

# México-Estados Unidos: *Frontera eficiente, pero no abierta*

Gustavo Ernesto Emmerich\*

## RESUMEN

En marzo de 2002, México y Estados Unidos acordaron avanzar hacia una *frontera eficiente* entre ambos países. Si bien responde al objetivo bilateral compartido de acelerar el tránsito legal de personas y bienes a través de la línea fronteriza, esta iniciativa se acerca más a la *frontera segura* demandada por Estados Unidos que a la *frontera abierta* sugerida por México. Este artículo concluye que: *a)* aunque habrá un mayor bilateralismo en su manejo, *b)* la frontera eficiente atenderá esencialmente a las necesidades de seguridad de Estados Unidos, y *c)* continuará dividiendo –más que uniendo– a México y Estados Unidos, especialmente en lo que toca al tránsito de trabajadores no autorizados. Tal conclusión se fundamenta en un análisis de la coyuntura política bilateral posterior al 11 de septiembre de 2001, basado en el examen de la situación actual en la frontera, la revisión de documentos y de declaraciones gubernamentales de ambos países, y la comparación con un acuerdo similar suscrito anteriormente entre Estados Unidos y Canadá.

*Palabras clave:* 1. alianza para la frontera, 2. frontera eficiente, 3. frontera inteligente, 4. México, 5. Estados Unidos.

## ABSTRACT

In March 2002, Mexico and the United States agreed to work towards a *smart border* between them. Even if responding to the shared bilateral objective of speeding up the legal flows of people and goods across the borderline, this initiative is closer to the *secure border* demanded by the United States than to the *open border* suggested by Mexico. This article concludes that: *a)* even if with greater degree of bilateralism in its management, *b)* the smart border will essentially tend to the United States security needs, and *c)* that it will continue to divide rather than unite Mexico and the United States, especially regarding the flow of unauthorized workers. Such a conclusion is based on an analysis of the bilateral political conjuncture after September 11<sup>th</sup>, 2001 grounded upon: the examination of the current situation at the border, the reviewing of governmental documents and declarations from both countries, and the comparison to a similar agreement previously subscribed by the United States and Canada.

*Keywords:* 1. border partnership, 2. smart border, 3. southwestern border, 4. Mexico, 5. United States.

\*Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa. Dirección electrónica: gus12052000@yahoo.com.

Artículo recibido el 27 de mayo de 2002.

Artículo aceptado el 20 de septiembre de 2002.

*El liberal no admite que el mundo termine en la raya fronteriza; los lindes nacionales tienen, para él, trascendencia meramente incidental y subordinada.*  
Ludwig von Mises

## INTRODUCCIÓN

En marzo de 2002, los gobiernos de México y Estados Unidos de América acordaron una Alianza para la Frontera, con miras a avanzar hacia una *frontera eficiente* entre ambos países. Si bien responde al objetivo bilateral compartido de acelerar el tránsito legal de personas y bienes a través de la línea fronteriza, la frontera eficiente se acerca más a la *frontera segura* demandada por Estados Unidos que a la *frontera abierta* sugerida por México.

El concepto de frontera abierta había sido expuesto por el presidente de México, Vicente Fox, desde el inicio de su mandato en diciembre de 2000. Implicaba trabajar hacia un acceso más expedito, y eventualmente libre, de ciudadanos, productos y transportes mexicanos a Estados Unidos, siguiendo las pautas ya aplicadas en ese sentido por la Unión Europea. A esto, el presidente de Estados Unidos, George W. Bush, respondió desde el comienzo de su propio mandato, en enero de 2001, que su gobierno reforzaría sus controles y vigilancia fronterizos para frenar los flujos de inmigrantes no autorizados y de drogas ilícitas desde México. Después de los ataques sufridos por su país el 11 de septiembre de 2001, Bush insistió en la necesidad de hacer todavía más seguras las fronteras estadounidenses para prevenir la potencial infiltración de terroristas extranjeros. Esta diferencia inicial de puntos de vista sobre el manejo de la frontera común no fue óbice para que los gobiernos de Fox y Bush se embarcasen, a partir de febrero de 2001, en un intenso proceso de negociaciones bilaterales de amplio alcance, que entre otras cosas trataron sobre: seguridad y manejo de la frontera común; migración; narcotráfico; comercio, inversión y desarrollo económico; y energía. Dentro de estas negociaciones, la Alianza para la Frontera fue el primer producto concreto y significativo que asumió la forma de un acuerdo bilateral explícito.

Este artículo se centra en las decisiones sobre su frontera común tomadas por los gobiernos de México y Estados Unidos durante 2002. Analiza la coyuntura política bilateral, procurando responder a cuestiones como: ¿qué decisiones se han tomado?, ¿por qué y con qué intención?, ¿cuál era la situación previa

y cómo podrán influir en ésta o la modificarán las decisiones tomadas?, ¿cuáles podrían ser las consecuencias, declaradas o implícitas, de tales decisiones? Para responder a tales preguntas, el ensayo presenta primero unas breves precisiones conceptuales, examina luego los que considera aspectos centrales de la situación actual en la frontera, revisa más adelante los documentos y declaraciones gubernamentales vinculados con la Alianza para la Frontera y, finalmente, compara ésta con un acuerdo similar suscrito anteriormente entre Estados Unidos y Canadá. Su conclusión general es que, de cumplirse plenamente lo acordado, las líneas fronterizas de Estados Unidos con México y Canadá se transformarán en la *última frontera* del primer país mencionado, líneas en que tecnología más avanzada y controles más intensivos dejarán pasar con facilidad a las personas y mercancías autorizadas, pero serán más eficaces en la detección y detención de las no autorizadas.

#### PRECISIONES CONCEPTUALES

El establecimiento de la Alianza para la Frontera sugiere la conveniencia de repensar algunos de los supuestos que inspiran buena parte de los análisis fronterizos, dedicados por lo general a la migración y basados en la idea de una frontera porosa manejada casi unilateralmente por Estados Unidos. Algunos de estos trabajos (por ejemplo los compilados en Castillo, Lattes y Santibáñez, 1998; y en Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997) se ocupan primariamente del movimiento de trabajadores a través de la frontera, con una perspectiva económica, sociológica o demográfica. Otros (*vgr.* los reunidos en Mummert, 1999) indagan, con métodos etnográficos, la manera en que los migrantes construyen su nueva vida en sus lugares de destino a la vez que tratan de mantener lazos con sus lugares de origen. Con diferencias temáticas, conceptuales y de perspectiva, muchos estudios se centran más en la migración que en la frontera propiamente dicha (y con razón, porque la migración y sus impactos demográficos, económicos, sociales, culturales y políticos han sido hasta ahora el asunto más importante en la frontera entre México y Estados Unidos). Estos trabajos suelen concebir a la frontera como un amplio y difuso espacio de interacción social, permeado por relaciones y vínculos polifacéticos que la atraviesan en múltiples sentidos y dimensiones. Otras investigaciones más recientes (por ejemplo Cornelius, 2001) resaltan las barreras físicas y la vigilancia de la patrulla

fronteriza estadounidense en su lado de la línea fronteriza. Parte de estos últimos trabajos concluyen que en realidad Estados Unidos sólo trata de desviar –hacia zonas poco pobladas– y de restringir –pero no de eliminar– el flujo de trabajadores no autorizados hacia su territorio.

De la constatación indudable de que la gente atraviesa la frontera hacia el norte pese a las restricciones legales y físicas impuestas por Estados Unidos han surgido algunos supuestos analíticos –a menudo difusos o implícitos, pero generalmente aceptados– a los que el desarrollo de los acontecimientos bilaterales recientes aconseja poner en tela de juicio. Entre tales supuestos sobre la frontera entre México y Estados Unidos se cuentan: 1) Estados Unidos toma decisiones y ejecuta acciones unilaterales; 2) la principal preocupación fronteriza de Estados Unidos es controlar –pero no eliminar totalmente– el flujo migratorio no autorizado; y 3) Estados Unidos tolera un cierto grado de *porosidad* fronteriza para permitir la filtración de trabajadores no autorizados en número más o menos acorde con la demanda de su economía.

Por su lado, este artículo concibe a la frontera esencialmente como una línea divisoria.<sup>1</sup> A lo largo, a través y a ambos lados de esta línea se pueden generar espacios de interacción y darse diversos tipos de intercambios materiales y (o) simbólicos, incluyendo, por cierto, los migratorios. Pero no por ello la frontera deja de ser, antes que nada, una línea. Esta línea adquiere corporeidad merced a los países que están a sus lados. Las líneas fronterizas, incluso las que siguen accidentes geográficos como el río Bravo, son siempre artificiales. Todas ellas fueron trazadas convencionalmente por dos (o más) Estados, a menudo después de una guerra, como fue el caso entre México y Estados Unidos. Pero su artificialidad no significa que no tengan importancia. Fueron trazadas para separar: territorios, poblaciones, culturas, economías, sistemas de derecho, fuerzas policiales y militares. Los Estados son soberanos para tomar decisiones unilaterales en sus respectivos lados de la línea, entre ellas las de utilizar fuerzas policiales o de otro tipo que restrinjan el paso, y estas fuerzas y restricciones son las que, en definitiva, dan corporeidad, realidad, a la línea fronteriza. También son soberanos para tomar decisiones bilaterales sobre el manejo común de la frontera, si así lo acuerdan. Entre otras decisiones unilaterales o bilaterales se encuentran las siguientes: a qué personas y a qué tipo de bienes darán autorización para

<sup>1</sup>Que, dicho sea de paso, es la concepción popular en el norte de México, donde es habitual referirse a la frontera como, simplemente, “la línea”.

atravesar su línea fronteriza, y cómo impedirán y (o) castigarán el tránsito de personas y bienes no autorizados. Para esto último –como suele decirse, para “defender las fronteras”– los Estados disponen de aparatos coactivos (fuerzas policiales y militares) y de un sistema de derecho que pueden utilizar con mayor o menor decisión y eficacia.

La concepción de la frontera como una línea custodiada por los Estados y sus aparatos coactivos es amarga, descorazonadora, e incluso polémica. Ciertamente, como dice von Mises en el epígrafe, el mundo no termina en las líneas fronterizas, que tienen trascendencia meramente incidental y subordinada. Por eso mucha gente quiere cruzarlas libremente, desdeñando las restricciones que los Estados imponen. Restricciones que en algunos lugares del mundo –como en la Unión Europea– se han aligerado tanto, que podría pensarse que las líneas fronterizas no tienen importancia. Pero, artificiales como son, siguen existiendo, y los Estados se encargan de hacerlas valer, recurriendo, cuando es necesario, a la coacción física. Por eso conviene tomarlas en serio, de la misma forma que conviene tomar en serio las decisiones y acciones de los Estados que las han creado.

El análisis de la coyuntura política bilateral que rodea a la firma y el establecimiento de la Alianza para la Frontera sugiere la necesidad de conceptos que den cuenta de las *novedades* que ésta promueve: reducción –eliminación, si cabe– de la porosidad; mayor –aunque asimétrica– cooperación bilateral; creación de un perímetro de seguridad estadounidense que incluya a México y Canadá. En esta perspectiva de un análisis de coyuntura que toma muy en serio a las líneas fronterizas, las decisiones que han venido adoptando Estados Unidos y –por separado– México y Canadá, así como sus probables consecuencias sobre los flujos de personas y bienes, pueden ser conceptualizadas dentro del siguiente marco:

1. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 llevaron a Estados Unidos a cambiar la concepción de sus fronteras con México y Canadá.
2. La principal preocupación de Estados Unidos es ahora garantizar la seguridad de su territorio, para lo cual necesita cerrar el acceso a potenciales terroristas y sus eventuales pertrechos aun antes de que lleguen a su línea fronteriza.
3. Sin duda Estados Unidos sigue teniendo la voz decisiva en el manejo fronterizo; pero reconociendo que medidas puramente unilaterales no serían del todo efectivas para su seguridad interior, busca enlistar la cooperación bilateral activa de sus dos vecinos.

4. México y Canadá están dispuestos a prestar su cooperación bilateral para obtener, en contrapartida, el flujo expedito de bienes y personas autorizados hacia Estados Unidos, necesario para sus economías.
5. Para Estados Unidos, el objetivo último de tal cooperación bilateral es utilizar los territorios de México y Canadá como *área de frontera*, concibiendo a su propia línea fronteriza como *última frontera*; es decir, como una especie de *frontera interna* dentro de un *perímetro externo* de seguridad norteamericano que incluya a sus dos vecinos.
6. Existe una explícita voluntad estadounidense de sellar las fronteras a todo tipo de tráfico no autorizado, con lo que la porosidad de las líneas fronterizas *perimetrales* –y sobre todo *internas*– disminuirá, particularmente si México coopera activamente en la reducción del flujo de migrantes no autorizados.
7. Se intentará lograr esta selladura principalmente a través de la tecnología, la inteligencia y la cooperación bilateral, procurando no obstaculizar los crecientes flujos de bienes y visitantes autorizados.

La reducción de la porosidad en la frontera entre México y Estados Unidos es particularmente acuciante para este último. Por el sendero perdido que camina un sufrido trabajador migratorio no autorizado también se puede infiltrar un terrorista. El vehículo que oculta un cargamento de drogas ilícitas podría igualmente esconder explosivos o armas de destrucción masiva. La migración no autorizada de México a Estados Unidos disminuyó en 2001 y otra vez en 2002, y hay elementos para suponer que el tráfico de drogas desde México a Estados Unidos se ha hecho más difícil. La Alianza para la Frontera tratará de acentuar estas tendencias. Es posible que lo consiga.

#### *SITUACIÓN ACTUAL EN LA FRONTERA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS*

Cuando se habla de la frontera entre México y Estados Unidos es usual y amable decir que ésta “une más que divide” a los dos países. A fuerza de repetirse, esta idea se ha convertido casi en un lugar común diplomático. Sin embargo, es un concepto equivocado, que no valora adecuadamente las profundas diferencias entre uno y otro país, ni las largas demoras que se registran para ingresar legalmente en Estados Unidos, ni el sufrimiento de los trabajadores (mexicanos y de otros países) que intentan hacerlo sin autorización.

*Ciudades fronterizas y tránsito legal de personas y bienes*

En todo el mundo, las fronteras se abren cada día más al tránsito de mercancías, capitales, personas de negocios, turistas y consumidores pudientes, pero no necesariamente al de simples trabajadores. Éste es precisamente el caso de la frontera entre México y Estados Unidos, la más transitada en el mundo. Un día sí y otro también, la línea fronteriza es cruzada –en un sentido o en el otro– por cerca de un millón de personas.<sup>2</sup> Cotidianamente, unos pocos miles de personas cruzan a Estados Unidos sin autorización en busca de un trabajo en aquel país. En promedio, cada día, más de uno de ellos muere en el intento. Adicionalmente, la mayor parte del intenso intercambio de mercancías –incluyendo drogas ilícitas– entre Estados Unidos y México atraviesa su frontera terrestre: en 2000, sólo a través de Laredo, ingresaron en Estados Unidos 44 800 millones de dólares en mercancías mexicanas, y se estima que 70% de la cocaína colombiana que llega a Estados Unidos lo hace a través de la frontera mexicana (Bonner, 2002).

Las ciudades gemelas ubicadas en los cruces fronterizos más transitados han crecido enormemente en los últimos años, en particular las del lado mexicano, lo que ha creado problemas ambientales y escasez de agua potable y para riego (en 2002 provocó reclamos estadounidenses, por el supuesto incumplimiento mexicano del Tratado sobre Aguas Internacionales de 1944).<sup>3</sup> Transeúntes y visitantes que vienen “del otro lado” dan aire a los negocios locales en estas ciudades que, al mismo tiempo, son vívida expresión del diferencial de desarrollo entre México y Estados Unidos. Al norte de la línea fronteriza proliferan prósperos centros comerciales abarrotados de clientes, muchos de ellos mexicanos de clase media. El lado sur tiene sus propios centros comerciales, por cierto, pero es más conocido por sus vendedores callejeros y maquiladoras, “fábrica[s] manejada[s] por una compañía estadounidense en México para tomar ventaja

<sup>2</sup>A lo largo de sus 3 200 kilómetros, se estima que en 1999 hubo 310 millones de cruces documentados, muy por arriba de los 280 millones estimados para 1996 (Tuirán, 1999).

<sup>3</sup>Desde hace años se han venido adoptando medidas bilaterales para mejorar las condiciones en el área fronteriza, como la creación de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef, también conocida como BECC, por sus siglas en inglés) y del Banco Norteamericano de Desarrollo (BNAD, más conocido como NADBank, por sus siglas en inglés). En septiembre de 2002 se anunció el programa Frontera 2002, negociado entre la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de Estados Unidos, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) de México, los diez estados fronterizos de ambos países y las tribus indígenas fronterizas estadounidenses. Este programa buscará proteger la salud pública y mejorar el medio ambiente en ambos lados de la línea fronteriza (*Reforma*, 2002).

del trabajo barato y las regulaciones laxas” (Random House Webster’s, 2000:810). Alambrados, muros, sensores térmicos, potentísimas iluminaciones y miríadas de agentes y vehículos de su patrulla fronteriza protegen a Estados Unidos de potenciales inmigrantes no autorizados.

Engorrosos puntos de revisión, más estrictos que nunca desde el 11 de septiembre, hacen lenta la entrada legal en Estados Unidos, incluso para ciudadanos de ese país. En cambio, ingresar en México es rápido y fácil: sólo aleatoriamente las personas y sus vehículos son revisados en las aduanas mexicanas y es extremadamente raro que se les pida exhibir sus documentos. La misma situación se reproduce cuando se trata del tránsito de mercancías, que ingresan en México con rapidez, mientras que Estados Unidos aplica onerosos controles. Además del tránsito legal de personas y mercancías, a través de la frontera se produce también el tráfico tanto de trabajadores no autorizados como de drogas ilícitas que van de México a Estados Unidos, así como de mercancías y armas de contrabando que recorren el camino inverso.

### *Trabajadores migrantes no autorizados*

Obtener una visa de entrada en Estados Unidos es casi imposible para un mexicano –y para ciudadanos centroamericanos y de otros países– de clase trabajadora. En consecuencia, muchos de ellos, en busca de un empleo mejor pagado que en su país de origen, tratan de entrar sin autorización (sin visa) en Estados Unidos. Después de años de lo que parecía un incremento imparable, el número de migrantes no autorizados decreció por primera vez en 2001 y volvió a decrecer en 2002.

El número de detenciones (de personas de cualquier nacionalidad, pero principalmente de mexicanos)<sup>4</sup> efectuadas por la patrulla fronteriza a lo largo de la frontera sudoeste de Estados Unidos había crecido sin pausa, de 979 101 en el año fiscal 1994,<sup>5</sup> hasta 1 643 679 en el año fiscal 2000. En el año fiscal 2001 la cifra fue de 1 235 717 –lo que representa una disminución de 25%–, y las 861 546

<sup>4</sup>En los primeros meses del año fiscal 2002 fueron detenidos 19 614 centroamericanos, cifra 5% inferior a la de los mismos meses del año fiscal 2001. Compárese esta reducción con la de 27% en el caso de las detenciones totales. La información proporcionada por el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos sólo desagrega por nacionalidad a los centroamericanos. Descontando éstos, puede suponerse que casi la totalidad del resto de los detenidos son mexicanos. De los 19 614 centroamericanos detenidos, 40% fueron hondureños; 32%, salvadoreños; 25%, guatemaltecos; y 2%, nicaragüenses (véase INS, 2002).

<sup>5</sup>El año fiscal estadounidense abarca desde octubre del año anterior hasta septiembre del año indicado.



detenciones practicadas en los 11 primeros meses del año fiscal 2002 fueron 27% menores que las de los mismos meses del año fiscal anterior. Debo señalar que la reducción de las detenciones fue particularmente notable en los meses inmediatos siguientes a septiembre de 2001<sup>6</sup> (véase INS, 2002). Puede estimarse que cuando finalice el año fiscal 2002, las detenciones totales serán inferiores a un millón y estarán en el nivel de las registradas en 1994. Por otro lado, el número de mexicanos “repatriados en forma segura y ordenada” (eufemismo por “deportados”) desde Estados Unidos, reportado por el Instituto Nacional de Migración (Inami) de México, había crecido consistentemente de 853 365 mexicanos deportados en 1995 a 1 335 100 en 2000. En 2001 la cifra disminuyó a 775 395 –es decir, una reducción de 41.9%–, y las 465 584 repatriaciones registradas en los nueve primeros meses de 2002 fueron 35.1% menores que las del mismo período del año anterior (véase Inami, 2002).

Es difícil pensar que la disminución de las detenciones y las repatriaciones se deba a una menor efectividad de la Patrulla Fronteriza. Lo más seguro es que estas cifras revelen una reducción fuerte de la migración no autorizada de mexicanos a Estados Unidos en 2001 y 2002.<sup>7</sup> Es todavía demasiado pronto para saber si tal decremento es sólo un fenómeno temporal o si representa un punto de inflexión en las tendencias migratorias de México a Estados Unidos. La vigilancia cada día más intensa de la Patrulla Fronteriza y los mayores riesgos que entraña el cruzar clandestinamente a Estados Unidos, la recesión económica iniciada en este país en 2001 y posteriormente el efecto desalentador de los atentados terroristas de septiembre del mismo año, podrían haber hecho menos atractivo ingresar sin autorización en los Estados Unidos. En el lado mexicano, un conjunto de políticas disuasivas de la migración y de promoción del desarrollo microrregional en las áreas de mayor expulsión migratoria, así como una vigilancia más estricta sobre los no mexicanos que atraviesan el territorio de México rumbo a Estados Unidos podrían estar reduciendo la presión emigratoria.

El presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización (Immigration and Naturalization Service –INS–) de Estados Unidos creció de 1 500 millones de dólares en el año fiscal 1993, a 5 000 millones en el año fiscal 2001. Paralelamente, el personal del INS aumentó de 17 163 a 30 701 en el mismo período. En

<sup>6</sup>Las detenciones totales efectuadas entre octubre de 2001 y marzo de 2002 fueron 38% inferiores a las realizadas entre octubre de 2000 y marzo de 2001.

<sup>7</sup>Es importante señalar que todas las cifras mencionadas se refieren a eventos y no a personas. Un mismo individuo podría haber sido detenido, repatriado o devuelto más de una vez.

abril de 2002, el INS anunció su intención de contratar 8 000 nuevos empleados antes de septiembre del mismo año y 4 000 más durante el año fiscal 2003. La mayor parte del crecimiento de recursos y efectivos se ha destinado a la patrulla fronteriza, que forma parte del INS. Para mejorar su eficiencia, en 2002 se produjo una reestructuración de este organismo y existen planes para dividirlo en dos nuevos servicios, uno dedicado a la tramitación migratoria y el otro a la vigilancia de las fronteras (véase INS, 2002).

La mayor parte de los recursos y personal del INS se concentran en la frontera sudoeste de Estados Unidos. Allí, desde 1993, la Patrulla Fronteriza ha practicado operaciones de vigilancia concentrada a lo largo de las áreas urbanizadas que anteriormente eran preferidas como puntos de cruce por potenciales inmigrantes no autorizados. Como consecuencia, actualmente la mayoría de ellos prefiere intentar entrar en Estados Unidos caminando en la noche a través de áreas desérticas o montañosas menos vigiladas o atravesando el río Bravo. Tales formas de cruce no autorizado son peligrosas: según la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, el número de connacionales que murieron durante el cruce de la frontera saltó de 87 en 1996 a 499 en 2000, principalmente por exposición a los elementos climáticos, ahogamiento o accidente; sólo un puñado de ellos perecieron en incidentes con agentes de la patrulla fronteriza.

De su lado, las autoridades mexicanas han mantenido hasta ahora una política de *laissez passer* en cuanto a los mexicanos que cruzan a Estados Unidos, sea con autorización o sin ésta, pues la *Constitución* de México garantiza a sus ciudadanos el derecho de salir de su país libremente y entrar en él de la misma forma. Además, en términos fríamente macroeconómicos y demográficos, la emigración es beneficiosa para México: alivia el desempleo, reduce la demanda de servicios públicos y provee de divisas que los emigrantes remiten a sus casas. No obstante, las autoridades mexicanas han llevado a cabo diversos programas de disuasión y protección para los emigrantes potenciales. Anuncios en radio y televisión advierten sobre los riesgos que implica intentar entrar en Estados Unidos sin autorización; un programa especial de microrregiones procura mejorar las condiciones de vida en los municipios con mayor tasa de emigración; otros programas dan asistencia y orientación a quienes, pese a todo, intentan emigrar sin autorización estadounidense.<sup>8</sup>

<sup>8</sup>Entre éstos se cuentan: los grupos Beta, especie de policía fronteriza mexicana; un programa puesto a prueba en 2001, llamado "Vete sano, regresa sano", que incluyó seminarios de orientación y la distribución de paquetes de supervivencia; y la instalación de "faros" de orientación en áreas fronterizas desérticas.

Al mismo tiempo, las autoridades mexicanas están tratando de cerrar la puerta a migrantes no autorizados de Centroamérica (y de otros países), que viajan a través del territorio mexicano rumbo a Estados Unidos. Desde principios de 2001, y especialmente luego del 11 de septiembre de ese año, las autoridades mexicanas vigilan con más rigor las fronteras norte y sur de México contra migrantes no autorizados no mexicanos. En 1995, México había “devuelto” (otro eufemismo por deportó) 103 954 extranjeros no autorizados detenidos en territorio mexicano. Esta cifra subió a 125 477 en 1999, y a 151 405 en 2001. En 2002 las devoluciones comenzaron a disminuir por primera vez: las 84 594 repatriaciones registradas en los primeros nueve meses de 2002 fueron 32.4% menores que las del mismo período del año anterior. Es muy probable que la reducción en el número de deportaciones indique una disminución de la migración no autorizada a México, debido a su mayor vigilancia sobre su frontera sur y su entero territorio, así como a las mayores dificultades para finalmente entrar en Estados Unidos.<sup>9</sup> Por otro lado, el número de individuos (popularmente conocidos como *polleros*) acusados de delitos vinculados con el tráfico de personas creció de 1 099 en 1995, a 1 982 en 1999 (Inami, 2002; *Reforma*, 2002).

Desde el punto de vista mexicano, el fondo del asunto migratorio radica en que Estados Unidos necesita de los trabajadores mexicanos, autorizados o no. Por lo tanto –sostiene el gobierno del presidente Fox–, debería negociarse un acuerdo migratorio bilateral que permita que los mexicanos accedan al mercado de trabajo estadounidense en condiciones de legalidad. Las discusiones sobre un acuerdo de esta índole, que parecían avanzar durante la primera parte de 2001, quedaron congeladas luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. No es descartable que puedan reanudarse en el futuro cercano, cuando Estados Unidos considere más segura su línea fronteriza sudoeste, cuando su economía entre nuevamente en expansión y, particularmente, si el flujo migratorio no autorizado hacia Estados Unidos muestra una reducción consistente y significativa.

### *Tráfico de drogas ilícitas*

Estados Unidos es el mayor mercado mundial para las drogas ilícitas. Su persistente demanda de ellas estimula su producción en otros países como México, así

<sup>9</sup>De las 84 594 devoluciones, 49% correspondieron a guatemaltecos; 30.2%, a hondureños; y 15.6%, a salvadoreños.

como su tránsito por éstos. Tanto México como Estados Unidos comparten el interés en un combate más efectivo a la producción, tránsito y consumo de drogas ilícitas en sus respectivos territorios, así como a su contrabando a través de la frontera. El entendimiento entre ambas naciones a este respecto ha mejorado sustancialmente a partir de 2001.

La Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (OPNCD) de Estados Unidos estima que en 1998 los estadounidenses consumieron drogas ilícitas por un valor de 65 800 millones de dólares. Esta cifra es bastante menor que los 116 500 millones gastados en 1988, principalmente debido a una reducción de precios. Según la Administración Antidrogas (DEA, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, 14.8 millones de estadounidenses (6.4% de la población total) eran *usuarios habituales* de drogas en 1999, muy por debajo de los 25.4 millones (14.1%) registrados en 1979. Sin embargo, el porcentaje de estadounidenses que usaron drogas ilícitas por lo menos una vez en su vida creció de 31.3% en 1979 a 35.6% en 1999. Aunque el número de usuarios habituales y el dinero gastado en drogas ilícitas están disminuyendo, continúa siendo fuerte la avidez de los Estados Unidos por estas sustancias (véase OPNCD, 2001).

En comparación, México tiene un consumo de drogas significativamente menor, aunque en ascenso. La *Encuesta nacional de adicciones* de 1998 reveló que 5.27% de los mexicanos de entre 12 y 65 años de edad habían usado drogas ilícitas por lo menos una vez en su vida, cifra superior a la de 3.33% registrada en 1988. El consumo de drogas ilícitas es mayor en ciudades fronterizas donde la influencia cultural estadounidense es más fuerte y algunos cárteles de narcotraficantes tienen su base: en 1998, las personas de entre 12 y 65 años que habían usado drogas ilícitas alguna vez en la vida representaron 14.73% de la población de Tijuana y 9.20% de la de Ciudad Juárez (véase s.s, 2001).

Por ende, el problema sustancial de México en este ámbito no es todavía el consumo, sino más bien las actividades criminales de los cárteles de narcotraficantes. Éstos promueven el cultivo de marihuana y amapola, importan cocaína (principalmente de Colombia), producen drogas sintéticas y, en definitiva, contrabandean la mayor parte de ello a Estados Unidos. El lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas de fuego, la violencia en las calles, el creciente consumo interno y la corrupción de los encargados de combatirlos son inherentes a las actividades de los cárteles de narcotraficantes. Con una tasa de homicidios casi tres veces más alta que la de Estados Unidos, la guerra de México contra el crimen organizado se ha convertido en un asunto de seguridad nacional.

En los últimos años, México logró algunos éxitos contra la producción y el tráfico de drogas ilícitas. Éstos incluyeron el arresto de varios narcotraficantes de importancia, la erradicación sostenida de cultivos de marihuana y amapola, investigaciones sobre lavado de dinero, controles más efectivos de productos químicos usados para producir drogas ilícitas, y una creciente vigilancia aérea, marítima y terrestre. Además la producción mexicana de marihuana declinó durante la década de 1990, y en 2000 la producción de opio de amapola se redujo a su nivel histórico más bajo (DEA, 2001).

Varios funcionarios estadounidenses han elogiado al gobierno del presidente Fox por haber atacado la tradición de impunidad, arrestado a narcotraficantes de importancia y extraditado a algunos de ellos a Estados Unidos. En entrevista celebrada en 2001 en San Cristóbal, Guanajuato (México), el presidente Fox había solicitado a su homólogo estadounidense terminar con la controvertida práctica de “certificar” cuáles países colaboran efectivamente con Estados Unidos en el combate al narcotráfico, previéndose sanciones económicas para los no certificados. En 2001, el Congreso estadounidense suspendió provisionalmente la certificación, y en 2002 lo hizo definitivamente, no sólo para México, sino para los demás países.

Todo esto ha hecho más difícil traficar drogas ilícitas desde México a Estados Unidos. Como quiera que sea, mientras haya un mercado para estupefacientes en ese país, México tendrá que seguir pagando el elevado costo –humano, financiero y material– de combatir en su propio territorio una producción y tráfico de drogas ilícitas que en su inmensa mayoría se destinan al consumo estadounidense. Por añadidura, el esfuerzo de contener su flujo a través de la frontera, además de los costos directamente involucrados, continuará demorando y encareciendo el tránsito legal de personas y mercancías hacia Estados Unidos.

#### *Contrabando hacia México*

En la medida en que México mantiene una política esencialmente de puertas abiertas para personas y vehículos que ingresan desde Estados Unidos en su territorio, y dadas las deficiencias con que operan sus aduanas, existe un no cuantificado fenómeno de contrabando hacia México. Diversos tipos de bienes, en especial los productos eléctricos y electrónicos, suelen ser más baratos en Estados Unidos que en México. También lo son textiles, calzado deportivo y

otros productos originarios de países orientales. Adicionalmente, las armas pueden ser adquiridas con más facilidad y a menor precio en Estados Unidos que en México.

Particulares que excediendo las cuotas autorizadas por México introducen pequeñas cantidades de mercancías desde Estados Unidos, realizan una especie de contrabando *hormiga* de diversos productos. El tráfico ilegal de armas también lo realizan algunos particulares en la modalidad de contrabando hormiga, pero en su mayor y más peligrosa parte es una actividad de cárteles de narcotraficantes, que en Estados Unidos suelen aceptar armamento como pago parcial de sus cargamentos de drogas ilícitas. Finalmente, existe el contrabando organizado de bienes en general, que de alguna manera atraviesa los controles aduaneros con destino final en mercados callejeros de las principales ciudades de México. Controlar el contrabando organizado, tanto de armas como de bienes en general, es una necesidad para la seguridad pública y la economía de México.

#### *LA ALIANZA PARA LA FRONTERA MEXICO-ESTADOS UNIDOS*

El 22 de marzo de 2002, en forma paralela a la celebración en Monterrey, México, de la Cumbre de la ONU sobre Financiamiento para el Desarrollo, los gobiernos de México y Estados Unidos suscribieron varios documentos,<sup>10</sup> de los cuales interesan tres para este artículo: la declaración conjunta de los presidentes Fox y Bush denominada *Compromisos de Monterrey*; la declaración de los secretarios de Relaciones Exteriores de ambos países sobre la *Alianza para la frontera México-Estados Unidos*; y el *Plan de acción* de esta alianza.

##### *Los Compromisos de Monterrey*

La declaración de los presidentes Fox y Bush trata varios temas de la relación bilateral, incluyendo, en lugar destacado, el manejo de la frontera y asuntos vinculados. Sus dos primeros párrafos celebran “la fuerza y vitalidad” de la

<sup>10</sup>El texto de estos documentos fue amablemente proporcionado por Marcela Celorio y Abigaíl Calleja, de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, quienes –obviamente– no son responsables del análisis que aquí se hace.

sociedad bilateral entre México y Estados Unidos. Los siguientes tres anuncian la creación de la frontera eficiente, fundando explícitamente su necesidad en la lucha contra el terrorismo:

[...] coincidimos en que la campaña internacional para erradicar el terrorismo nos conmina a atender nuevas y apremiantes prioridades y a establecer metas comunes, fundamentales en la defensa de nuestras sociedades y formas de vida. Asimismo, hemos reconocido que los acontecimientos del 11 de septiembre pasado ponen de relieve como nunca antes la importancia de la relación entre México y Estados Unidos, como socios y vecinos, frente a esas metas y para impulsar la visión que tenemos del futuro de nuestros países. Por consiguiente, pasamos revista a nuestras acciones destinadas a crear una “frontera eficiente” para el siglo XXI.

Construiremos una frontera capaz de proteger a nuestras sociedades contra quienes pretendieran causarnos algún daño y que al propio tiempo atienda adecuadamente las necesidades humanas y económicas de nuestra dinámica relación. Compartimos la visión de una frontera moderna que agilice el flujo legítimo de personas y el comercio, y que elimine las amenazas a nuestra seguridad y prosperidad.

El documento “Alianza para la frontera México-Estados Unidos” y el Plan de Acción que acabamos de adoptar establecen una serie de pasos específicos que emprenderemos a fin de avanzar de manera concreta hacia esa visión. Este plan de veintidós puntos contiene medidas que habrán de alentar el flujo seguro de bienes y personas, así como la construcción de una infraestructura moderna y eficiente, a la altura de nuestros crecientes volúmenes de comercio. Nuestra intención es la de supervisar estrechamente este proceso para asegurar la adecuada instrumentación de estos pasos y otros que pudiéramos acordar en el futuro. Ambos gobiernos trabajaremos de forma expedita para fijar nuestras prioridades y cubrir las necesidades de inversión en infraestructura, así como para cooperar en la identificación de las fuentes de financiamiento necesarias para alcanzar nuestros objetivos.

Los párrafos sexto y séptimo se refieren a la migración de México a Estados Unidos, asunto estrechamente vinculado al manejo de la frontera:

Este vínculo [migratorio] entre nuestras naciones puede ofrecer incontables beneficios para nuestras respectivas economías y familias. En el último año, se logró un importante avance para reforzar la seguridad de los migrantes y, particularmente, para salvar vidas, desalentando y reduciendo los cruces de indocumentados por zonas de alto riesgo.

El 7 de septiembre de 2001, durante la histórica visita de Estado del Presidente Fox a Washington, difundimos un comunicado conjunto en el que se instruye al Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre migración a presentarnos propuestas específicas para construir un marco novedoso y realista que asegure flujos migratorios seguros, legales, ordenados y dignos entre nuestros países. Hoy hemos acordado que este grupo continúe esa labor que se le encomendó [...]

Los cinco párrafos siguientes se refieren a medidas que promoverían el desarrollo económico de México dentro de la Alianza para la Prosperidad impulsada por ambos gobiernos “para que los mexicanos no se vean impulsados a abandonar sus hogares por falta de empleo u oportunidades”. Otros dos párrafos consideran cuestiones ambientales en la zona fronteriza, en particular el fortalecimiento del Banco Norteamericano de Desarrollo (BNAD) y la Comisión para la Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef), entidades bilaterales dedicadas a prestar financiamiento y asistencia técnica a proyectos de mejora ambiental en la zona fronteriza.<sup>11</sup> Otro párrafo se refiere al narcotráfico, asunto directamente ligado al control fronterizo, y reconoce el “gran éxito alcanzado por México en la lucha contra el narcotráfico”. Los dos párrafos finales se refieren, uno, a la revisión conjunta de situaciones en otros países de América Latina, y el otro contiene declaraciones de buena voluntad para el futuro inmediato.

#### *La Alianza para la frontera México-Estados Unidos y el Plan de acción*

El breve documento suscrito por los secretarios Castañeda y Powell se titula *Alianza para la frontera México-EUA*, y lleva como subtítulo “Declaración a favor del fortalecimiento tecnológico y la cooperación para promover un flujo seguro y eficiente de personas y bienes a lo largo de la frontera”. El texto comienza mencionando directamente la seguridad física y los ataques terroristas:

Los ataques terroristas del 11 de septiembre constituyeron un atentado contra los valores que compartimos por la democracia, el Estado de Derecho, y el libre mercado, de los que depende el bienestar de nuestras naciones.

Con fundamento en lo anterior, el texto anuncia:

[...] el desarrollo de una frontera eficiente para el siglo XXI, con tecnología de punta y fórmulas de cooperación bilateral que garanticen una administración más humana, eficiente y moderna de la frontera que vincula a nuestros pueblos y economías.

Finalmente, el documento delinea las metas que orientan al *Plan de acción*, que consta de 22 puntos, agrupados en tres temas: infraestructura segura, flujo seguro de personas, flujo seguro de bienes (véase el cuadro 1).

<sup>11</sup>Véase nota 3 supra.



**CUADRO 1: Comparación de las metas establecidas en la declaración de los secretarios de Relaciones Exteriores de México y de EUA, con el Plan de acción para una frontera eficiente**

Declaración de los secretarios	Plan de acción
<p><b>Infraestructura acorde con los niveles de cruces y de comercio bilateral</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación conjunta de las condiciones de infraestructura fronteriza, a fin de identificar cuellos de botella que entorpecen el tránsito de personas y mercancías.</li> <li>• Formulación de planes integrales de inversión en infraestructura que garanticen la competitividad económica de la región fronteriza, habida cuenta del crecimiento del intercambio comercial entre ambos países.</li> <li>• Realización de evaluaciones a la infraestructura estratégica en materia de seguridad, en puentes, presas y plantas generadoras de electricidad, incluyendo las medidas de protección necesarias ante eventuales ataques terroristas.</li> <li>• Elevar el nivel del Grupo de Frontera de la Comisión Binacional a fin de que desarrolle los trabajos de planeación necesarios en nuestra frontera común.</li> </ul>	<p><b>Infraestructura segura</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. PLANEACIÓN A LARGO PLAZO Diseñar y poner en marcha un plan estratégico de largo plazo que establezca las bases de coordinación para impulsar el desarrollo de la infraestructura física y tecnológica. El plan deberá ajustarse al ritmo de crecimiento del tráfico transfronterizo.</li> <li>2. DESAHOGO DE LOS CUELLOS DE BOTELLA Definir una lista de prioridades que jerarquice los proyectos de infraestructura, a fin de aliviar los cuellos de botella de manera inmediata.</li> <li>3. PROTECCIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Evaluar la vulnerabilidad de la infraestructura en general y de la de comunicaciones transfronterizas en particular, para identificar deficiencias y tomar medidas adecuadas de protección.</li> <li>4. ARMONIZAR LAS OPERACIONES DE LOS PUNTOS DE ENTRADA Sincronizar los horarios de servicio, las medidas para el mejoramiento de las instalaciones y la administración de los flujos de tráfico en los cruces fronterizos en ambos países.</li> <li>5. PROYECTOS MODELO Establecer operaciones modelo para puertos eficientes.</li> <li>6. COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Fortalecer los mecanismos de coordinación bilateral existentes en los niveles federal, estatal y local, con especial atención en las operaciones que se realizan en los puntos de cruce fronterizo.</li> <li>7. FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS EN LA FRONTERA Explorar mecanismos de financiamiento conjunto para atender las principales necesidades de desarrollo e infraestructura en la frontera.</li> </ol>
<p><b>Flujo seguro de personas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo y aplicación, en puertos de entrada, de sistemas que agilicen el tránsito de viajeros que no representen amenazas a la seguridad. Para ello se establecerán procedimientos de coordinación en nuestra frontera.</li> <li>• Cooperación para identificar, antes de su arribo a la región de América del Norte, a aquellos individuos que representen una amenaza a nuestras sociedades.</li> <li>• Ampliación de esfuerzos para abatir el tráfico ilegal de nacionales de terceros países.</li> <li>• Creación de un mecanismo de intercambio bilateral de información anticipada de pasajeros.</li> </ul>	<p><b>Flujo seguro de personas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8. VIAJEROS FRECUENTES AUTORIZADOS Ampliar, a través de líneas preestablecidas para viajeros frecuentes, el uso del “Sistema electrónico de inspección rápida” (Sentri) en los puertos de entrada con un alto volumen de tránsito vehicular de la frontera México-Estados Unidos.</li> <li>9. INFORMACIÓN PREVIA SOBRE PASAJEROS Establecer un mecanismo de intercambio de información anticipada para vuelos entre México y Estados Unidos y otros que se consideren relevantes.</li> <li>10. VIAJEROS DE PAÍSES DEL TLCAN Iniciar inmediatamente consultas para facilitar el movimiento de nacionales de los países socios del TLCAN. Incluir filas especializadas en aeropuertos con elevada afluencia de pasajeros.</li> <li>11. SEGURIDAD EN LA FRONTERA Y COMBATE AL TRÁFICO DE PERSONAS Ratificar el compromiso de ambos países con la iniciativa de seguridad fronteriza y el <i>Plan de acción</i> para la cooperación sobre seguridad fronteriza establecido en junio de 2001. Fortalecer los grupos dedicados a la atención, orientación y salvamento de migrantes en la frontera. Afianzar y ampliar las fuerzas dedicadas a combatir el tráfico ilegal de personas y establecer un mecanismo de enlace para fortalecer la cooperación entre las autoridades federales de México y Estados Unidos en la frontera.</li> </ol>

Declaración de los secretarios	Plan de acción
	<p>12. CONSULTAS EN POLÍTICAS DE VISADO Proseguir con consultas regulares respecto de las políticas de visado y los procesos de verificación de visas. Compartir información de las respectivas bases de datos consulares.</p> <p>13. CAPACITACIÓN CONJUNTA Poner en marcha programas de entrenamiento en las áreas de investigación y análisis documental, a fin de fortalecer las capacidades tecnológicas y de recursos humanos para detectar documentos falsos y desmantelar las organizaciones de tráfico ilícito de personas.</p> <p>14. BASES DE DATOS COMPATIBLES Desarrollar sistemas compatibles para intercambiar información y compartir inteligencia.</p> <p>15. MONITOREO DE NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES Impulsar los esfuerzos de cooperación para identificar, monitorear y tomar las medidas necesarias ante el caso de nacionales de terceros países potencialmente peligrosos para la seguridad.</p>
<p><i>Flujo seguro de bienes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Puesta en marcha de un programa para compartir tecnología entre ambos países a fin de instalar sistemas de inspección externa de alta tecnología tanto en líneas ferroviarias que crucen la frontera entre Estados Unidos y México como en puertos de entrada con tránsito intenso a lo largo de la frontera.</li> <li>• Desarrollo y aplicación de sistemas que permitan aumentar la seguridad en puntos clave de la cadena de abastecimiento entre productores y consumidores.</li> <li>• Fortalecimiento de la cooperación con el sector privado para elevar la seguridad de los embarques.</li> <li>• Ampliación de sistemas que permitan un intercambio ágil de información aduanal entre ambos países.</li> </ul>	<p><i>Flujo seguro de bienes</i></p> <p>16. COOPERACIÓN ENTRE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO Ampliar los vínculos con grupos del sector privado, importadores y exportadores, con el objeto de incrementar la seguridad y el cumplimiento de la normatividad en los cargamentos comerciales, a fin de agilizar el proceso de despacho.</p> <p>17. INTERCAMBIO ELECTRÓNICO DE INFORMACIÓN Continuar el desarrollo y puesta en marcha de mecanismos conjuntos para un rápido intercambio de información aduanera.</p> <p>18. CARGAMENTOS EN TRÁNSITO SEGURO Proseguir con el desarrollo de un mecanismo conjunto de seguimiento de cargamentos de mercancías en tránsito, incluyendo la puesta en marcha de la iniciativa de seguridad de contenedores.</p> <p>19. TECNOLOGÍA COMPARTIDA Desarrollar un programa de cooperación en materia tecnológica, que permita instalar equipos de supervisión de alta tecnología, tales como candados electrónicos y lectores de placas de vehículos.</p> <p>20. SEGURIDAD FERROVIARIA Continuar con el desarrollo de una iniciativa conjunta para producir y compartir imágenes de ferrocarriles en todos los cruces ferroviarios localizados en la frontera México-Estados Unidos.</p> <p>21. GRUPO ESPECIAL PARA COMBATIR EL FRAUDE ADUANERO Ampliar la actual iniciativa del grupo bilateral especial para combatir el fraude aduanero e incrementar las actividades de investigación conjuntas.</p> <p>22. COMBATE AL CONTRABANDO Continuar los esfuerzos conjuntos para combatir al contrabando, incluyendo el de narcóticos, utilidades del narcotráfico, armas de fuego y otros materiales peligrosos, y para prevenir el lavado de dinero.</p>

En el tema de infraestructura segura se prevén actividades de planeación para el desarrollo de la infraestructura física y tecnológica en la frontera, así como el alivio inmediato de los *cuellos de botella*, acciones que se desarrollarán con financiamiento conjunto. Dado que, como se comentó anteriormente, los principales cuellos de botella se deben a las minuciosas revisiones de personas, vehículos, bienes y documentos realizadas por Estados Unidos, estos aspectos del *Plan de acción* podrían agilizar el acceso desde México a Estados Unidos. Asimismo, podrían dar solución a la controversia generada por las restricciones impuestas por Estados Unidos al acceso de camiones mexicanos a su territorio (que según lo previsto en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN– debería haberse abierto en 1995), y así facilitar la rápida inspección de estos vehículos para verificar que cumplan con las normas de seguridad de ese país. Además es previsible que se mejorarán y ampliarán las instalaciones de revisión migratoria y aduanera fronteriza, incluyendo la posible apertura de más puntos de cruce a lo largo de la frontera. En el lado mexicano, esto implicará el mejoramiento de las instalaciones de revisión existentes, la construcción de otras nuevas y la adopción de tecnología moderna, para reforzar el control y revisión de viajeros, vehículos y bienes procedentes del norte. Es presumible, por el tenor de la declaración presidencial –que menciona “la identificación de fuentes de financiamiento”–, que parte de estos esfuerzos serán financiados por Estados Unidos.

En el tema de flujo seguro de personas es donde se observa la intención fundamental de la *Alianza para la frontera* de crear “un marco de mayor seguridad en la frontera” en sentido lato, ya que algunos de los puntos acordados se refieren a aeropuertos y no necesariamente a la línea fronteriza terrestre. Asimismo se acordó ampliar las líneas SENTRI (sistema electrónico de inspección rápida, que agiliza el acceso terrestre a Estados Unidos para viajeros frecuentes previamente registrados), facilitar el movimiento de nacionales de los países socios del TLCAN (incluso en aeropuertos, lo que sugiere la creación de líneas de inspección diferenciadas para ciudadanos de los países socios y los que no lo son), realizar consultas en políticas de visado, monitorear “nacionales de terceros países potencialmente peligrosos para la seguridad” (lo que, además de las líneas separadas que ya se mencionaron, parece implicar compartir bases de datos), y proveer mayor atención, orientación y salvamento de migrantes.

El punto relativo a migrantes es de vital interés para México, debido a la mortandad que se ha registrado en los últimos años por los intentos de cruce

no autorizado de su frontera hacia Estados Unidos. Es previsible que este hecho implique para México intensificar sus esfuerzos por disuadir el cruce no autorizado, así como sus actividades de salvamento. Por otro lado, también parece indicar que Estados Unidos reforzará su vigilancia en áreas fronterizas poco pobladas y emprenderá acciones más efectivas para prevenir daños físicos a los migrantes no autorizados. Al respecto, la patrulla fronteriza ha iniciado actividades de entrenamiento de los grupos Beta y de policías de los estados mexicanos fronterizos, iniciando con los de Nuevo León y continuando con los de Tamaulipas (*Reforma*, 2002). Sin embargo, las perspectivas para este punto no son necesariamente positivas. Al respecto, Mario Riestra Venegas, coordinador Nacional de Oficinas Estatales de Atención al Migrante, reconoció en mayo de 2002 que

la nueva legislación [estadounidense] influirá en el desarrollo de operativos fronterizos [en Estados Unidos] que aumentarán la imposibilidad de que los migrantes logren cruzar la frontera, o bien que pongan su vida en mayor riesgo (Notimex, 2002).

Otro punto de interés central para México son las políticas de visado, dadas las restricciones que aplica Estados Unidos para expedir visas a ciudadanos mexicanos, mientras los estadounidenses –en la gran mayoría de los casos– no necesitan visa y ni siquiera pasaporte para ingresar en México. Las “consultas en políticas de visado” mencionadas en el *Plan de acción* no parecen referirse a esta falta de reciprocidad consular entre ambos países, sino a nacionales de terceros países respecto de los cuales México y Estados Unidos armonizarán sus respectivas políticas para la expedición de visas. Esta conclusión se robustece al tenor de declaraciones que en Tijuana, en abril de 2002, pronunció el comisionado mexicano para Asuntos de la Frontera Norte, Ernesto Ruffo, quien mencionó que se buscará

partir sobre bases comunes acerca de las visas, acerca del intercambio de información, acerca de cómo dar seguimiento a aquellas personas que desean ingresar a México, Estados Unidos y Canadá. Se definirán los parámetros, las maneras de cómo dar las visas, cómo se habrá de calificar a las personas (*Reforma*, [www.reforma.com/nacional/articulo/188681](http://www.reforma.com/nacional/articulo/188681)).

Por el lado estadounidense, en mayo de 2002, el presidente Bush promulgó la *Ley de reforma de las visas de entrada y de mejoramiento de la seguridad en las fronteras*, y afirmó en el acto que “debemos conocer quién está viniendo a nuestro país, y

por qué está viniendo”. Entre otras cosas, esta ley requiere que los extranjeros que deseen entrar en Estados Unidos porten pasaportes infalsificables y legibles por máquinas, como los que México empezó a expedir en 2002. Por su parte, el INS está considerando reducir a 30 días el plazo habitual de los permisos de entrada para visitantes extranjeros.

En el ámbito del flujo seguro de personas deben mencionarse dos decisiones estadounidenses favorables a México, aunque no estén incluidas en la *Alianza para la frontera*. Una de ellas fue que Estados Unidos extendió por un año la vigencia de las llamadas *micas fronterizas* –que debían haber caducado en 2001 y caducaron finalmente en 2002–, que permitían a ciudadanos mexicanos residentes en la zona fronteriza ingresar en Estados Unidos sin tramitar una visa. La otra es que en octubre de 2002, el Congreso estadounidense aprobó la *Ley de estudiantes fronterizos*, que permite a estudiantes mexicanos y canadienses cruzar diariamente la frontera para realizar estudios en Estados Unidos.<sup>12</sup>

Del conjunto de puntos relativos al tránsito seguro de personas y de las primeras acciones derivadas, puede concluirse que ciudadanos autorizados de los tres países socios del TLCAN tendrán mayores facilidades para embarcarse en aeropuertos y (o) cruzar la frontera terrestre, mientras que migrantes no autorizados y ciudadanos de terceros países enfrentarán mayores controles y revisiones. Esta conclusión se ve confirmada por declaraciones del comisionado del Instituto Nacional de Migración de México, Felipe de Jesús Preciado Coronado, quien en abril de 2002 manifestó que se procurará “tener un mayor control migratorio” y que “se podrá llevar un registro de las personas, en ambos países, de quiénes son los extranjeros que a cada país entran y salen” (*Reforma*, [www.reforma.com/nacional/articulo/182329](http://www.reforma.com/nacional/articulo/182329)).

El tema de flujo seguro de bienes incluye diversos puntos para facilitar inspecciones aduaneras y el tráfico de bienes lícitos, así como para “combatir el contrabando, incluyendo el de narcóticos, utilidades del narcotráfico, armas de fuego y otros materiales peligrosos y para prevenir el lavado de dinero”. En este tema es previsible que se utilizará nueva tecnología para combatir el contrabando de narcóticos hacia Estados Unidos, así como nuevas medidas para detectar lavado de dinero en uno y otro lado de la frontera. También resulta previsible que México intensificará revisiones y procedimientos para detener o restringir el tráfico de armas y otros tipos de contrabando hacia su territorio.

<sup>12</sup>Esta práctica había sido tolerada durante años por Estados Unidos y restringida luego del 11 de septiembre de 2001. La nueva ley permite ahora a los estudiantes fronterizos obtener visas específicas a su condición.

En relación con el flujo de bienes, en abril de 2002, el secretario de Hacienda de México y el secretario del Tesoro de Estados Unidos, de quienes dependen sus respectivos servicios de aduanas, se entrevistaron en Washington para discutir cómo mejorar y acelerar los procedimientos aduanales. En esa ocasión, el secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, comentó que el despacho de mercancías de Estados Unidos a México toma sólo ocho segundos, pero en sentido inverso requiere de 45 minutos, y planteó replicar el éxito logrado en la frontera entre Canadá y Estados Unidos, donde el tiempo para esta diligencia se redujo de 45 minutos a 10 segundos. Una de las medidas para lograrlo, agregó, será la *precertificación*, sistema que opera con base en un código de barras y que permite pasar mercancías por la frontera literalmente sin revisión. A la fecha de la entrevista, 18 empresas mexicanas contaban con precertificación y se planea extender esta modalidad hasta para unas 500 empresas, que representan casi 50% de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos (*Reforma*, 2002, p. 4A). Por su lado, el Servicio de Aduanas de Estados Unidos está desarrollando un programa (Sociedad Aduanera Comercial contra el Terrorismo, o C-TPAT, por sus siglas en inglés) con el cual las principales empresas importadoras en ese país incrementarán la seguridad de sus proveedores y cargamentos.

### COMPARACIÓN CON LA ALIANZA FRONTERIZA ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

En diciembre de 2001, Estados Unidos y Canadá suscribieron un acuerdo para crear una frontera inteligente<sup>13</sup> entre ambos países. Este acuerdo puede considerarse como un antecedente del signado tres meses después por México y Estados Unidos. Además, por la más avanzada cooperación, tecnología y fluidez fronterizas logradas ya desde hace años entre Estados Unidos y Canadá, proporciona algunos indicios sobre cómo podría evolucionar en el futuro la frontera eficiente pactada entre México y Estados Unidos. Denominado “Construyendo una frontera inteligente sobre la base de una zona norteamericana de

<sup>13</sup>Al referirse a los acuerdos entre México y Estados Unidos, este artículo recoge el concepto de *frontera eficiente* adoptado por el gobierno mexicano. En cambio, al referirse a los acuerdos entre Canadá y Estados Unidos, el artículo prefiere la expresión *frontera inteligente*, que define mejor los aspectos tecnológicos de la voz inglesa *smart border*.

confianza”, el acuerdo entre Estados Unidos y Canadá establece explícitamente que el principal objetivo de la creación de la *zona de confianza* es prevenir actividades terroristas. El plan de acción respectivo abarca cuatro temas principales: flujo seguro de personas, flujo seguro de bienes, infraestructura segura, coordinación e información.

En cuanto al flujo seguro de personas, se distinguirá entre viajeros de bajo riesgo y de alto riesgo, se expedirán tarjetas de identificación con identificadores biométricos para residentes permanentes, se fortalecerá el programa Nexus (similar al Senti) para viajeros frecuentes de bajo riesgo y se continuará y mejorará la revisión anticipada de viajeros en aeropuertos (que ya efectúa el personal estadounidense en algunos aeropuertos canadienses. El plan de acción parece implicar que se generalizará esta práctica, y también que personal canadiense podría hacer revisiones en aeropuertos estadounidenses).

En lo que toca al flujo seguro de bienes, se distinguirá –de manera similar a como se hará con las personas– entre bienes de bajo riesgo y de alto riesgo y se establecerán fuerzas aduaneras conjuntas para la revisión anticipada de contenedores en los principales puertos marítimos que reciben mercancías destinadas tanto a Estados Unidos como a Canadá. Basada en financiamiento conjunto, la infraestructura segura en la frontera entre Estados Unidos y Canadá abarcará no solamente los puestos de inspección sino también infraestructura transfronteriza (como ductos, redes eléctricas y vías de transportación) que habrá de ser protegida. Además se harán equivalentes las medidas de entrenamiento y seguridad aeronáuticos de ambos países. Finalmente, Estados Unidos y Canadá compartirán información y coordinarán actividades para el cumplimiento de estos objetivos. Esto incluye tareas de inteligencia comunes y la elaboración y puesta en vigor de legislación antiterrorista en ambos países.

Comparando la alianza fronteriza entre Estados Unidos y Canadá con la acordada entre México y Estados Unidos, se encuentra lo siguiente:

- Si el ordenamiento de los puntos de los planes de acción respectivos da una idea de sus prioridades, entonces la prioridad entre México y Estados Unidos es mejorar la infraestructura fronteriza, mientras que la prioridad entre Canadá y Estados Unidos es el flujo seguro de personas.
- La alianza entre Estados Unidos y Canadá contempla tecnología de inspección fronteriza más avanzada.

- Se prevén una complementación y un trabajo conjunto entre autoridades estadounidenses y canadienses –incluyendo la presencia de agentes de un país en el otro– mucho más estrechos que en el caso de la alianza entre México y Estados Unidos.
- Las medidas de seguridad en la frontera entre Estados Unidos y Canadá son más abarcales que las previstas para la frontera entre México y Estados Unidos.
- Se anuncia –aunque esto no esté directamente relacionado con la frontera– que las legislaciones antiterroristas estadounidense y canadiense se harán compatibles, cosa que no se menciona en el caso de la alianza entre México y Estados Unidos.

Por otro lado, entre Estados Unidos y Canadá existen grandes facilidades para que sus respectivos ciudadanos ingresen en el otro país, incluso sin necesidad de pasaporte, lo que continuará sin modificaciones. En cambio, en el caso de la *Alianza para la frontera México-Estados Unidos*, como ya se vio, puede colegirse que se mantendrán los engorrosos y a menudo infructuosos trámites que los mexicanos deben realizar para obtener una visa y con ella entrar legalmente en Estados Unidos.

## CONCLUSIONES

Desde la perspectiva mexicana, el problema vital en la frontera entre México y Estados Unidos radica en los predicamentos sufridos por los migrantes no autorizados. Una propuesta para resolver esta situación fue la frontera abierta planteada por el presidente Fox. Por su lado, el presidente Bush insistió en la necesidad de un trato más humano a los migrantes en ambos lados de la línea fronteriza, a la vez que aseguró, particularmente después del 11 de septiembre de 2001, que Estados Unidos vigilaría más activamente su propio lado. La *Alianza para la frontera* nació no cuando México demandaba soluciones (como una frontera abierta y un acuerdo migratorio) a sus problemas, sino cuando las preocupaciones de seguridad antiterrorista de Estados Unidos (junto con acrecidos volúmenes de tránsito legal de personas, mercancías y vehículos) así lo determinaron.



Con anterioridad al 11 de septiembre de 2001, el embajador de Estados Unidos en Canadá, Paul Cellucci, había sugerido la creación de un *perímetro* alrededor de Canadá, Estados Unidos y México, al estilo de la Unión Europea. En esta zona se armonizarían trilateralmente los controles fronterizos, mientras al mismo tiempo se dismantelarían en buena medida las “fronteras internas” al perímetro (*National Post*, 17 de julio de 2001:1). En definitiva, las alianzas fronterizas firmadas por Estados Unidos separadamente con Canadá y México atienden sólo a una parte de lo expresado por Cellucci: se armonizarán y agilizarán los controles fronterizos, sí, pero no se dismantelarán las fronteras internas, es decir, las fronteras binacionales, particularmente aquélla entre México y Estados Unidos.

Al respecto, Ernesto Ruffo, comisionado presidencial de México para asuntos fronterizos, declaró en abril de 2002 que México, Estados Unidos y Canadá estaban trabajando en la construcción de

una burbuja de seguridad para proteger el desarrollo económico de los tres países [... que] generará modificaciones que faciliten el flujo en las fronteras internas, mediante el reforzamiento de las otras fronteras, como sería el caso de México con Centroamérica (*Reforma*, [www.reforma.com/nacional/articulo/188681](http://www.reforma.com/nacional/articulo/188681)).

Robert C. Bonner, comisionado del Servicio de Aduanas de Estados Unidos, expresó claramente el interés de su país en consolidar fronteras eficientes y seguras:

la frontera no debería ser la primera y única línea de defensa de la Nación [Estados Unidos] contra el terrorismo internacional o los contrabandistas de drogas. Por el contrario, debería ser la última línea de defensa de la Nación (Bonner, 2002).

Un reconocido analista estadounidense, John Bailey, amplió este punto de vista al escribir:

Estados Unidos debe proteger sus propias fronteras. En este sentido, las fronteras no significan líneas en un mapa [...] En un sentido estratégico, las fronteras se refieren a las tierras y aguas adyacentes que dan acceso al territorio estadounidense [...] <sup>14</sup>El 11 de septiembre provocó que se reforzaran las fronteras norte y sur de Estados Unidos. Esto,

<sup>14</sup>Es interesante, para la discusión conceptual entablada en este artículo, ver cómo Bailey descarta la idea de que las fronteras son “una línea”, para afirmar que “se refieren [¿abarcan, incluyen?] a las tierras y aguas adyacentes”; es decir, en este caso, a las de México y Canadá.

a su vez, ha ocasionado inaceptables niveles de retraso en las inspecciones en cruces fronterizos [...] El regreso a la “normalidad” en la frontera dependerá en parte del grado de confianza que se establezca gracias a la cooperación de la policía y a la compartición de información de los servicios de inteligencia (Bailey, 2002).

El balance final: América del Norte no marcha por el momento hacia fronteras internas abiertas, al estilo de la Unión Europea, sino hacia alianzas fronterizas bilaterales moldeadas en función de la seguridad de Estados Unidos y según las diferenciadas posibilidades tecnológicas y financieras de sus dos vecinos. A través de sus alianzas fronterizas con México y Canadá, Estados Unidos quiere crear una frontera *perimetral* o *burbuja de seguridad* más alejada de su territorio, y reservar para su propia línea fronteriza el papel estratégico de *última frontera*. Estas alianzas instaurarán controles fronterizos tecnificados, intensivos y, en lo posible, no obstructivos, y se prevé que funcionarán en tres velocidades: a alta velocidad para mercancías y personas autorizadas originarias de los tres países socios del TLCAN; a velocidad media para aquéllas – autorizadas o no– que no sean originarias de las naciones integrantes del TLCAN; y a velocidad nula para las no autorizadas, vengan de donde vengan. Sin las facilidades que para el tránsito de personas existen entre Estados Unidos y Canadá, la línea fronteriza entre México y Estados Unidos continuará cerrada –mientras no se acuerde otra cosa– para los trabajadores migrantes no autorizados, y en general para todos los mexicanos que no tienen posibilidad de obtener una visa estadounidense. Para ellos, *la línea* continuará siendo lo que siempre fue: una frontera muy difícil de franquear. En muy pocas palabras: la frontera entre México y Estados Unidos será *eficiente* para algunos, pero no estará abierta para todos.

### BIBLIOGRAFÍA

- Bailey, John, “México-EU: El potencial de la ‘quinta canasta’”, en *El universal*, 17 de mayo de 2002, p. A20.
- Bonner, Robert C., discurso pronunciado el 6 de mayo de 2002, véase [www.customs.gov/about/speeches/speech0507.00.htm](http://www.customs.gov/about/speeches/speech0507.00.htm)
- Castillo, Manuel Ángel, Alfredo Lattes y Jorge Santibáñez (coords.), *Migración y fronteras*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 1998.
- Cornelius, Wayne, “Muerte en la frontera”, en *Este país*, México, núm. 199, febrero de 2001.

- Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa, Canadá, página *web*, 25 de mayo de 2002, véase [www.can-am.gc.ca/menu-e.asp?act=v&mid=1&cat=10&did=1248](http://www.can-am.gc.ca/menu-e.asp?act=v&mid=1&cat=10&did=1248).
- Drug Enforcement Agency, Washington, D.C., página *web*, 10 de junio de 2001, véase [www.usdoj.gov/dea/stats/stats.htm](http://www.usdoj.gov/dea/stats/stats.htm).
- Immigration and Naturalization Service, Washington, D.C., página *web*, 15 de mayo de 2002, véase [www.ins.usdoj.gov/graphics/aboutins/statistics/msrsep01/SWBORD.HTM](http://www.ins.usdoj.gov/graphics/aboutins/statistics/msrsep01/SWBORD.HTM).
- Instituto Nacional de Migración, México, D.F., página *web*, 15 de mayo de 2001, véase: [www.inami.gob.mx](http://www.inami.gob.mx).
- La jornada*, diario de México, D.F.
- Mummert, Gail (ed.), *Fronteras fragmentadas*, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán, 1999.
- National Post*, diario de Toronto, Canadá.
- Office of National Drug Control Policy, Washington, D.C., página *web*, 10 de junio de 2001, véase [www.whitehousedrugpolicy.gov](http://www.whitehousedrugpolicy.gov).
- Random House, *Random House Webster's College Dictionary*, Nueva York, 2000.
- Reforma*, México, D.F., 24 de septiembre de 2002, p. 10A.
- Reforma*, México, D.F., 22 de abril de 2002.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Estudio binacional México-Estados Unidos sobre migración*, México, D.F., 1997.
- Secretaría de Salud, *Encuesta nacional de adicciones*, México, D.F., página *web*, 26 de junio de 2001, véase [www.ssa.gob.mx/unidades/conadic](http://www.ssa.gob.mx/unidades/conadic).
- Tuirán, Rodolfo, *Perspectivas futuras de la migración de mexicanos a Estados Unidos*, México, D.F., Consejo Nacional de Población, 1999.
- U.S. Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *Narcotics Control Report 2000*, página *web*, 17 de octubre de 2001, véase [www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2000](http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2000).
- Von Mises, Ludwig, *Liberalismo*, Barcelona, España, Editorial Planeta, 1994 (primera edición en alemán 1927).
- Yahoo, *Un buscador de noticias*, 2002, véase [mx.yahoo.com/noticias/0205/22actualidad/notimex/pue-migracion-acuerdo-1022099760.html](http://mx.yahoo.com/noticias/0205/22actualidad/notimex/pue-migracion-acuerdo-1022099760.html).