largo plazo. Los EE.UU. deben adoptar políticas que aborden de manera realista la situación que enfrentan los mexicanos indocumentados en los EE.UU., y los futuros flujos de inmigrantes legales de México. También debe permitir un flujo de migraciones futuras a los EE.UU., que de forma flexible y estratégica refleje adecuadamente las condiciones económicas actuales y las demandas de trabajo. También debe asignar recursos suficientes a los consulados y el Departamento de Inmigración y Control de Aduanas del Departamento de Seguridad Nacional (ICE) para manejar este flujo. Una vez que estas reformas están en su lugar, México deberá asegurarse de que las personas que entran en los EE.UU. de México lo hagan en los pasos designados y con los documentos requeridos.

Para aprovechar las ventajas de la zona fronteriza como un foco de desarrollo económico y social, los EE.UU. deben superar su percepción paradójica de México y los mexicanos, que seguirán siendo vecinos y extranjeros. Ello mediante el desarrollo de un plan (nacional, regional, estatal y local) para la plena integración en la sociedad estadounidense de los mexicanos a los que otorga el estatus de residencia permanente, como resultado de las reformas de inmigración. Por su parte, y para disminuir la pobreza, la falta de oportunidades y la violencia en Chiapas, Oaxaca y en otras áreas, México debe trabajar para integrar a los pueblos indígenas, que son, paradójicamente tanto una fuente de identidad como objeto de discriminación nacional en la sociedad mexicana.

Ambos países, (y especialmente Estados Unidos) deben volver a examinar las leyes de drogas - federales y estatales-, así como las políticas y las prácticas de aplicación. Desde el inicio de la "guerra contra las drogas", como la política nacional desde 1971, se han producido tres enfoques básicos para el consumo de drogas: la regulación de la complicidad, la confrontación, o un cambio en la formulación de las políticas de regulación del consumo de drogas para transitar de un enfoque de justicia penal a un enfoque de salud pública. Cada estrategia tiene sus pros y sus contras. Países como Estados Unidos favorecieron abrumadoramente la confrontación, mientras que México se ha desplazado gradualmente entre la complicidad y la confrontación. En ambos países, los resultados han sido, en el mejor parte, mixtos (Kellner y Pipitone 2010). En México, la complicidad en los años 1980 y 1990, además de la corrupción resultó en que las OTC "capturan" los gobiernos locales en muchas áreas. (2006-2012) el uso del presidente Calderón del ejército contra los cárteles resultó en al menos 120.000 muertes y desapariciones (2010a y 2010b Chabat; Kleiman 2011; Meyer Rodríguez Kuri y Vidal 2011; Bonner 2012).

En los EE.UU., la "Guerra contra las Drogas" (1971-presente) ha aumentado las tasas de encarcelamiento, pero no redujo la oferta o la demanda de drogas. Puede ser tiempo para considerar opciones tales como la despenalización de la posesión de regulación y el uso de algunos medicamentos individuales, dirigir los recursos hacia programas de tratamiento para los consumidores de drogas

individuales, combinadas con mayor énfasis en las sanciones penales para los ejecutivos bancarios que se dedican en el blanqueo de capitales (Kilmer, et al., 2010). Estas técnicas han demostrado su eficacia en la lucha contra las redes terroristas internacionales. Mientras que varios bancos que operan en los Estados Unidos (por ejemplo, Chase, HBSC y Wachovia) han sido recientemente obligados a pagar grandes multas por prácticas ilegales corporativas, puede ser necesario incrementar las penas para los ejecutivos y altos cargos de estas entidades si ambos países trabajan juntos para hacer más eficaz los marcos legales (Realuyo 2012).

Recapitulación

México y Estados Unidos comparten varias cuestiones políticas complejas, incluyendo el tráfico de drogas, las organizaciones transnacionales criminales (OTC) y la migración humana. Si bien cada país prefiere abordar estos temas desde una perspectiva a corto plazo "lucha contra el fuego", que se entienden mejor en el contexto de las tendencias y eventos subyacentes, y desde las perspectivas de ambos países. Es natural que mirar estas cuestiones negativamente, como amenazas para cada país y para su cooperación subyacente. Sin embargo, debido a que se pueden resolver mejor estos temas de forma cooperativa, estas cuestiones de hecho también representan una oportunidad - no demasiado reconocida- que es demasiado buena para ser perdida, a fin de construir la confianza - y la capacidad política y administrativa en el tratamiento de temas que son tanto nacionales como internacionales - entre ambos países, y en donde cada país debe centrarse en una agenda de seguridad nacional de cooperación entre gobiernos estatales, locales, gobiernos regionales y federales, las empresas, las organizaciones comunitarias y los medios de comunicación. 📄

Referencias/References

- Astorga Almanza, Luis y David Shirk. 2010. *Drug Trafficking Organizations and Counter Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context*. San Diego, CA: Evolving Democracy, Center for US - Mexican Studies, University of California at San Diego. Recogido el 8 de enero, 2014 en: <http://www.escholarship.org/uc/item/8j647429>.
- Benítez Mahaut, Raúl. 2011. México, Centroamérica y Estados Unidos: migración e inseguridad. Pp. 179-192 en *Migración y Seguridad: Nuevo Desafío en México*. México City: Ediciones de Lirio.
- Binational Task Force on the United States-Mexico Border. 2009. *Managing the United States-Mexico Border: Cooperative Solutions to Common Problems*. San Diego, CA: Pacific Council on International Policy, y Consejo Mexicano para Asuntos Internacionales, A.C. [COMEXI].
- Bonner, Robert. 2012. The cartel crackdown. *Foreign Affairs*, 93(3):12-16.
- Chabat, Jorge. 2010a. *La Respuesta del Gobierno Calderón entre el Desafío del Narcotráfico: Entre lo Malo y lo Peor*. México: CIDE (Centro de Investigaciones y Docencia Económicas), Documento de Trabajo #196, enero.

- _____. 2010b. *Combating Drugs in Mexico under Calderon: The Inevitable War*. México: CIDE (Centro de Investigaciones y Docencia Económicas), Documento de Trabajo #205, diciembre.
- Conferencia de Gobernadores Fronterizos. 2009. *Strategic Guidelines for the Competitive and Sustainable Development of the U.S. – Mexico Transborder Region*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, y El Colegio de la Frontera Norte.
- Covarrubias, Mauricio. 2011. The challenges of interdependence and coordination in the bilateral agenda: Mexico and the United States. Pp. 249-272 en J. Meek y K. Thurmaier, Reds. *Networked Governance: The Future of Intergovernmental Management*. Washington, DC: Sage.
- Grayson, George. 2012. Mexico: Transborder crime and governance. Pp. 33-44 en *Great Decisions 2012*. New York, NY: Foreign Policy Association.
- Hurtado, Albert. 2012. *Herbert Eugene Bolton: Historian of the American Borderlands*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Kellner, Tomas and Francesco Pipitone. 2010. Inside Mexico's drug war. *World Policy Journal*, Boston, Massachusetts: MIT Press, Primavera: 29-37.
- Kilmer, Beau, Jonathan Calkins, Brittany Bond y Peter Reuter. 2010. *Reducing Drug Trafficking Violence and Revenues in Mexico: Would Legalizing Marijuana in California Help?* Santa Monica, CA: The Rand Corporation, International Programs and Drug Policy Research Center.
- Kleiman, Mark. 2011. Surgical strikes in the drug wars. *Foreign Affairs*, 90(5): 89-101.
- Klingner, Donald and David Arellano Gault. 2006. La Ley de Servicio Profesional de Carrera en México: Gobernanza, cultura política y reforma administrativa. *Servicio Profesional de Carrera*, 3(5): 55-82.
- Lindau, Juan. 2011. The drug war's impact on executive power, judicial reform and federalism in Mexico. *Political Science Quarterly*, 126(2): 177-2010.
- Meyer Rodríguez, José Antonio and Oscar Kuri Vidal. 2011. Agenda mediática y narcotráfico en la relación binacional México – Estados Unidos. XXIII Encuentro Nacional AMIC 2011, Pachuca, Hidalgo: Memoria Mesa Comunicación Política.
- Morales Oyarvide, Cesar. 2011. La guerra contra el narcotráfico en México: Debilidad del estado, orden local y fracaso de una estrategia. *Aposta: Revista de Ciencias Sociales*, julio/agosto/septiembre, No. 50.
- Nava, Juan. 2011. México: ¿Estado frágil o democracia emergente? *Military Review* (mayo/junio): 68-78.
- Realuyo, Celina. 2012. *It's all about the Money: Advancing Anti Money-Laundering Efforts in the U.S. and Mexico to Combat Transnational Organized Crime*. Washington, DC: The Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute.
- Ribando Seelke, Clare y June Beittel. 2009. *Merida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*. Washington, DC: Congressional Research Service, Report 7-5700.
- Rubio, Luis. 2011. *Perspectives on the Americas: Decentralization and its Consequences*. Miami, FL: University of Miami, Center for Hemispheric Policy.

- Sandoval, Efrén. 2012. Economía de la fayuca y del narcotráfico en el noreste de México: Extorsiones, contubernios y solidaridades en las economías transfronterizas. *Desacatos*, 38 (enero/abril): 43-60.
- Selee, Andrew. 2005. *Perceptions and Misperceptions in U.S. – México Relations*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center for International Scholars, Mexico Institute.
- Serrano, Mónica. 2010. El problema del narcotráfico en México: Una perspectiva Latinoamericana. En Gustavo Vega and Blanca Torres, Reds. *Los grandes problemas de México XII: Relaciones Internacionales*. México: El Colegio de México.
- Shirk, David. 2010. *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis from 2001-2009*. San Diego, CA: Trans-Border Institute, University of San Diego, enero.
- Stratfor. 2011. *Mexico's Areas of Cartel Influence and Smuggling Routes*, 28 de octubre, Austin, TX: Stratfor.
- _____. 2012a. *Mexico's Drug Cartels*, 24 de enero, Austin, TX: Stratfor.
- _____. 2012b. *Mexico's Criminal Cartels*, 16 de abril, Austin, TX: Stratfor.
- Velázquez, Rafael. 2011. La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: Cambios y continuidades. Mexico: CIDE (Centro de Investigaciones y Docencia Económicas), Documento de Trabajo #211, noviembre.
- Valeriano, Brandon and Matthew Powers. 2010. United States – Mexico: The convergence of public policy views in the post 9/11 world. *Policy Studies Journal*, 38(4): 745-775.

Sobre la autora/About the author

Donald Klingner es Distinguished Professor & MPA Program Director en la School of Public Affairs de la University of Colorado. (EE.UU.)

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org/revista/index.php/RIESED/index>

RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development (Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.



www.riesed.org



riesed@riesed.org



@RIESEDJournal