

LOS REGÍMENES ADUANALES EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: EFECTOS NACIONALES Y TRANSNACIONALES

LAWRENCE S. GRAHAM Y JOSÉ LUIS MÉNDEZ

LA FRONTERA ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS es una franja de 210 km de ancho, que se extiende tres mil 380 km, desde el Océano Pacífico hasta el Golfo de México. En ella habitan doce millones de personas, abarca seis estados mexicanos y cuatro estadounidenses, 18 importantes ciudades gemelas fronterizas que operan como puertos de entrada y 17 puentes (sin contar los cruces ferroviarios), con un manejo anual de 250 millones de cruces fronterizos.¹ Obvio es decir que constituye una región diversa y compleja, la cual ha sido objeto de numerosos estudios, desde muy diversos puntos de vista.

En el presente trabajo se ofrece una perspectiva más, a través de un elemento que ha sido fundamental en la vida de la frontera, la administración aduanal. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) creó un área de libre comercio en la que los aranceles entre México, los Estados Unidos y Canadá son cada vez más bajos. Sin embargo, dado que no constituye una unión aduanera, cada país mantiene su propio servicio aduanal. Como dijera Jean Monnet, mentor de la integración europea, en tiempos de creciente integración económica las fronteras representan zonas clave que deben transformarse de herramientas defensivas en instrumentos de unidad y solidaridad entre las naciones.

Este estudio es el resultado de un trabajo de campo que se llevó a cabo en los años de 1995 y 1996, desde el cruce Nogales (Arizona)-Nogales (México), en el desierto de Sonora, hasta la región de Brownsville-Matamoros, en el Golfo de México, así como en las ciudades de México, Monterrey, San Antonio y Washington. También se examinó literatura sobre la materia y diversos diarios.

¹ Geri Smith y Elizabeth Malkin, "The Border: Special Report", *Business Week*, 12 de mayo de 1997; Daniel David Arreola y James R. Curtis, *The Mexican Border Cities: Landscape Anatomy and Place Personality*, Tucson, The University of Arizona Press, 1993.

El trabajo se divide en cuatro partes. La primera aborda los regímenes regulatorios de las aduanas de los Estados Unidos y de México. En la segunda se examinan los diversos tipos de comunidades y puertos fronterizos. La tercera y cuarta secciones analizan los efectos del incremento del comercio sobre las relaciones interregionales y varios aspectos de la vida en la frontera.

REGÍMENES REGULATORIOS EN LOS ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO

En la administración aduanal encontramos dos “vertientes políticas” (que denominamos “técnica” y “de intereses”), así como dos tipos de objetivos generales (el de “control” y el de “facilitación”) y dos estructuras administrativas (la “concentrada” y la “desconcentrada”).² En términos generales, ambas vertientes tienden hacia los dos objetivos mencionados. Sin embargo, en la práctica, dado que cada una sigue el distinto tipo de mandatos que implican las políticas, una se orienta más hacia uno de los objetivos, en detrimento del otro, y viceversa (así, la vertiente técnica tiende a buscar el control, mientras que la de intereses busca la facilitación). Como resultado, a menudo entran en conflicto, dado que un mayor grado de control restringe el tránsito de los bienes y productos a través de la frontera. Por otra parte, sin embargo, en las dos vertientes se favorece una estructura aduanal más desconcentrada.

La vertiente técnica en la administración aduanal

Tanto en México como en los Estados Unidos, las aduanas son administradas por un determinado organismo federal del gobierno, cuya función, al igual que en el resto del mundo, consiste en facilitar la salida y entrada de los productos legales, a la vez que evitar el ingreso ilegal de mercancías. Estos objetivos y las entidades creadas para lograrlos conforman la primera vertiente política.

² El concepto de “vertientes políticas” se basa en las ideas que expresa John W. Kingdon (*Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2a ed., Nueva York, Harper-Collins, 1995, pp. 19, 86-89, 227-229). Al igual que Kingdon, nuestra conclusión es que, en materia aduanal, dichas vertientes políticas son mucho más independientes de lo que sugiere el enfoque sobre coaliciones de cabildeo e influencia (*policy advocacy coalition framework*) de Paul Sabatier (Paul Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Col., Westview Press, 1993; según la cita de Kingdon, *op. cit.*, p. 228).

En México, todos los impuestos aduanales los recaudan y manejan las "administraciones" aduanales estatales, que dependen de la Oficina General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las oficinas estatales envían el total de los ingresos a la oficina central, en la ciudad de México. Con el fin de agilizar la entrada de los productos a México, a principios del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se profesionalizó al personal aduanal, se introdujo un nuevo sistema aleatorio para controlar el ingreso de los bienes y productos, con el cual las inspecciones solamente se hacen por excepción, y se computarizó el procesamiento de los trámites. El agente aduanal recibe los datos enviados por el transportista y "requisita el manifiesto" (una solicitud comercial) por medio de computadora. La información se manda por vía electrónica, primero, a la Asociación de Agentes Aduanales estatal y de ahí a la Oficina de Aduanas de la jurisdicción. La Asociación envía el manifiesto revisado a la Oficina para que los oficiales verifiquen y autoricen la transacción, y éstos regresan al agente aduanal, también por vía electrónica, el documento con las correcciones pertinentes. Una vez que se da acuse de recibo del manifiesto corregido, éste se turna a una segunda red de cómputo, a la que tienen acceso las diversas áreas responsables de manejar el paso de los productos. De esta manera, la elaboración en México de los documentos aduanales la realizan en gran medida las asociaciones estatales de agentes aduanales.

En los Estados Unidos, por el contrario, el procesamiento e inspección de los envíos están bajo el control de oficiales aduanales estatales, que pertenecen al Departamento del Tesoro, quienes determinan la clasificación apropiada de las mercancías y verifican, por medio de computadoras, la situación de cada envío. No existe un sistema aleatorio computarizado para examinar las entradas, sino que cada inspector tiene poder discrecional para revisar los envíos que no coincidan con los prototipos existentes. Sin embargo, comparado con el sistema de selección computarizada de México, el método discrecional que se utiliza en los Estados Unidos produce casi el mismo número de inspecciones, las cuales, en ambos casos, fluctúan entre 10 y 20 por ciento. Si los envíos están en orden y todos los datos importantes han sido correctamente asentados en los sistemas computarizados, suelen avanzar por la zona aduanal con relativa rapidez. Existe un programa denominado "Dispensa de Hacer Fila" para los transportistas que tienen muy buenos antecedentes (aunque su uso ha disminuido con el aumento de las presiones para que se hagan más inspecciones a fin de interceptar el paso de drogas y dinero en efectivo). Asimismo, las aduanas están utilizando sellos autorizados para agilizar los envíos de las grandes empresas estadounidenses hacia México (por ejemplo, de las compañías automotrices). En el otoño de 1996, en los principales puertos se puso en marcha el Pro-

totipo de Automatización del Comercio Norteamericano (NATAP, por su nombre en inglés) para dichos envíos. El NATAP, que utiliza las huellas dactilares y otros mecanismos de control, fue diseñado para reducir al mínimo los trámites en la frontera y agilizar aún más el tránsito de los envíos que son sellados en su lugar de origen.

De cualquier forma, en los Estados Unidos se otorga a los inspectores una amplia discrecionalidad para que determinen si un envío está o no en orden. Cualquier irregularidad identificada mediante la versión computarizada del manifiesto o por la sospecha del inspector bastan para que el transportista sea notificado de que debe acudir a los andenes para una inspección más minuciosa. Aun cuando existe un posible margen de error en los juicios personales y en algunas ocasiones los inspectores se han extralimitado en sus funciones, la combinación de diversos elementos ha dado lugar a que las operaciones y procedimientos sean altamente profesionalizados y reduzcan al mínimo las irregularidades y las transacciones ilegales.

Por otra parte, sin embargo, el ambiente de trabajo en las aduanas de la frontera dista mucho de ser agradable. Existen tensiones en todos los niveles, lo cual se debe a varios factores. En primer lugar, aunque los inspectores son rotados periódicamente entre las filas primarias (las casetas de entrada) y secundarias (donde se hacen las descargas), las jornadas de trabajo son arduas y están sujetas a mucha presión, con pocos momentos para descansar de la constante fila de camiones que esperan ser autorizados y de automovilistas ansiosos por llegar al otro lado. En segundo lugar, las entradas ilegales que implican un peligro para el oficial en turno —personas y drogas de México, armas de los Estados Unidos— pueden ocurrir en cualquier momento y los incidentes con gente que huye al ser descubierta o que intenta ingresar ilegalmente a los Estados Unidos son siempre una posibilidad. Por ello, en Texas, la presencia de reclutas de la Guardia Nacional en el estado, con perros que revisan los camiones y cargas en Laredo, aunada a los inspectores apostados en las casetas de entrada, agudizan la impresión de que se lleva a cabo una operación militarizada. En tercer lugar, las condiciones climáticas adversas, sumadas al monóxido de carbono que emite el pesado tráfico, hacen que el trabajo en las casetas resulte particularmente difícil. En cuarto lugar, a menudo suelen ocurrir percances con los camiones grandes, cargados con todo tipo de productos y que esperan en largas filas para poder pasar la frontera, a lo cual se añade la contratación de las empresas transportistas mexicanas de Laredo, que tienen el monopolio del cruce de los envíos por la frontera y cuyas normas de seguridad son menos estrictas que las de las empresas estadounidenses. En quinto lugar, con frecuencia surgen desacuerdos entre los choferes y los agentes aduanales, por

asuntos tan diversos como pueden ser las normas de seguridad, los trámites o la aplicación de los reglamentos.

Si bien los oficiales estadounidenses trabajan en instalaciones mucho mejores, que mitigan algunos de estos problemas (por ejemplo, las condiciones climáticas), las tensiones que padecen son peores, pues cargamentos son objeto de un escrutinio mucho mayor para tratar de reducir el número de envíos y entradas ilegales. En los puentes, el personal resulta insuficiente, debido a la escasez de recursos; la falta de personal generada por la disminución del número de aspirantes y la tardanza en hacer nuevas contrataciones por el periodo de capacitación requerido; y la frecuente rotación de personal, producto de las condiciones adversas en la frontera, pues los oficiales aduanales prefieren permanecer solamente por periodos cortos en la frontera y trasladarse a puertos más agradables. Así, muchos puertos de la frontera operan a 70% de su capacidad por la escasez de personal que resulta del efecto sumado del menor número de nuevas contrataciones y de las incapacidades, vacaciones y programas de capacitación que se realizan en sitios alejados del lugar de trabajo a fin de cumplir con los nuevos requisitos de seguridad. Asimismo, las autoridades aduanales deben llevar a cabo negociaciones, a menudo difíciles, con los sindicatos de oficiales aduanales, que son particularmente fuertes en los Estados Unidos, sobre asuntos tales como los calendarios de trabajo, la rotación de empleados, las condiciones laborales y los procedimientos para la presentación de quejas.

En resumen, la vertiente técnica se ocupa de facilitar la entrada de los productos legales y controlar las transacciones ilegales y las violaciones a la ley, así como de atender las demandas sindicales y responder a las presiones externas de ciertos grupos de interés que buscan aumentar los métodos de control, al mismo tiempo que otros presionan para que se agilice el proceso de entrada, relajando dichos mecanismos.

La vertiente de intereses en la administración aduanal (asuntos relativos a las agencias aduanales, los transportistas, las empresas y los ciudadanos)

Además de los administradores, existen en ambos lados de la frontera otros actores que tienen intereses en el comercio y en las aduanas, sean directos —los actores “primarios”, como son los agentes aduanales, los camioneros y los transportistas— o indirectos —los oficiales estatales, los grupos corporativos acostumbrados a manejar sus propias transacciones, las cámaras de comercio, las compañías involucradas en el comercio transfronterizo y los grupos de ciudadanos afectados por la interrelación de los asuntos comerciales y los de control (la prohibición de las drogas, el contrabando y la inmigración ilegal).

En México, todas las importaciones deben pasar a través de un agente o apoderado aduanal antes de que se presenten ante la Oficina General de Aduanas. Este sistema, que lleva mucho tiempo en uso, fue aceptado e incluido en el protocolo del TLCAN, cuando se negoció el Tratado, y sólo unos cuantos agentes aduanales de los Estados Unidos han conseguido su certificación en México. Las importaciones suelen llegar a bodegas propiedad de mexicanos ubicadas en el lado estadounidense de la frontera o a empresas aduanales cuyos dueños son grupos familiares con relaciones de trabajo establecidas en ambos lados de la frontera, en donde las mercancías que van a importarse pueden ser contabilizadas, revisadas y registradas en los formatos adecuados. En México, las empresas aduanales constituyen un grupo compacto y muy fuerte. La mayoría son miembros de la Asociación de Agentes Aduanales (AAA). Durante nuestras entrevistas, varios agentes nos comentaron que, con el paso de los años, se han convertido en “asesores” de los exportadores y comparten con ellos la responsabilidad de las transacciones (como “co-responsables”); también nos dijeron que, en realidad, la mayor parte del trabajo efectivo de administración aduanal se hace en sus oficinas y que son ellos quienes manejan el comercio de manera continua y garantizan su tránsito por la frontera, pese a la constante rotación del personal y a los reglamentos gubernamentales.

En 1996, las facultades, requisitos y responsabilidades del apoderado aduanal —un tipo diferente de agente que trabaja para una empresa específica (como una maquiladora)— se especificaron tanto como los de los agentes aduanales. El apoderado aduanal no sólo puede realizar los trámites aduanales directamente en el domicilio de la empresa, sino que no tiene que ser de nacionalidad mexicana, como se exige a los agentes aduanales. Más aún, estos nuevos reglamentos autorizan un nuevo tipo de apoderado aduanal para realizar las transacciones aduanales, a saber, el agente aduanal de la Cámara. Dado que las empresas locales en México ahora pueden acudir directamente a la cámara de comercio de la que sean miembros (que están organizadas básicamente por sector y no por ubicación, como en los Estados Unidos), quienes elaboraron esta legislación probablemente pretendían que este cambio constituyera un paso más hacia la libre competencia. Las principales beneficiarias de esta innovación tendrían que haber sido las pequeñas y medianas empresas, pero durante la última ronda de entrevistas que llevamos a cabo, en agosto de 1996, no encontramos ningún caso específico en el que esta modificación a los reglamentos hubiera llegado a oídos de las empresas deseosas de entrar en el mercado de los Estados Unidos o de agentes de nacionalidad estadounidense que quisieran expandir sus operaciones al territorio mexicano.

En comparación con sus contrapartes mexicanas, la organización de los agentes estadounidenses no constituye un grupo tan cerrado. Esto se debe en parte a que en los Estados Unidos, a diferencia de México, los exportadores pueden contratar un agente para que tramite el paso de sus productos, pero no están obligados a ello. Las compañías de agentes aduanales de los Estados Unidos presentaron una oposición unánime a las cláusulas del TLCAN que les prohíben operar en territorio mexicano, mientras que los agentes mexicanos sí pueden operar en el lado estadounidense. Afirmaban que con ello se otorgaba a los agentes mexicanos el monopolio del manejo de las transacciones aduanales en la frontera, pues las empresas estadounidenses tienen que contratar a un agente aduanal mexicano o bien contar con un apoderado aduanal que trabaje en México. Por su parte, la respuesta de los mexicanos en la frontera fue que estas operaciones aduanales dan a las autoridades mexicanas el control sobre las importaciones que se requiere para proteger el mercado interno, especialmente en lo relativo a garantizar el abasto de ciertos productos esenciales (e.g., productos alimenticios básicos), a un costo que proteja a los consumidores. Los agentes aduanales, así como las autoridades federales y estatales, sostenían que no era posible ignorar las fuertes asimetrías entre las dos economías y que el TLCAN debía brindar algunos beneficios a las contrapartes mexicanas. Puntos de vista opuestos como éstos sirven para ilustrar la compleja situación que vive la frontera, en donde existen todo tipo de intereses específicos, formales e informales, que durante mucho tiempo han basado su existencia en el derecho a gravar las transacciones de productos y servicios en la frontera.

Los transportistas y los camioneros son otros dos grupos clave. El principal interés de los primeros es, por supuesto, llevar las mercancías a su destino de la manera más económica y rápida posible, y cualquier problema que retrase la entrega de sus envíos lo resienten de inmediato en el bolsillo. Los choferes son quienes más a menudo deben esperar largas y calurosas (o heladas) horas en la carretera para poder cruzar la frontera, pero los propietarios de los camiones y los transportistas también padecen tales demoras. Cuando esto ocurre, los costos de la gasolina y el equipo se incrementan para los primeros y el aumento de los costos de almacenamiento y de los seguros recae sobre los segundos. Como ya se mencionó, las compañías mexicanas de transporte de corta distancia tienen el monopolio de los envíos a través de la frontera (esto se observa, sobre todo, en Laredo y Nuevo Laredo). Los choferes mexicanos consideran que los requisitos de control y de escrupulosa inspección que les imponen los oficiales aduanales de los Estados Unidos constituyen una forma permanente de acoso, pero los choferes estadounidenses también enfrentan problemas al cruzar hacia el territorio

mexicano.³ La molestia que provocan estos retrasos ha llevado a que en ocasiones los choferes de ambos lados de la frontera bloqueen los puentes. Si bien a partir de enero de 1996 supuestamente se dio la autorización para que los camioneros, tanto mexicanos como estadounidenses, llevaran mercancías a su destino último, a finales de 1997 aún seguía en vigor el convenio que pospuso la aplicación de esta medida, debido a la oposición en ambas partes de la frontera, sin que hasta ese momento se percibiera signo alguno de distensión (aunque, desde entonces, la oposición se ha dado principalmente en los Estados Unidos).⁴

Si bien los actores principales son similares en ambos lados de la frontera, el paralelismo es menor entre los actores secundarios, es decir, los oficiales estatales, las empresas (en particular, los grandes grupos corporativos, acostumbrados a manejar directamente sus transacciones), las cámaras de comercio y los grupos de ciudadanos. En términos generales, aun cuando las autoridades estatales del lado mexicano expresan de manera bastante abierta sus demandas para que se modifiquen los mecanismos de control fronterizo, su peso político es mucho menor que el de sus contrapartes estadounidenses. De igual forma, las opiniones sobre cómo facilitar la rápida tramitación de los envíos varían mucho entre los distintos clientes. Los grandes grupos empresariales (e.g., las compañías de Monterrey, las empresas automotrices y las maquiladoras transnacionales ubicadas en México y otras grandes compañías en diversas partes de los Estados Unidos) cuentan con procedimientos propios, ya establecidos. Estos grupos han sido quizá los principales beneficiarios del Tratado y los más aptos para reducir las demoras en la frontera.

La dicotomía entre objetivos y operaciones

En años recientes, las relaciones centro-periferia dentro del sistema aduanal experimentaron cambios en ambos países. En México, durante el gobierno de Salinas, la Oficina General de Aduanas fue integrada de manera más efectiva a la Secretaría de Hacienda, en donde se ampliaron sus responsabilidades como unidad normativa y supervisora (es decir, se le dio mayor autoridad para definir lincamientos y normas generales para la regulación de las transacciones aduanales y para supervisar el cumplimiento de una multitud de detallados reglamentos aduanales). Asimismo, se otorgaron mayores facultades a las oficinas de aduanas de la frontera para tomar de-

³ *El Mañana de Nuevo Laredo*, 17 de agosto de 1996.

⁴ *La Jornada*, 10 de mayo de 1997.

cisiones relativas a la interpretación de dichas normas y reglamentos estatales, con respecto a determinados artículos. El administrador estatal ahora tiene acceso directo a la Oficina General de Aduanas de la ciudad de México para dar solución a cualquier problema importante que surja. Sin embargo, de acuerdo con la nueva legislación, las oficinas fronterizas deben ser supervisadas más de cerca por las oficinas regionales de aduanas, establecidas en el interior del país. En 1995, México tenía 46 oficinas estatales de aduanas y ocho oficinas regionales, todas ellas dependientes de la Oficina General de Aduanas. Pese a estos avances, los agentes aduanales y los empresarios que utilizan los distintos puentes sostienen que los oficiales estatales de aduanas aún no cuentan con la autoridad suficiente para resolver los problemas importantes en la frontera y que, de hecho, es poco lo que realmente ha cambiado en las operaciones cotidianas.

El Servicio de Aduanas de los Estados Unidos también ha experimentado una reorganización, la cual no ha sido consecuencia del TLCAN sino de ajustes internos y, principalmente, de la iniciativa de Gore, "Reinventemos el Gobierno", cuyos propósitos son reducir el tamaño del gobierno federal y lograr la descentralización y la desregulación. En este nuevo sistema, el número de puertos (301) sigue siendo el mismo, pero el sistema de gestión de campos fue radicalmente modificado, al eliminarse el nivel regional de administración. En el nuevo esquema, se crearon veinte centros de gestión aduanal (CGA) como nivel único de administración entre los 301 puertos y las oficinas centrales en Washington.⁵ Si bien, de acuerdo con los nuevos reglamentos, cada puerto tiene libertad absoluta para administrar las operaciones aduanales locales, los CGA son responsables de supervisar las actividades aduanales en los puertos que están bajo su jurisdicción y de informar sobre ellas a las oficinas centrales. Esto tiene el propósito de crear un sistema de administración que responda de manera más eficaz a las situaciones y necesidades que se presentan en cada puerto de entrada.

Como puede verse, tanto el sistema estadounidense como el mexicano han experimentado un proceso de desconcentración, como una de las varias medidas adoptadas para facilitar el comercio.⁶

⁵ Treasury, US Customs Service, *People, Processes, and Partnerships: A Report of the Reorganization Study Team & Transition Management Team*, Commissioner, US Customs Service, US Government Printing Office, septiembre de 1994, p. 31.

⁶ Por ejemplo, en Texas esto significó el cambio de un sistema en el que cada puerto informaba al comisionado regional y acudía a las oficinas regionales en Houston, a un sistema descentralizado que consta de tres áreas de gestión aduanal (AGA), a saber, la del este de Texas, la del sur de Texas y la del oeste de Texas-Nuevo México. De acuerdo con estos nuevos convenios, el CGA para el este de Texas fue ubicado en Houston, mientras que el CGA para el sur de Texas se asignó a Laredo. El tercer CGA, en El Paso, pertenece a otra región, que hoy en día se designa como el CGA para el oeste de Texas y Nuevo México.

La dicotomía entre facilitación y control

Aun cuando durante los años noventa se han llevado a cabo varias reformas tendientes a facilitar el comercio creciente, todavía existen factores que siguen obstruyéndolo en la frontera. Algunos de ellos son cíclicos y dependen de la tasa de cambio entre el peso y el dólar; cuando el primero está sobrevaluado, las hileras de camiones que se dirigen al norte son más largas; cuando se devalúa, las filas que van hacia el sur se incrementan. Otros resultan de las presiones por establecer métodos de control fronterizo más efectivos, ya que las transacciones ilegales de productos y personas que ocurren a lo largo de la frontera siempre han acompañado al comercio legal. Para los Estados Unidos los problemas son el tráfico de drogas y la inmigración ilegal; para México, el contrabando. Dichos problemas han hecho que el control de los cruces siga siendo una función esencial de los oficiales aduanales, lo que, naturalmente, provoca demoras.

Vista desde esta perspectiva, la operación “*Hard Line*”, que fuera diseñada para promover la política de prohibición de envíos de drogas a los Estados Unidos, no es sino uno de los muchos intentos de ese país por dar respuesta al problema del control en la frontera. Aun cuando muchos de nuestros entrevistados insistían en que los mayores envíos de drogas se hacen con más frecuencia por aire o por las zonas remotas de la vasta frontera, la “Operación Línea Dura” ha venido a simbolizar la determinación del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos de garantizar en la medida de lo posible que los cargamentos que entren en el país no lleven sustancias ilegales. Es aquí donde el conflicto entre facilitar el comercio y controlar la frontera adquiere una relevancia insoslayable. En su estudio sobre la frontera, Ramos demuestra que la infraestructura y las tecnologías de inspección no han logrado seguir el paso del incremento del comercio, que comenzó en 1986.⁷ Con el mayor volumen comercial generado desde que el TLCAN entró en vigor, el endurecimiento de las inspecciones ha provocado prolongadas demoras, así como la detención de los camiones que cargan y descargan en los puertos de revisión y enormes atascos en los puentes y calles de las ciudades fronterizas más populosas. Por otra parte, quienes definden la práctica de aplicar estrictas medidas de inspección afirman que en estos puertos principales se ha presentado el suficiente número de incidentes relativos a cargamentos con drogas provenientes de México como para justificar la permanencia de tal vigilancia.

⁷ José María Ramos, *La política antidrogas y comercial de EUA en la frontera con México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1995.

Además de impedir el paso de drogas, las demoras también son resultado de los esfuerzos por evitar la entrada ilegal de personas a los Estados Unidos. Estas medidas son responsabilidad del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), que no depende del Departamento del Tesoro, como el Servicio de Aduanas, sino del Departamento de Justicia. Desde hace tiempo, estas dos dependencias (y muchas otras, como el Departamento de Transporte) han compartido las instalaciones portuarias, aunque no siempre de manera coordinada.⁸ Sin embargo, en lo que se refiere a la operación aduanal, los controles de inmigración que aplica el SIN tienen poca relación con el paso del comercio. Si bien, en el pasado, el número de puentes en los puertos era insuficiente, lo que hacía que para el paso tanto de cargamentos como de personas se utilizaran los mismos espacios, las recientes inversiones destinadas a ampliar las instalaciones físicas y a la construcción de nuevos puentes han contribuido en mucho a separar estos dos muy diferentes tipos de transacciones fronterizas. No obstante, el incremento del comercio hacia el norte, aunado a los requisitos más estrictos que impuso el Congreso para evitar el paso de drogas, controlar la inmigración ilegal e impedir la entrada de productos que hayan estado expuestos a sustancias contaminantes y químicos tóxicos, hace que los métodos de control continuamente afecten los asuntos comerciales, con el consecuente aumento de las demoras en la frontera. Al reconocer tanto estas dificultades como las discrepancias entre ambas jurisdicciones burocráticas, en 1996 se puso en marcha en Nogales el esquema de "gestión portuaria integrada" para mejorar la coordinación entre las dependencias fronterizas y, en particular, entre los servicios de Aduanas y de Inmigración. La selección de la ciudad de Nogales forma parte de un proyecto piloto, que abarca el norte y el sur de la frontera, en esa área, resultado de las fuertes presiones que se ejercieron en ambos lados de la misma para que se redujera la intensidad de los conflictos y los cuellos de botella. La idea es que, de tener éxito este proyecto, el concepto de gestión portuaria integrada se aplique también en otros puntos.

No obstante, las situaciones más difíciles se suscitan en aquellos casos en los que el tráfico de automóviles y la inspección de documentos de los habitantes locales se añan al tráfico de camiones, en los puentes y entradas en los que el tránsito de pasajeros es más pesado. Quizás este problema se haya agravado en fecha reciente, a partir de que la revisión de la documentación se hizo más estricta y que, por tanto, los oficiales revisan los camiones y cargas de la misma manera como lo hacen con los automóviles y personas.

⁸ *Ibid.*, pp. 44-56.

A estas dificultades se suma la escasez de personal del SIN, la cual hace imposible que se abran todos los puentes cuando así se requiere, ya que existe un acuerdo entre el Servicio de Aduanas y el SIN en el que se establece que ambas dependencias deben tener el mismo número de oficiales en los puentes para pasajeros, lo que significa que el primero no puede abrir más puentes que el segundo, aunque disponga de más personal. Esto se ha traducido en largas hileras de autos que avanzan lentamente por los puentes de pasajeros, casi a diario y durante muchas horas.⁹ Nuestros entrevistados mexicanos reiteradamente se refirieron al trato a menudo rudo y ofensivo de los oficiales de la frontera y a los intentos por impedirles entrar en los Estados Unidos, pese a que muchos de ellos tienen residencia en ciudades fronterizas y que, por motivos empresariales, de comercio, de trabajo y de servicios urbanos, necesitan pasar constantemente por esos puestos de control. En su opinión, tal hostigamiento se debe a la preparación cuasi militar que tienen dichos oficiales (lo cual, según ellos, lo corrobora la presencia de veteranos o antiguos custodios de cárceles a los que se identificó como empleados federales que trabajaban en la frontera).

Se han escrito varios trabajos sobre la "militarización" de los servicios de Aduanas y de Inmigración en la frontera, como el de Dunn,¹⁰ pero si en nuestro trabajo de campo pudimos constatar varias manifestaciones de esta tendencia, también es importante subrayar que ello no significa que la frontera realmente esté siendo vigilada por los militares. En los meses de mayo y junio de 1997, las tensiones aumentaron luego de varios incidentes ocurridos en California, cuando desde el lado mexicano se hicieron disparos contra los oficiales fronterizos, y resultó herido uno de ellos. También se denunció que en mayo de 1997 el personal militar que patrullaba la frontera asesinó a tiros a un joven mexicano, en Texas. Poco tiempo después, junto con la noticia sobre la creación de varios grupos de trabajo fronterizos, la prensa mexicana dio a conocer que el Congreso estadounidense había elevado a diez mil el número de militares que podrían ser llamados a la fron-

⁹ Como Arreola y Curtis señalan, el tránsito a través de la frontera siempre ha sido mayor hacia los Estados Unidos y los embotellamientos son más comunes en esa dirección que en sentido contrario (Arreola y Curtis, *op. cit.*). Por lo tanto, al parecer se trata de un fenómeno antiguo y generalizado a lo largo de la frontera. Por lo que se refiere a los patrones que se presentan en los puertos Tijuana-San Diego y Mexicali-Calexico, véase Richard Sinkin, "Free Trade and Border Economic Infrastructure. The Case of Mexicali Two", en Paul Bentley Gansler y Eugenio O. Valenciano (comps.), *The Mexican-US Border Regions and the Free Trade Agreement*, Institute for Regional Studies of the Californias, San Diego State University, 1992, p. 88.

¹⁰ Timothy J. Dunn, *The Militarization of the US-Mexico Border, 1978-1992. Low-intensity Conflict Doctrine Comes Home*, Austin, University of Texas at Austin Press, 1996.

tera.¹¹ Aun cuando la prensa de los Estados Unidos también cubrió ampliamente dichos sucesos, la interpretación e importancia que se da a los mismos varía mucho en el norte y el sur de la frontera. Como pudo observarse, algunas autoridades federales de los Estados Unidos consideran que la militarización de la frontera es una manera de controlar en forma más efectiva la entrada ilegal de sustancias o de personas. Subrayan que, mientras que en México los puestos de inspección secundarios no generan protestas por parte de los residentes locales y es posible garantizar un mejor control, a menor costo, puesto que son menos las carreteras en uso, en los Estados Unidos la situación es la contraria. Por su parte, muchos de nuestros entrevistados en ambos lados de la frontera consideran que operaciones tales como la “Línea Dura” son más que nada simbólicas y que en realidad no son muy eficaces para reducir el tránsito ilegal. En su opinión, éstas son resultado del enojo de los grupos más críticos de los Estados Unidos y del intento de las autoridades públicas por responder de manera palpable a dichas presiones, pero, lejos de atacar en forma efectiva los problemas generados por la inmigración y las drogas, lo que hacen es obstaculizar el comercio fronterizo e internacional y agudizar las tensiones en la región.¹²

En el lado mexicano el principal problema es el contrabando y, por tanto, las autoridades nacionales realizan inspecciones cuidadosas para verificar que las cantidades y tipos de productos correspondan a los que se indican en el manifiesto y que estén correctamente etiquetados, e identificar los productos de baja calidad o las mercancías que han presentado problemas en el pasado. Para estas últimas existe una alerta permanente (i.e., una “alerta operativa”). En ocasiones, sobre todo cuando se sabe con anticipación que está por llegar un gran cargamento con problemas, el administrador local decide aplicar la alerta a todos los productos contenidos en él, lo cual puede requerir muchas horas de inspección.

Según varios de nuestros entrevistados, el contrabando y la corrupción siguen presentándose en la frontera. Un problema que en fecha reciente se ha agudizado es el de la entrada ilegal de armas a México, muchas de las cuales terminan en manos de gente relacionada con el narcotráfico. En resumen, los oficiales de ambos lados de la frontera están poniendo más atención a las transacciones ilegales y ahí radica el dilema de conciliar un mejor control fronterizo con un comercio libre de restricciones.

¹¹ *La Jornada*, 14, 18, 20 y 21 de junio de 1997.

¹² Véase, por ejemplo, Dunn, *op. cit.*, p. 175, así como los informes sobre las protestas del gobernador Barrio, de Chihuahua, y de las ONG locales por la “militarización” de la frontera (*La Jornada*, 24 de junio de 1997).

Tipos de puertos y comunidades fronterizas

Aunque se trata de un tema muy complejo, nuestro estudio nos permitió comprender mejor la forma en que el surgimiento de las regiones económicas transfronterizas ha influido en las relaciones entre México y los Estados Unidos. Este fenómeno está creando una nueva realidad, en la que la integración económica y social regional debe armonizarse con las fronteras políticas, las dependencias oficiales y las autoridades pertenecientes a dos gobiernos soberanos que operan en el mismo espacio físico. Como han demostrado varios especialistas,¹³ las subregiones fronterizas se han venido desarrollando desde hace bastante tiempo. En fecha reciente, Pradilla identificó cuatro corredores económicos, que ofrecen un marco adecuado dentro del cual podemos situar nuestros cinco puertos (Nogales, El Paso, Laredo, Hidalgo [McAllen] y Brownsville):¹⁴

- 1) Pacífico: Mexicali-Tecate-Tijuana-San Diego-Los Angeles-San Francisco.
- 2) Oeste: Hermosillo-Nogales-Tucson-Phoenix-Albuquerque-Denver.
- 3) Centro: Chihuahua-Ciudad Juárez-El Paso-Dallas/Fort Worth-Saint Louis-Detroit.
- 4) Golfo: Torreón-Saltillito-Monterrey-Matamoros-Reynosa-Nuevo Laredo-Piedras Negras-Ciudad Acuña-Laredo-San Antonio-Austin-Houston-Dallas/Fort Worth-Kansas City-Saint Louis-Chicago.

Identificar las subregiones y corredores es una tarea intrincada y difícil que no vamos a emprender aquí. Las redes económicas y sociales constituyen un fenómeno complejo y muy cambiante. Sin embargo, consideramos que sería posible comprender el desarrollo de dichas subregiones si presentamos los patrones de especialización del comercio que se observan en los principales puertos terrestres de las regiones fronterizas del oeste, centro y este. Para este trabajo, el corredor del Golfo que presenta Pradilla debe subdividirse en los que han llegado a convertirse en corredores comerciales especializados, que ya existían antes de la entrada en vigor del TLCAN, pero cuya especialización se aceleró a partir de ese momento. En Monterrey, las rutas se dividen en tres ejes principales: 1) Monterrey-Nuevo Laredo-Laredo-San Antonio-Austin-Dallas/Fort Worth, para mercancías que recorren

¹³ Roger Dunbier, *The Sonoran Desert*, Tucson, University of Arizona Press, 1968; J.W. House, *Frontier on the Rio Grande*, Oxford, Clarendon Press, 1982.

¹⁴ Emilio Pradilla, *Territorios en crisis. México 1970-1992*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1993.

grandes distancias en camiones o ferrocarriles; 2) Monterrey-Reynosa-Hidalgo-McAllen-San Antonio o Houston, para productos frescos, y 3) Monterrey-Matamoros-Brownsville-Houston, para los productos industriales. La ruta Saltillo-Piedras Negras/Eagle Pass-San Antonio es en realidad secundaria y seguirá teniendo poca utilidad hasta que se mejore la carretera Saltillo-Piedras Negras.

Nogales-Nogales. Si en su origen fue una sola ciudad cortada por la línea divisoria, hoy en día las dos Nogales tienen identidades diferentes, como resultado de una frontera ahora rígida y claramente delimitada por muros de concreto y alambrados electrificados. La comunidad más grande de las dos es Nogales, Sonora, con una población de 105 mil 900 habitantes, mientras que su gemela, en Arizona, sólo tiene 19 mil 500. Por el puerto de Nogales pasa la mayoría de los productos frescos que entran en los Estados Unidos desde México, a lo que se suma el creciente tráfico de automóviles ensamblados en las plantas estadounidenses ubicadas en Sonora. Son dos los principales puntos de entrada: la antigua ruta citadina, que pasa por los suburbios de Nogales, y una nueva, más grande, que cruza por el oeste.

Pese a la actual división entre las dos Nogales, en términos ambientales ambas forman parte de una sola área urbana. De hecho, los problemas de salud pública que se padecen en Nogales, Arizona, se deben a que, al tener dos sistemas independientes de aguas residuales y drenaje, no es posible atacar los males comunes que generan los desechos sin tratar y los contaminantes. A la fecha, dada la topografía de la zona, el drenaje natural de las dos ciudades corre del lado mexicano de la frontera hacia el lado estadounidense. Debido al exceso de población, que vive en asentamientos irregulares de las colonias circundantes, un alto porcentaje de los desechos y las aguas residuales mal tratadas se introduce en los desagües y drenajes de Nogales, Sonora. Al ser ésta una región semiárida, en las épocas de lluvias se producen graves problemas de fugas e inundaciones y, dado que el drenaje natural corre hacia Nogales, Arizona, el lado estadounidense de la frontera en ocasiones se inunda de desechos y aguas residuales sin tratar. Los problemas de salud consecuentes son muy graves. El caso que con más frecuencia se refiere en Nogales, Arizona, es la alta incidencia de lupus, que según las autoridades locales es la mayor del mundo y está directamente relacionada con los problemas de salud pública que se padecen.

Pero los problemas de salud no son las únicas dificultades a las que debe hacerse frente. Dado que en esta zona no existe una barrera natural que separe los territorios de los Estados Unidos y México, resulta muy difícil aplicar controles fronterizos que puedan reducir las transacciones ilegales de manera eficaz, pese a que ésta es una región por la que se introducen a

los Estados Unidos envíos de drogas y dinero en efectivo, así como cargamentos de pequeñas armas y explosivos, con destino a México, que son fácilmente adquiridos en el mercado estadounidense. A esto debe añadirse la inmigración ilegal a los Estados Unidos. El tráfico urbano fronterizo consiste tanto de vehículos como de peatones. En virtud del permanente problema que representan los intentos fortuitos por atravesar los puntos de entrada de la frontera, ya sea en vehículo o a pie, la vigilancia y la inspección en busca de documentos ilegales son constantes. En un incidente del que fuimos testigos cuando nos mostraban las instalaciones de las aduanas e inmigración, un individuo —por causas desconocidas— súbitamente se salió de la fila en la que se estaban revisando los documentos y corrió hacia las rejas para tratar de cruzarlas, pero fue atrapado por tres o cuatro agentes que se lanzaron sobre él desde varios flancos y lo lastimaron durante la captura.

Si bien existen varias maquiladoras en Nogales, Sonora, la vida económica de las dos Nogales depende de las transacciones fronterizas. Las ventas minoristas locales generan algunos ingresos, pero el volumen real en términos de tráfico y ganancias se deriva del transporte de mercancías —alimentos frescos y productos terminados en México, en el caso del comercio que va al norte (por ejemplo, tomates y automóviles), y componentes empleados en la industria maquiladora, en el caso del comercio que va al sur. Este comercio en dos direcciones genera ingresos locales, ya sea en la forma de cuotas y servicios relacionados con el envío de mercancías o de cobros por el hospedaje, alimentación y bebidas que consumen los viajeros.

En 1996, las importaciones de los Estados Unidos que pasaron por el distrito de Nogales ascendieron a 7 059 834 725 dólares, y las exportaciones a México totalizaron 4 656 041 959 dólares.¹⁵ Entre los distritos aduanales que se extienden a lo largo de la frontera, Nogales ocupa hoy el cuarto lugar, en dólares, en el tráfico que va tanto en dirección norte como en dirección sur.¹⁶

¹⁵ Dallas Strategic Trade Center, Office of Strategic Trade, United States Customs Service, "1996 Southern Border Import Summary", Dallas, Dallas Strategic Trade Center, 1997, mimeo.

¹⁶ Dado que las cifras del comercio fronterizo varían mucho, debemos tener en mente que las que aquí mencionamos, recabadas por el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos, son por distrito y no por puerto en lo individual. Cuando hablamos del distrito de Nogales nos referimos a todo el comercio que pasa por los puertos ubicados en la región de Arizona y que corresponden al Centro de Gestión Aduanal de Tucson. No obstante, dado que los otros puertos (San Luis, Lukeville, Sasabe, Naco y Douglas) en realidad tienen una importancia menor y que la principal ruta de comunicación se encuentra en el distrito de Nogales, estas cifras ofrecen una idea aproximada del volumen de comercio que se mueve a través de las dos Nogales.

Ciudad Juárez-El Paso. A diferencia de los puertos localizados al oeste y al este de Ciudad Juárez y El Paso, estas ciudades gemelas constituyen hoy en día una región metropolitana con una activa vida económica, a la que se suman las transacciones fronterizas que genera el cruce diario de productos, servicios y personas, de un país al otro. En términos de población, estas ciudades representan la mayor concentración urbana de la frontera México-Estados Unidos, con 789 mil 500 habitantes en Ciudad Juárez y 515 mil 300 en El Paso. Si bien la región Tijuana-San Diego abarca una extensión más grande, lo que hace únicas a Ciudad Juárez y El Paso es el grado de integración de su economía urbana y su desarrollo como centros carreteros, ferroviarios y aéreos para el comercio que va hacia el norte y hacia el sur, así como al este y oeste de la frontera. En términos de cruces fronterizos, este punto de contacto es más notable en los cuatro puentes que unen a las dos ciudades: los puentes más antiguos del centro de la ciudad (en los que el tránsito tiene un solo sentido y son para uso exclusivo de vehículos y peatones), el puente de la Avenida de las Américas (un puente libre por el que circulan camiones y automóviles) y el puente Zaragoza (un puente de peaje que cuenta con lo último en instalaciones y la mayor capacidad para el tránsito de camiones de carga que recorren grandes distancias, en dirección norte o sur).

Aun cuando los embotellamientos en los puentes son innumerables, con largas filas de automóviles y camiones varados, aquí la separación entre el transporte foráneo y el tráfico local es mucho mayor, por la posibilidad de elegir entre los diversos puentes. Los peatones y los vehículos se concentran en las áreas céntricas de la ciudad; los camiones locales, que transportan sus cargas a las maquiladoras de Ciudad Juárez y cruzan de nuevo la frontera para llevar los productos terminados a El Paso, encuentran que el acceso a las zonas urbanas adyacentes es más fácil por el puente de las Américas, y los camiones que vienen de puntos distantes pueden evitar el congestionamiento de los otros puentes y agilizar las inspecciones utilizando el cruce de Zaragoza, siempre que estén dispuestos a pagar el peaje correspondiente.

En Ciudad Juárez-El Paso, los problemas que se derivan de la oposición entre la demanda de control mediante inspecciones y la demanda de que se facilite el comercio son similares a los que se observan en otros puntos. Sin embargo, la actitud que prevalece en favor de facilitar el comercio y promover las actividades económicas y los negocios, en la mayor zona metropolitana, ha generado una inclinación hacia la solución de los problemas, por la cual las tensiones presentes en otros puntos fronterizos pueden ser minimizadas. Mucho de ello se debe al dinamismo de las economías locales de El Paso y Ciudad Juárez. En el caso de la primera, la existencia concurrente de empresas de transporte, un sistema carretero bien desarrollado,

líneas ferroviarias y un aeropuerto internacional, aunada a una importante base militar y amplias áreas de venta al menudeo, brindan un soporte económico estable del lado estadounidense. En el caso de Ciudad Juárez, la concentración de maquiladoras y la creciente productividad del lado mexicano genera una oferta constante de nuevos trabajos que dan empleo a miles de personas y proporcionan una fuente continua de ingresos, situación inusual para la gran mayoría de las comunidades que se extienden a lo largo de la frontera. Casi todas las quejas se refieren a las inspecciones, pues quienes cruzan diariamente los puentes, de y hacia sus trabajos, son objeto de una constante verificación de sus documentos de ciudadanía y de los registros de sus vehículos. Sin embargo, por la otra parte, los camioneros por lo general opinan que los agentes aduanales de ambos lados de la frontera tienen más disposición a facilitar el comercio. Esto es cierto tanto en el caso de los cargamentos destinados a la industria maquiladora de Ciudad Juárez y las partes enviadas a México para que sean ensambladas al sur de la frontera, como en el caso de los productos terminados que se envían a los diversos mercados de América del Norte. Nuevamente, esto se debe en gran medida a la facilidad de poder separar el tráfico que cruza la frontera, por los varios puentes. Asimismo, aquí es mucho más notable la especialización del personal aduanal que en el resto de los cruces que visitamos, aun cuando en el lado estadounidense haya escasez de especialistas en clasificación y, en el lado mexicano, de inspectores de puertos. Por otra parte, también, aunque existen muchos problemas urbanos que requieren de atención y las demandas de servicio de los ciudadanos a menudo sobrepasan la capacidad de los agentes aduanales para responder a ellas, la infraestructura urbana, en su conjunto, es mucho mejor y la disponibilidad de recursos para los proyectos locales es más abundante que en cualquier otro punto de la frontera. En términos generales, podríamos decir que la actitud favorable a la solución de problemas que se ha adoptado frente al comercio, la inspección y el control es mucho más positiva y no existe el ambiente conflictivo que tan a menudo encontramos en los otros cruces.

Los datos comerciales más recientes (hasta agosto de 1997) hablan de la importancia del distrito de El Paso. Este distrito ocupa el segundo lugar en cuanto al volumen de comercio que cruza la frontera. En 1996, las importaciones de los Estados Unidos sumaron 13 764 370 975 dólares, y las importaciones de México ascendieron a 12 538 483 525 dólares.¹⁷ De nuevo, si bien estas cifras dan una idea aproximada del volumen de comercio que se mueve a través de El Paso y Ciudad Juárez, debemos recordar que en

¹⁷ Dallas Strategie Trade Center, *op. cit.*

este distrito existen otros puertos más pequeños (Columbus, Santa Teresa, Fabens y Presidio).¹⁸

Nuevo Laredo-Laredo y Colombia-Laredo. Si el área de El Paso constituye un importante conducto del comercio México-Estados Unidos, ésta palidece frente al volumen que cruza por el distrito de Laredo (en la región definida como sur de Texas, distrito cuyos puertos presentan sus informes comerciales al CGA de Laredo). Las estadísticas de 1996 confirman la aseveración de que el sur de Texas, que comprende los puertos situados desde Del Río hasta Brownsville, en la costa del Golfo, es por mucho la región más importante de comercio terrestre, a todo lo largo de la frontera. En 1996, dichas cifras totalizaron 32 511 697 278 dólares en importaciones de los Estados Unidos y 29 445 973 567 en importaciones de México.¹⁹ En comparación con el resto de las importaciones que hicieron los Estados Unidos en 1996, por distrito aduanal de entrada, Laredo ocupó el séptimo lugar, después de Los Angeles, la ciudad de Nueva York, Detroit, San Francisco, Nueva Orleans y Chicago, en ese orden.²⁰ Por otra parte, en la clasificación nacional por volumen de importaciones, Laredo ocupa el decimoséptimo lugar y Nogales el trigésimoprimer.²¹ Sin embargo, a diferencia del caso de Nogales y El Paso, aquí los datos deben ser desagregados por puertos principales, dado que, si bien las dos Laredo constituyen el puerto terrestre más importante de toda la frontera, también se mueve un considerable volumen de comercio a través de Hidalgo (McAllen-Reynosa) y de Brownsville-Matamoros. No obstante, debe tomarse en cuenta que a este respecto las estadísticas presentan datos contradictorios, según la fuente que se consulte. En nuestra opinión, la más confiable es la información que proporciona el Centro Estratégico de Comercio de Dallas sobre las importaciones por valor para el CGA del sur de Texas. Según esta fuente, los principales puertos por volumen de comercio de entrada son Laredo, con 20 677 741 894 dólares; Hidalgo, con 3 603 965 085; Brownsville, con 3 465 906 275; Eagle Pass, con 2 950 390 262, y Del Río, con 942 049 360 dólares. Para nuestro estudio elegimos Laredo, El Paso e Hidalgo para hacer el trabajo de campo en 1995 y,

¹⁸ Al igual que en el caso del distrito de Nogales, las cifras para el distrito oeste de Texas-Nuevo México (que corresponde a todos los puertos de esta región que transmiten sus datos al Centro de Gestión Aduanal de El Paso) son casi idénticas a las del puerto El Paso-Ciudad Juárez, ya que ninguno de los otros puertos que comprende el distrito de El Paso cuenta con arterias principales o con la infraestructura apropiada y necesaria para manejar grandes volúmenes de comercio.

¹⁹ Dallas Strategic Trade Center, *op. cit.*

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

en 1996, añadimos Nogales y Brownsville, e hicimos nuevas visitas a Laredo y El Paso.

Estos datos resultan útiles para definir un perfil de las dos Laredo, pues revelan el hecho de que la base económica de estas dos ciudades depende casi exclusivamente de los ingresos derivados de su función como puntos de transferencia del comercio hacia el norte y hacia el sur. Al igual que en los casos de Nogales y El Paso, la mayor concentración de población se encuentra en el lado mexicano de la frontera. Nuevo Laredo cuenta con 218 mil 400 habitantes, mientras que la población de Laredo asciende a 122 mil 900. Si, en este caso, también existen maquiladoras en Nuevo Laredo y tiendas de menudeo en Laredo (tanto en el centro de la ciudad como en los centros comerciales de las afueras), la fuente principal de ingresos proviene del transporte, las transacciones aduanales y los servicios prestados a los camioneros y transportistas que llevan sus cargamentos hacia el norte y hacia el sur, por carretera y ferrocarril. A esta base económica, como ocurre con El Paso, deben agregarse los bancos locales, dado que éstos tienen una activa participación en las transacciones comerciales y atienden un alto porcentaje de la clientela mexicana.

Más que cualquier otro centro urbano de la frontera, desde hace mucho tiempo las dos Laredo desempeñan un papel importante en el comercio entre los Estados Unidos y México. Esto ya era así desde antes de que el TLCAN entrara en vigor, pero, con el aumento del comercio en los últimos tres años, son las ciudades que han experimentado el mayor incremento del comercio terrestre con dirección norte y sur, en virtud de su ubicación geográfica. La principal ruta carretera que corre hacia el centro de México y, al norte, hacia los Estados Unidos y de ahí a Canadá, pasa por este punto, a lo cual se suman las importantes vías ferroviarias que llevan del sur de Texas al centro de México.

A consecuencia del volumen comercial que manejan, las dos Laredo poseen la mayor concentración de agencias aduanales de toda la frontera y, como complemento de ellas, también existen importantes compañías transportistas locales y foráneas. Pero, si bien estas dos ciudades cuentan con una importante concentración de personal vinculado al comercio, su infraestructura física es insuficiente para atender en forma eficaz el creciente volumen comercial. Muchos residentes quisieran responsabilizar de esto a sus respectivos gobiernos nacionales, por no proporcionar fondos destinados a la construcción de nuevos puentes y cruces que alivien los congestionamientos. Sin embargo, la respuesta no radica solamente en edificar nuevas y apropiadas instalaciones aduanales y puentes que atiendan el creciente tráfico.

A principios de los años noventa, durante la gestión de Salinas, los gobiernos federales de ambos países convinieron en construir un nuevo puen-

te en el área de Laredo, a unos 32 kilómetros al oeste de la ciudad. El puente se construyó en Colombia, en una pequeña franja de territorio perteneciente al estado de Nuevo León, y no así en territorio tamaulipeco, que alberga todos los puertos de entrada por tierra, desde el este de Nuevo Laredo hasta Matamoros. Para los Estados Unidos este asunto no tenía mayor importancia, dadas las ventajas que esta acción prometía para las relaciones interestatales, y fueron pocas las personas que comprendieron que en los estados mexicanos la identidad regional tiene tanto peso como lo tiene en los Estados Unidos. Así, en México, el asunto desde un principio fue motivo de una intensa rivalidad política. Los grupos de interés de Nuevo Laredo y Tamaulipas lo sintieron como una amenaza directa a su actuación de muchos años en el comercio entre México y los Estados Unidos. Al no contar con un centro industrial tan grande e importante como Monterrey, los ingresos estatales y locales de Tamaulipas se derivan en gran medida de la operación de sus ciudades colindantes con los Estados Unidos, como puntos fronterizos de comercio y asiento de maquiladoras. No es de sorprender, por tanto, que al construirse en Colombia instalaciones de punta y desarrollarse una infraestructura física para el manejo rápido de los envíos provenientes del norte y del sur, los grupos de Nuevo Laredo vieran en el puente de Colombia una amenaza contra sus intereses económicos. Al desviar el tráfico de camiones hacia Colombia y evitar que cruzara por el centro de Laredo, toda la red económica de agentes aduanales, empresas camioneras y compañías locales de transporte, que fuera creada a lo largo de muchos años, sería cercenada de una parte fundamental del comercio. La decisión técnica de construir el puente de Colombia parecía correcta, dado que facilitaría el tránsito rápido del comercio con destino al norte y al sur y evitaría el congestionamiento urbano en la frontera, pero los grupos de interés de las dos Laredo veían la situación de manera muy diferente. Fue así que, hasta mediados de 1996, dichos grupos impidieron el uso del puente de Colombia, pese a la enorme presión que ejercieron el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos, algunas autoridades federales y los grupos económicos externos al área de Laredo, que deseaban resolver las excesivas demoras del comercio en el cruce de Laredo. Sin embargo, cuando Salinas terminó su mandato, en medio de enormes escándalos públicos, casi nadie en México quiso volver a tocar el tema del puente de Colombia. La familia Salinas es de Nuevo León y en sus acciones políticas en Monterrey y en el resto del estado había participado una red de grupos estatales y locales que ahora se hallaba muy debilitada por la reacción contra el ex presidente en el nuevo gobierno. Así, con el cambio de presidente y de gobernador, el caso Colombia se dejó de lado y el puente fue prácticamente olvidado. No obstante, al entrar en vigor el TLCAN y aumentar el tráfico en la principal arteria

que enlaza a San Antonio y Monterrey, ciudades que conectan con el interior de los Estados Unidos y México, se reiniciaron las discusiones sobre cómo facilitar el comercio y acabar con las demoras en el tránsito por la frontera. La opción de tomar rutas alternativas, por los otros puertos importantes, no resultaba atractiva para muchos de los nuevos actores del comercio entre México, los Estados Unidos y Canadá, pues ellos querían utilizar la ruta terrestre más directa para el tráfico de camiones y ferrocarriles, que pasa por las dos Laredo.

Hacia mediados de 1996 las cosas empezaron a cambiar. Un nuevo gobernador tomó posesión en Nuevo León, tras la renuncia de Sócrates Rizzo en el mes de abril, provocada por un escándalo público, y voces importantes de la comunidad empresarial de Monterrey y San Antonio empezaron a hacerse oír a propósito de la forma en que las instalaciones de Colombia podrían ser mejor utilizadas. Sin embargo, esas discusiones permanecieron en el plano teórico hasta el 13 de agosto de 1996, cuando los camioneros mexicanos iniciaron una huelga en las dos Laredo y bloquearon totalmente el tráfico en dirección norte y sur. Ésta no era la primera huelga con la que los camioneros protestaban por las rigurosas inspecciones que se hacían en las aduanas estadounidenses y las demoras que provocaban para los cargamentos enviados al norte, pero el resultado sí fue muy diferente. En los Estados Unidos, la nueva directora del CGA vio en esa huelga la oportunidad para demostrar a los grupos empresariales de los Estados Unidos y México que las instalaciones de Colombia realmente podían resolver el cuello de botella que padecía el tráfico de camiones en Laredo y emitió una orden para que éste fuera desviado hacia Colombia, evitando así la huelga en Laredo, con la cooperación de los oficiales aduanales del lado mexicano. La tarde siguiente, nosotros estábamos en Monterrey, luego de haber salido la tarde anterior de Laredo rumbo a Monterrey por la nueva autopista, cuando llegaron las noticias de que se había roto la huelga y que las instalaciones de Colombia habían demostrado ser más que adecuadas para el manejo de los envíos con destino al norte y al sur. Las autoridades comerciales de Monterrey estaban muy impresionadas por el gran volumen de camiones y cargamentos que podían ser atendidos en Colombia, con un mínimo de demoras.

Aún queda mucho por hacer para aliviar las tensiones que provoca en las dos Laredo el hecho de que estas ciudades vayan a ser dejadas atrás a medida que un mayor número de camiones se desvíe por Colombia. En México debe construirse una nueva carretera que conecte directamente a Colombia con la autopista a Monterrey y, por otra parte, los agentes aduanales que operan en este puerto, del lado mexicano, deben trabajar en remolques, sin ninguna de las facilidades urbanas con las que cuentan en Nuevo Laredo. Asimismo, aún falta que se otorguen licencias a nuevos agen-

tes aduanales. A la fecha, los especialistas en el ramo se encuentran casi exclusivamente en Nuevo Laredo, en donde existen alrededor de 350 agentes aduanales con licencia para operar en el territorio de Tamaulipas, mientras que en Colombia sólo hay un puñado de agentes con licencia para trabajar en la jurisdicción de Nuevo León. Sin embargo, la situación ahora se ha manejado con razones técnicas, argumentándose que las demoras que ocurren en Laredo pueden resolverse empleando en forma más efectiva las instalaciones de Colombia y que no existe razón alguna para pensar que los puentes de Laredo experimentarán una disminución drástica de tráfico. Todos los puentes son necesarios y si los esfuerzos ahora se enfocaran en cómo utilizar los dos puentes de Laredo, en combinación con el tercer puerto de Colombia, podría dividirse más eficazmente el tráfico de camiones que vienen de lejos, el de trayectos cortos, el automovilístico, que consiste básicamente de turistas, y el ferroviario. Así como el puente Zaragoza, en El Paso, ha servido para resolver muchas de las demoras de los camiones de trayectos largos en esa área, así también podría hacerlo el puente de Colombia, en Laredo, especialmente para los envíos que pueden ser autorizados con anticipación, mediante el programa de dispensa de hacer fila y las opciones que se ofrecen a las compañías grandes para emplear empaques sellados. Sin embargo, tanto el tráfico ferroviario como la mayoría de los vehículos seguirán pasando por Laredo, dado que es ahí donde deben hacerse los trámites necesarios. Por otra parte, las pequeñas y medianas empresas seguirán requiriendo de los servicios especializados de los agentes de Laredo para obtener la autorización de sus envíos.

Reynosa-Hidalgo-McAllen. Los contrastes entre las dos Laredo y el cruce Reynosa-Hidalgo-McAllen son enormes. Si bien el volumen del comercio es mucho menor, la especialización de este puerto en productos agrícolas, aunada a la separación física de Reynosa y McAllen, las dos ciudades principales, crea un clima de trabajo muy diferente. El lado estadounidense del cruce, en Hidalgo, presenta un congestionamiento mínimo; en las cercanías existen unos cuantos edificios de agencias aduanales, varias tiendas de alimentos y una amplia área de bodegas, en donde los productos frescos pueden ser procesados rápidamente para enviarlos de nuevo a los mercados estadounidenses. Sin embargo, Reynosa y McAllen son dos comunidades sumamente distintas, cada una de las cuales tiene una base económica diferente. Reynosa, con una población de 265 mil 700 habitantes, ha desarrollado una considerable industria maquiladora y es un importante centro de procesamiento de gasolina y refinación de petróleo. McAllen también tiene su propia base económica independiente y, aunque es mucho menor que la primera, con 84 mil habitantes, es una de las comunidades agrícolas en las

tierras bajas del Valle del Río Grande que ha desarrollado instalaciones turísticas, especialmente para visitantes estadounidenses que aprovechan su clima cálido durante el invierno. En lo que se refiere a las aduanas, las transacciones fronterizas son básicamente de temporada y se dedican al procesamiento de frutas y verduras mexicanas destinadas al mercado estadounidense. Si bien el volumen de productos frescos sigue en tamaño al de Nogales, el flujo de tráfico y la naturaleza de las transacciones son muy distintos. Aun cuando en Nogales también se observa un ciclo muy marcado en los envíos de productos agrícolas a los Estados Unidos, su ubicación en un importante corredor hacia la costa mexicana del Pacífico, en donde, además de los productos agrícolas, existen diversas plantas ensambladoras de automóviles y atractivos hoteles costeros, contribuye a que el tráfico hacia el norte y hacia el sur sea más estable.

En este caso, la operación aduanal sigue procedimientos mucho más rutinarios y padece mucho menos los problemas que se presentan en Nogales y Laredo, a saber, el contrabando y las drogas en Nogales, y el congestionamiento producido por el elevado y continuo tráfico de camiones en Laredo. Más aún, dada la forma en que está distribuida la población en el Valle del Río Grande, la construcción de un nuevo puente, a unos 24 kilómetros al este de Progreso, entre McAllen y Harlingen, no ha generado todos los problemas que provocó el puente de Colombia, fuera de Laredo. Dicho puente ha sido bien recibido, en términos generales, como un medio que ofrecerá vías alternativas a los productos agrícolas, con el que se agilizarán las transacciones y evitarán las demoras que pueden ser tan dañinas para los productos frescos.

Matamoros-Brownsville. A diferencia de las otras comunidades y puertos estudiados en esta investigación, Brownsville es un puerto que cumple diversos propósitos, pues combina todos los medios de transporte: carretero, ferroviario, aéreo y marítimo. Por su ubicación colindante con Matamoros, estas dos comunidades conforman otra vasta área urbana común en la frontera México-Estados Unidos. Matamoros, con una población de 266 mil 100 habitantes, es el principal puerto de entrada a México desde las tierras bajas del Valle del Río Grande. Es una comunidad bulliciosa, situada en una región de importación de algodón y cría de ganado, cuyo comercio local está centrado en las artesanías y las bodegas, además de que, como ocurre en el resto de la frontera, existen en la ciudad varias maquiladoras. Brownsville, con una población menor, de 99 mil habitantes, está muy imbricada con Matamoros, tanto económica como históricamente. Como puerto marítimo de la región y punto de entrada primordial de las costas estadounidense y mexicana del Golfo, Brownsville canaliza al exterior los productos agrícolas

del Valle del Río Grande y los productos comerciales mexicanos. Es, asimismo, el asiento de una pequeña industria camaronesa y está muy vinculada con las playas cercanas del sur de la Isla del Padre.

Desde hace mucho tiempo, las autoridades de ambas localidades han trabajado de manera conjunta, como lo demuestra su estrategia común para el desarrollo económico de las ciudades, a fin de atraer empresas importantes a una región fronteriza que ofrece un fácil acceso a los mercados internos de los dos países. Si bien las dos ciudades presentan áreas en las que la infraestructura urbana es débil, sus gobiernos locales y comisiones de desarrollo tienen un concepto general sobre aquello que debe emprenderse para lograr un crecimiento urbano que sea benéfico para ambas comunidades y una estrategia para contrarrestar sus deficiencias.

En lo que se refiere a las aduanas y al comercio, la mayoría de los problemas pueden ser manejados gracias a la determinación de los dirigentes de las dos comunidades de trabajar en forma conjunta y porque comprenden que su futuro está estrechamente interrelacionado. Aun cuando el TLCAN ha provocado algunos cambios, la actividad comercial de las dos ciudades es en gran medida el reflejo de los patrones de desarrollo económico de largo plazo, mismos que se han transformado muy poco a raíz del Tratado. Se han invertido importantes sumas para desarrollar la infraestructura de los puertos marítimos, pero a la fecha el comercio con el que ya se cuenta presenta mayor potencial de crecimiento que el nuevo comercio que pudiera generarse. A diferencia de los grandes volúmenes de comercio internacional que circulan por las dos Laredo hacia Houston y San Antonio y de estos puntos a otros mercados en el corazón de los Estados Unidos y Canadá, el corredor en el que están situados Brownsville y Matamoros no tendrá el mismo potencial de expansión hasta que se construyan mejores carreteras y vías de comunicación que unan más eficazmente la costa del Golfo de México con los Estados Unidos. Actualmente, el tráfico marítimo con México se canaliza en su mayor parte a través de Houston y de ahí a los principales puertos del Golfo mexicano, mientras que el comercio interregional, que proviene del centro y norte de México, suele circular más a menudo por carretera y a través de las dos Laredo, directamente hacia Houston. En virtud de todo esto, no es de sorprender que ni a las autoridades locales ni a los empresarios les entusiasmara la propuesta del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos para que, como solución al congestionamiento de los dos puentes locales, el tráfico de camiones de larga distancia, que hoy pasan por Matamoros y Brownsville, se desviara hacia el nuevo puente de Progreso, a 24 kilómetros al oeste por la carretera a Harlingen. Dado que las principales fuentes de ingreso de las dos ciudades las genera el comercio transfronterizo, la reubicación de los cruces de camiones al oeste de las mismas tendría,

en opinión de los habitantes de Brownsville y Matamoros, repercusiones inmediatas y directas.

EFFECTOS DEL COMERCIO EN LAS RELACIONES INTERREGIONALES

Las ciudades que se asientan en la frontera de los Estados Unidos y México no existen, sin embargo, en total aislamiento. Como se vio cuando hablamos de Laredo y Nuevo Laredo, dichas ciudades forman parte de culturas y dinámicas políticas y económicas regionales muy distintas, que influyen en las relaciones transfronterizas de las comunidades. A este respecto, debemos recordar que los Estados Unidos y México tienen en común el hecho de poseer una diversidad de culturas regionales, que por lo general coinciden con los límites estatales. Pero, si bien existe una reconocida literatura sobre cada uno de los estados del sistema federal estadounidense y sobre cómo dichos estados se enmarcan dentro del particularmente complejo conjunto de relaciones intergubernamentales, tal literatura dista mucho de ser tan completa en el caso de México, ni suele atribuirse a los estados mexicanos la misma importancia fuera del país.

Los gobiernos estatales de México y los Estados Unidos son actores cada vez más importantes, pues tanto sus funcionarios como los grupos de interés con los que interactúan son muy distintos de los grupos y funcionarios federales que controlan y regulan la frontera. La frontera está conformada por cuatro estados estadounidenses —Texas, Nuevo México, Arizona y California— y seis mexicanos —Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Sonora y Baja California. Las asimetrías entre ellos son enormes. Dos de estos estados —California y Baja California— se salen de los parámetros del presente estudio, dado que nosotros nos hemos enfocado en los puertos por los cuales cruza la mayor parte del comercio terrestre norte-sur, a través de los ejes que enlazan a las regiones centrales de Canadá, los Estados Unidos y México. De los estados estadounidenses incluidos en nuestro análisis, Texas es, por mucho, el más importante en cuanto a tamaño y grado de control del comercio fronterizo. Todos los puertos que se examinan en este estudio, salvo uno (Nogales-Arizona), son parte del estado de Texas.

En lo que se refiere a los grupos antagonísticos que buscan facilitar o restringir el libre comercio, el elemento clave del debate sobre la apertura de la frontera para promover el comercio o su control para proteger a los diversos grupos estadounidenses, en el ámbito estatal, se deriva de la injerencia de dichos estados en la reglamentación de la industria camionera y del uso de las carreteras de esas entidades por los camioneros mexicanos. Dada la importancia del comercio terrestre que pasa por los puertos que com-

parten Texas y Tamaulipas, el foco de las protestas contra los camiones y camioneros mexicanos que ingresan a los Estados Unidos estaba en Texas; fue ahí donde se presentaron las quejas más enérgicas contra los camiones y camioneros mexicanos que entraban en el territorio estadounidense sin cumplir con los reglamentos estatales sobre vehículos y conductores. Como resultado de esta protesta, que alcanzó su punto más álgido en los meses de noviembre y diciembre de 1996, los Estados Unidos y México pactaron un acuerdo para suspender hasta nuevo aviso la libre circulación de camiones y camioneros.

Si, en los Estados Unidos, Texas tiene el predominio entre las autoridades estatales en la vertiente política de los intereses que influyen sobre el comercio, el estado norteno más importante de México es Nuevo León, cuya ciudad capital, Monterrey, es la tercera metrópoli más grande del país; sin embargo, su área fronteriza con los Estados Unidos es la más pequeña, con una extensión apenas suficiente para construir un puerto propio. Por el contrario, Tamaulipas, un estado de tamaño medio, es el que cuenta con el mayor número de puertos con Texas, que abarcan desde Nuevo Laredo, al oeste, hasta Matamoros y su ciudad hermana, Brownsville, en la costa del Golfo. Por su parte, Chihuahua y Sonora son estados de gran extensión y son también cada día más importantes como actores de la política regional del norte de México. Si bien, en el pasado, sus economías regionales se centraban en la ganadería, las maquiladoras y el turismo, por lo que a las autoridades estatales no les interesaba mayormente el comercio fronterizo, ahora la situación es muy diferente. El desarrollo de la agricultura comercial y de la industria automotriz en ambos estados ha hecho que a las autoridades les preocupe también facilitar el tránsito en la frontera. De igual forma, Coahuila, cuya ubicación estratégica le permitiría beneficiarse del comercio norte-sur, ha carecido desde hace mucho de una carretera adecuada que una a Saltillo y a Monclova con Piedras Negras, al oeste de Laredo. No obstante, hoy en día, Saltillo y Monclova cuentan también con una industria automotriz, además de la del acero de Monclova, la cual ha acelerado su crecimiento económico y les ha dado un lugar importante en las transacciones fronterizas. Así, con el crecimiento económico que aumenta día con día en todos los estados nortenos de México, el monopolio casi total del tránsito que ha sido tan importante para los intereses económicos de Tamaulipas podría verse desbancado por el ritmo de las transformaciones políticas y económicas que vive México, ritmo que está vinculado con la apertura de la economía y las políticas nacionales, así como por el proceso de descentralización que cada día da mayor injerencia a los gobiernos estatales y a los capitales regionales. Es así que el interés que tiene Monterrey en el puente de Colombia, al oeste de Laredo, coincide con el interés de Saltillo y Mon-

clova por tener una conexión directa con Piedras Negras, la cual evitaría el paso por Monterrey y el área de Laredo y brindaría una ruta más directa desde el centro de México hacia los Estados Unidos y Canadá, vía Saltillo, Monclova, Piedras Negras y San Antonio. De igual forma, las rutas carreteras hacia el norte, de Chihuahua a El Paso y de Sonora a Nogales, se enlazan todas ellas con las rutas este-oeste y norte-sur que ofrecen otro acceso a los mercados de los Estados Unidos y Canadá.

Arizona (Nogales)/Nuevo México-oeste de Texas (El Paso), sur de Texas (Laredo, Hidalgo, Brownsville)

Las nuevas zonas de gestión aduanal (ZGA), creadas en 1996 como resultado de la descentralización del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos, introducen un matiz en este estudio de las transacciones fronterizas, en cuanto reflejan las verdaderas economías regionales que se han ido desarrollando en la frontera, a lo largo de los años. La primera de ellas es Arizona, cuyo centro de gestión aduanal (CGA) se localiza en Tucson (punto en donde el comercio norte y sur con México se intersecta con las arterias carreteras y ferroviarias del este y el oeste). Aquí, Nogales es el puerto de entrada por el cual transitan los productos frescos y los vehículos que provienen de la costa mexicana del Pacífico. Muy diferentes son las condiciones físicas de la ZGA del oeste de Texas/Nuevo México, cuyo CGA ubicado en El Paso refleja el alto volumen de comercio que pasa por el corredor de El Paso, a lo largo de lo que históricamente se conocía en México como el Paso del Norte, para desembocar, en el lado estadounidense, en el punto en donde convergen las principales carreteras y ferrocarriles que van del este al oeste. La tercera ZGA es el sur de Texas, cuyo CGA se ubica en Laredo. En esta región se encuentran todos los puertos del sur de Texas, desde Del Río hasta Brownsville y, como ya se mencionó, es a través de esta zona por donde transita la mayor parte de los camiones de grandes recorridos, que van en dirección norte y en dirección sur. Por último, la ZGA del este de Texas, que incluye el estado de Oklahoma, está controlada por el puerto marítimo de Houston, en donde se halla el CGA, e incluye todos los otros puertos marítimos secundarios del golfo de Texas, que se extienden desde Corpus Christi hasta Orange, en la frontera con Louisiana (excepto Brownsville, comprendido en la ZGA del sur de Texas por ser un puerto que cumple múltiples propósitos y en el cual predominan las transacciones terrestres).

*Sonora (Nogales)-Chihuahua (Ciudad Juárez)-Nuevo Laredo
(Colombia)-Tamaulipas (Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros)*

Como es obvio inferir de lo antes dicho sobre los estados y las regiones económicas, el TLCAN parece estar reforzando algunos patrones de desarrollo que ya existían en las subregiones fronterizas. En comparación con las acciones que han emprendido los estados estadounidenses, en México estos patrones al parecer no han suscitado una intensa rivalidad entre Sonora y Chihuahua o entre éstos y Coahuila, Nuevo León o Tamaulipas. Dado que las rutas y el movimiento de los bienes y servicios sigue en gran medida un eje norte-sur, por corredores claramente definidos, el volumen de transacciones que realizan estos estados en dirección este-oeste es mínimo.

Sin embargo, hoy en día no ocurre lo mismo en el caso de Nuevo Laredo y Tamaulipas, cuyas fronteras se conformaron desde hace mucho tiempo y dieron a la segunda el control de la frontera este con Texas, salvo por la antes mencionada franja de territorio que se extiende entre Tamaulipas y Coahuila, aproximadamente a 32 kilómetros al oeste de Laredo. Aun cuando ya antes hablamos sobre las consecuencias de esta división del tráfico fronterizo en el área de Laredo, lo que ahora queremos destacar es cómo esto incide sobre los intereses regionales rivales en México.

Aprovechando los nexos que su familia tenía en Nuevo León, durante el mandato del presidente Salinas el gobierno estatal consiguió el apoyo del gobierno federal para inaugurar el nuevo puente en Colombia, en esa pequeña franja territorial que pertenece a Nuevo León, esperando canalizar hacia dicho cruce la mayor parte de las exportaciones de Monterrey. Este puente tiene, por mucho, el mejor equipo y el mayor número de andenes para manejar el tráfico de camiones de todos los cruces fronterizos, con acceso directo a Monterrey y al centro de México. Las nuevas instalaciones del puente de Colombia se construyeron a principios de los años noventa, en un área rural al este de Laredo, de acuerdo con un diseño cuyo propósito era evitar todos los cuellos de botella de Laredo y propiciar el transbordo fácil y rápido de cargamentos entre los camioneros mexicanos y estadounidenses. Sin embargo, como ya se mencionó, la asociación de agentes aduanales de Nuevo Laredo consideró que esta acción constituía una amenaza directa a su control del comercio fronterizo y, mediante sus contactos con el gobierno estatal de Tamaulipas, en Ciudad Victoria, la asociación logró bloquear el uso del nuevo puente. Este puente se vio incluso como una "conspiración" contra Nuevo Laredo.²²

²² *El Mañana de Nuevo Laredo*, 15 de octubre de 1995.

Ante esta situación y dado que sólo existen cinco agentes aduanales en el puente de Colombia, la mayoría de las empresas de Monterrey han preferido seguir utilizando los puentes de Nuevo Laredo, además de que resulta un poco más caro enviar los cargamentos a través de Colombia, pues los camiones deben desviarse 32 kilómetros hacia el oeste y después regresar a Nuevo Laredo, por una estrecha carretera de dos carriles, antes de poder continuar hacia el sur.

Sin embargo, a mediados de 1996 la situación en Nuevo Laredo se volvió intolerable. Dado que la mayor parte de los camiones de larga distancia que circulan entre México, los Estados Unidos y Canadá pasan por este único cruce y que no se ha logrado un avance significativo para resolver el congestionamiento en los puentes de Laredo-Nuevo Laredo, llegó el momento en que la situación requería de una solución técnica que diera respuesta a las necesidades comerciales. Cuando los camioneros mexicanos se pusieron en huelga, el 13 de agosto, y bloquearon totalmente el tráfico hacia el norte y hacia el sur, las autoridades del puerto de Laredo ordenaron que los conductores utilizaran el puente de Colombia. La agilidad con la que se tramitó el paso de los cargamentos en estas instalaciones y la capacidad que tenía ese solo puente para manejar el pesado tráfico de camiones, que anteriormente pasara por Nuevo Laredo y fuera objeto de innumerables demoras, dejó ver a muchos transportistas que había una alternativa para los obstáculos al comercio y el tráfico que encontraban en Laredo y Nuevo Laredo. Esa misma tarde, como para reforzar dicha solución técnica, el gobernador de Nuevo León, Eugenio Clariond, dio a conocer un convenio con el estado de Texas por el cual este último construiría una vía directa entre la I-35 y Colombia, a cambio de que Nuevo León construyera una mejor carretera en su lado de la frontera, con un enlace directo que atravesara el territorio neoleonés, hacia la autopista Monterrey-Nuevo Laredo, y que evitara el congestionamiento urbano de Nuevo Laredo.²³

Al percibir la posibilidad de que el puente de Colombia desviara el comercio de Nuevo Laredo, los intereses locales de esta ciudad empezaron a cabildear para que se construyera un nuevo puente en el territorio de Tamaulipas, inmediatamente al este de Nuevo Laredo. Pero las autoridades del lado estadounidense, que ya invirtieron fuertes sumas en las instalaciones de Colombia, han mostrado poco interés por emprender un nuevo proyecto en la región y, por tanto, abandonar el cruce de Colombia. Por el contrario, dichas autoridades no han dejado de promover su uso. El efecto de demostración que se consiguió el 13 de agosto, al romperse la huelga de

²³ *El Norte y El Diario de Monterrey*, 14 de agosto de 1996.

los camioneros utilizando el puente de Colombia, ha dado por resultado que cada día sean más los transportistas convencidos de que este puente representa una opción viable. No sólo ya existe una carretera pavimentada de cuatro carriles que rodea a Laredo y va directamente a Colombia, sino que también existe un área común de almacenamiento, cerca de la carretera Colombia-Laredo, en donde los camiones estadounidenses que vienen de lejos pueden recibir directamente los cargamentos de México.

Si en otras partes de México es posible observar prácticas corporativistas e ilegales en la política y la administración, el señorío de este tipo de relaciones es aún más patente en la tradición política de Tamaulipas. Esto se debe a varias razones. En primer lugar, siendo un estado que colinda con los Estados Unidos, Tamaulipas fue considerado durante varios siglos como una región comercial estratégicamente situada para el comercio tanto norte-sur como este-oeste. Además de sus varios cruces hacia Texas (Roma, Río Grande City, Hidalgo-McAllen, Progreso-Harlingen, y Matamoros-Brownsville), Tamaulipas cuenta con varios puertos marítimos en el Golfo de México. En tiempos de la Colonia, cuando Veracruz era el único puerto marítimo autorizado, la costa norte de Tamaulipas era uno de los principales puntos de entrada ilegal a México. Y una vez que los Estados Unidos y México se independizaron, el comercio ilegal siguió llevándose a cabo, con la participación de comerciantes de ambos países.²⁴

En segundo lugar, la federación de trabajadores petroleros del estado siempre ha constituido una fuerza política en Tamaulipas. Tras la nacionalización de la industria petrolera, en los años treinta, el sindicato adquirió mucha fuerza y fomentó aún más los patrones políticos corporativistas que han caracterizado a todo el país durante la mayor parte del siglo XX. Hasta la década de los ochenta, cuando menos, el sindicato tenía tal fuerza que era prácticamente autónomo del Estado federal en el manejo de sus asuntos. Se consideraba por encima de la ley en muchos aspectos y, al igual que otros actores políticos de Tamaulipas, fácilmente podía recurrir a la violencia. Por ello Salinas se sintió amenazado al punto de hacer encarcelar al principal dirigente sindical, a finales de los ochenta. En resumen, estas prácticas, con rasgos mafiosos, operan tras bambalinas en muchas áreas y afectan el comercio y el transporte de cargamentos.

En comparación con Tamaulipas, los actores políticos de Chihuahua y Nuevo León tienden a seguir patrones más modernos de organización y conducta. En el caso del segundo, por ejemplo, los sindicatos suelen ser menos corruptos (aunque, al mismo tiempo, son más propensos a ser con-

²⁴ Eduardo Alarcón Cantú, *Evolución y dependencia en el noreste. Las ciudades fronterizas de Tamaulipas*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1990.

trolados por las empresas). No obstante, debemos señalar que las antiguas tradiciones en Tamaulipas, ligadas a una cultura política de contrabando y corrupción, están siendo rechazadas y modificadas cada día con más fuerza.²⁵ Las prácticas mafiosas también han estado presentes en otras partes de la región fronteriza oriental y en ellas ha participado el lado estadounidense, en complicidad con grupos establecidos en estados cercanos pero no fronterizos, como Louisiana y Florida.

San Antonio/Nuevo León-Houston/Tamaulipas

De manera paralela, y no sin relación con los conflictos que se suscitan entre los intereses locales de Nuevo León y Tamaulipas, y entre Dallas, San Antonio y Houston, poco a poco están creándose vínculos transnacionales más fuertes entre las regiones rivales de ambos lados de la frontera. Esto es particularmente cierto en el caso de Monterrey y San Antonio, cuya población es predominantemente de origen mexicano. Estas dos ciudades han promovido iniciativas que, si bien buscan su propio beneficio, también tienden a fortalecer las relaciones entre ellas.

En Austin, luego de que se creara en 1983 la Corporación de Computadoras y Tecnología Microelectrónica, el Greater Austin-San Antonio Corridor Council empezó a promover el desarrollo de un corredor industrial de 193 kilómetros entre Austin y San Antonio, a la mitad del cual se encuentra la ciudad de San Marcos. El Consejo afirma que esta área constituye una prometedora red de industrias de microelectrónica y biotecnología, que cuenta con el apoyo de varios centros universitarios de investigación ubicados en dichas ciudades y está vinculada con la industria maquiladora de la frontera mexicana.²⁶ También las ventas al menudeo han crecido en esta zona, con la creación de un gran centro comercial de distribución directa de fábrica, en San Marcos, que ahora los mexicanos visitan con frecuencia.

Resulta interesante que una de las ventajas que más se destaca es la proximidad del corredor a México. Al sur de Austin y San Antonio, del lado mexicano de la frontera, se encuentran las ciudades industriales de Monterrey y Saltillo, en donde residen casi seis millones de personas. Con la apertura de una autopista rápida de acceso limitado, que enlaza a Monte-

²⁵ Arturo Alvarado Mendoza y Nelson Minello Martini, "Política y elecciones en Tamaulipas: la relación entre lo local y lo nacional", *Estudios Sociológicos*, vol. 10, núm. 30, 1992, pp. 619-647.

²⁶ Japan Consulting Institute, "Informe sobre la localización de la industria maquiladora en México" (mimeo.), 1986.

rrey con la frontera, los habitantes de Austin y San Antonio pueden ahora llegar con facilidad a estas ciudades gemelas. Los dirigentes estatales y las autoridades oficiales de los Estados Unidos consideran que esta área se está convirtiendo en un catalizador del libre comercio entre los dos países.²⁷ Hoy en día suele llamarse a esta ruta "El Camino Real", nombre que se dio a la carretera en tiempos de la Colonia, cuando esta área conformaba una sola región política. En 1989 se llevó a cabo la primera Conferencia Económica de El Camino Real, patrocinada por la Texas Partners of America, Inc., y en esa misma época se realizaron varias pláticas sobre la construcción de un tren rápido que conectara a ambas ciudades, mediante la ampliación y modernización de la línea ferroviaria que corre por la carretera Interestatal-35. Paralelamente a estas iniciativas, cuando menos al principio, el gobierno de Nuevo León consideraba la promoción del puente de Colombia —en la que se prevé un espacio para la industria— como una primera etapa de un proyecto tendiente a crear un corredor económico a lo largo del antiguo Camino Real, en el largo plazo.²⁸

Sin embargo, desde que se presentaron estos proyectos, la industria microelectrónica de Austin y San Antonio no se ha desarrollado al ritmo esperado y el proyecto Colombia ha enfrentado escándalos de corrupción relativos al manejo del proyecto y a las políticas estatales rivales de Nuevo León y Tamaulipas. No obstante, es poco probable que se olvide fácilmente la idea de seguir promoviendo el corredor y el puente de Colombia, así como las conexiones entre las dos ciudades. Cuando realizamos nuestro segundo trabajo de campo, a mediados de 1996, las entrevistas que hicimos a las autoridades estatales y locales y a ciertos empresarios de Monterrey coincidieron con varias citas de éstos con un grupo de San Antonio que buscaba promover relaciones más estrechas entre estas dos ciudades.

LOS EFECTOS DEL COMERCIO EN LA REGIÓN FRONTERIZA: ALGUNOS HECHOS E IMPRESIONES

Consecuencias del aumento de la actividad comercial y económica en la frontera

La frontera ha experimentado los efectos del crecimiento del comercio en diversos ámbitos. De hecho, la región padece desde hace mucho problemas

²⁷ William G. Smith, "The Austin-San Antonio Corridor: A Glimpse of Texas' Future", *Fortune*, 29 de enero de 1990.

²⁸ Hilda Patricia Neira y Víctor Zúñiga, "Efectos sociales del proyecto puente Colombia; elementos para su estudio", en Alejandro Dávila y Arturo García (comps.), *La apertura comercial y la frontera norte de México*, San Luis Potosí, Universidad Autónoma de Coahuila, 1991.

muy complejos. Dado que nuestro trabajo de campo se enfocaba en las aduanas, pudimos observar dichos problemas de manera indirecta y percibir, a través de nuestros entrevistados, las diversas impresiones que se tiene sobre los asuntos fronterizos y sobre cómo éstos se imbrican con el comercio. En particular, nuestra investigación resalta cuando menos cuatro problemas principales, que no pueden deslindarse del comercio y de los procedimientos aduanales, a saber, el desarrollo económico, la infraestructura, el medio ambiente y las tensas relaciones intergubernamentales.

Desarrollo económico. Las ciudades fronterizas obtienen sus ingresos de varias fuentes económicas. En el lado estadounidense, las ventas minoristas han sido usualmente una fuente esencial de ingresos. Sin embargo, éstas fluctúan mucho de acuerdo con los vaivenes del tipo de cambio. Cuando el peso mexicano se devalúa, las ventas en las tiendas de la frontera se desploman. Los estudios sobre las ciudades fronterizas de la Unión Europea y de la propia área del TLCAN sugieren que trastornos económicos como éste son de esperarse; con ellos desaparece el atractivo de las ventas al menudeo en la frontera, especialmente para los minoristas.²⁹ A la fecha puede ya observarse una caída en las ventas al menudeo en las comunidades medianas y pequeñas situadas en el lado estadounidense de la frontera, lo que está afectando su base tributaria.

En varios pueblos fronterizos de México, las maquiladoras de origen estadounidense y de otros países —sobre todo de Asia— han crecido a tasas muy altas (con un promedio de crecimiento anual de 8% en el número de establecimientos y de 12% en empleo, durante el periodo 1975-1995). A diferencia de lo que ocurre con las ventas minoristas del lado estadounidense, las maquiladoras se benefician con las devaluaciones del peso, pues los costos de la mano de obra se reducen aún más. Aunque las plantas no fronterizas están creciendo con mucha mayor rapidez,³⁰ las maquiladoras siguen estando concentradas en varios puntos fronterizos, como son las de equipo de transporte, en Ciudad Juárez, y las de bienes electrónicos, en Tijuana. Solamente en esta última, el empleo que ofrecieron las maquiladoras en 1996 representó 28 por ciento.³¹

²⁹ David J. Molina, "A Note on the Impact NAFTA Will Have on the Border Economic Walls Which Have Created a Distorted Service Industry: The Case of the Texas-Mexico Border", en Ganster y Valenciano, *op. cit.*, p. 36.

³⁰ *Ibid.*, p. 9. Algunas plantas se están multiplicando en el interior del país, como las de textiles, que se han reubicado especialmente en Durango, Morelos y Yucatán, mientras que las de procesamiento de alimentos se han instalado en Guanajuato. *Ibid.*, p. 12.

³¹ Smith y Malkin, *op. cit.*

Como lo mencionaron varios de nuestros entrevistados, las plantas de ensamble han sido para México una bendición y, al mismo tiempo, una maldición. Por una parte, han generado empleo, exportaciones y divisas, pero, por la otra, han implicado pocos encadenamientos hacia atrás y han atraído hacia las ciudades fronterizas a un número cada día mayor de personas que no pueden ser empleadas, que llegan a asentamientos irregulares (en los que, por ejemplo, no disponen de viviendas adecuadas), demandan servicios urbanos y pueden ser objeto de la manipulación clientelista. Salvo por ciertos casos, como el de Ciudad Juárez, las maquiladoras con frecuencia se rehúsan a cooperar para solventar las necesidades de infraestructura que ellas mismas generan. A medida que aumentan la población flotante y el desempleo urbano, los residentes de la frontera viven un incremento de la violencia y la delincuencia, ya sea en la forma de robos, tráfico de drogas o contrabando. Aun cuando es posible que los grandes cargamentos de drogas no puedan ser introducidos por los puertos principales, se dice que Tijuana, Juárez y Matamoros son el reducto de importantes grupos de narcotraficantes.

Infraestructura. Precisamente en la época en que la industria maquiladora empezó a crecer de manera más dinámica, los recortes presupuestarios provocados por la crisis mexicana de 1982 obligaron a postergar el mejoramiento de la infraestructura en la frontera. Como se preveía,³² la actividad económica estimulada por el TLCAN ha saturado aún más la infraestructura en esta área. Las carreteras se encuentran en muy malas condiciones, la vivienda escasea, la recolección de basura es deficiente y el agua potable es difícil de obtener. Sin embargo, quizá lo peor de todo sea que las plantas de tratamiento de aguas residuales son insuficientes. Si bien Nuevo Laredo y Juárez son las ciudades en donde parecían más agudas las deficiencias de infraestructura urbana, la aglomeración de personas en asentamientos irregulares y la acumulación de basura, es en Nogales donde se presentan los problemas más graves de drenaje. En cuanto a la operación aduanal, la Oficina de Aduanas de México enfrenta serias dificultades de infraestructura, al padecer de una carencia de inmuebles adecuados, de limitaciones en los andenes y de problemas en las áreas de almacenamiento, particularmente en Nuevo Laredo y Nogales.

De acuerdo con una estimación, la frontera necesitaría cuando menos ocho mil millones de dólares solamente para proporcionar servicios adecuados de agua potable, de tratamiento de aguas y de recolección de basu-

³² Arturo Ranfla, "The Free Trade Agreement and Infrastructure in the North of Mexico: Some Elements of Consideration", en Ganster y Valenciano, *op. cit.*, p. 85.

ra a todos sus habitantes.³³ Otro estudio calcula que las mejoras necesarias a la infraestructura requerirían de 16 mil millones, mientras que los fondos públicos que se asignan tanto al lado mexicano como al estadounidense ascienden solamente a tres mil millones.

Dada la carencia de personal calificado y la limitación que implica un periodo de gobierno que sólo dura tres años y no es reelegible, los gobiernos municipales nunca han llevado a cabo una planeación urbana de largo plazo. Así, con una planeación para periodos de apenas cuatro o cinco años, a lo sumo, rara vez se presentan proyectos de infraestructura y, cuando sí se hace, éstos se limitan, en magnitud y alcance, a la obtención de resultados inmediatos y tangibles. Sin embargo, algunas ciudades, como Matamoros, están creando consejos ciudadanos para que presionen por una planeación de largo plazo en esta zona.

Medio ambiente y calidad de vida. El congestionamiento creciente de automóviles y camiones en los puentes y calles de las ciudades de la frontera mexicana está manifestándose en la contaminación del aire, que por supuesto no respeta las demarcaciones fronterizas (esto se observó particularmente en las ciudades de Juárez y Matamoros). Los usuarios de las carreteras y puentes padecen esto y cada día aumenta también el ruido, junto con el calor y las emanaciones de monóxido de carbono. Tampoco la contaminación del suelo y del agua respeta los lindes. Como mencionamos en nuestro perfil de Nogales, Arizona, el terreno ahí es tal que los detritos humanos fluyen hacia el lado estadounidense, desde las colonias del lado mexicano. Problemas similares afectan también al cruce Tijuana-San Diego y aunque estas ciudades han elaborado planes para construir nuevas instalaciones de agua y aguas residuales que resuelvan dichos problemas, a la fecha la demanda rebasa el suministro de nuevos servicios. Otro elemento que se añade es la queja de que, cuando se incrementan los mecanismos de control en los puentes fronterizos, los narcotraficantes y los inmigrantes ilegales buscan otros pasos por los que les resulta más fácil cruzar, dando ello por resultado que muevan sus operaciones a las colonias residenciales (la ciudad en la que este problema era más severo es Nogales, en donde una alambrada rodea lo que alguna vez fue un área urbana común y muchas casas que están junto a la frontera parecen ahora fortalezas armadas).

Fricciones entre los actores federales y locales en México y los Estados Unidos. En términos generales, los residentes de las comunidades fronterizas de México y

³³ Smith y Malkin, *op. cit.*

los Estados Unidos se han sentido ignorados por sus autoridades centrales, aunque esto sea quizá más cierto en el caso de México. Sin embargo, también en los Estados Unidos se tiene la impresión de que, con tantos agentes burocráticos que representan a las dependencias del gobierno central y que controlan tal cantidad de asuntos, la capacidad de dichas comunidades para resolver sus propios problemas es mínima.

Para empezar, sólo una pequeña parte (2 o 3% en promedio) del ingreso de los municipios mexicanos proviene de fuentes controladas por ellos, ya sea porque sólo existen unos cuantos rubros a los que puedan aplicar impuestos (e.g., los prediales y algunos honorarios por servicios) o porque tienen poca autoridad para recaudar los que les son atribuidos.³⁴ Para cubrir la mayor parte de sus gastos las localidades dependen de los gobiernos federal —que recauda la mayor parte de los impuestos— y estatal —que distribuye muchos de los recursos provenientes ya sea del presupuesto nacional o de la “participación fiscal” (que obliga al gobierno federal a compartir con los municipios algunos de los impuestos recaudados). En lo que se refiere a las comunidades fronterizas, 80% de los ingresos que generan las cuotas de peaje que se cobran en los puentes internacionales es enviado al gobierno central. Sin embargo, cada día se impugna más la centralización. Según observamos, los municipios fronterizos enfrentan una demanda creciente, con muy poco apoyo del gobierno federal y de las empresas locales, por lo que ahora los municipios están exigiendo mayor participación en las contribuciones que recauda el gobierno federal, así como un mayor control de las fuentes de percepción fiscal en sus jurisdicciones.

En el primer trimestre de 1995, los alcaldes de las ciudades fronterizas de México se reunieron en Nuevo Laredo para elaborar una estrategia común a fin de elevar su participación en dichos ingresos. En el mes de junio, este tema atrajo la atención nacional, cuando el alcalde de Ciudad Juárez, miembro del PAN, inició una huelga de hambre para manifestar la urgencia que tienen las autoridades municipales de la frontera de disponer de esos ingresos para aliviar el congestionamiento en los puentes, ampliar las instalaciones y generar una base económica que pueda utilizarse para mejorar los servicios urbanos en la frontera. Si bien la protesta fue local, ésta llegó a simbolizar la presión creciente que hay en México para que se descentralicen las funciones del gobierno federal en la frontera, de tal forma que equipare la

³⁴ José Luis Méndez, “Estudio introductorio”, en D.S. Wright, *El estudio de las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica (en prensa); Enrique Cabrero, “Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales. Una aproximación metodológica para su estudio”, en Cabrero (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

operación en el lado estadounidense. Cuando volvimos a visitar la ciudad, en junio de 1996, se nos dijo que el alcalde se encontraba en la ciudad de México para discutir el asunto de las cuotas de peaje.³⁵ Debe señalarse que el incremento de las transferencias del gobierno federal a estas comunidades se dificultó aún más por el hecho de que tres de las cuatro ciudades que visitamos en 1996 eran gobernadas por el Partido Acción Nacional.

Relaciones transfronterizas

En el caso de México y los Estados Unidos, la cooperación en materia de políticas transfronterizas no ha sido sencilla. Esto se debe a varios factores, tales como la existencia de dos burocracias gubernamentales independientes, con tradiciones jurídico-administrativas diferentes, y la falta de confianza en la profesionalización o buena voluntad de las respectivas autoridades. La colaboración entre los actores locales ha sido particularmente difícil de establecer, pues las autoridades federales son las únicas constitucionalmente autorizadas para actuar en el campo de las relaciones internacionales, a pesar de que los asuntos más triviales requieren de una acción conjunta, dado que la solución a la mayor parte de los problemas que enfrentan estas comunidades es de carácter transfronterizo.

Por tanto, no tendría que sorprendernos el hecho de que, cuando ha habido cierta cooperación, ésta ha tomado la forma de contactos directos entre los representantes de los dos gobiernos federales. Uno de los primeros temas que requirió de la cooperación binacional fue el suministro de agua, para lo cual desde 1944 ha estado operando la Comisión Internacional de Límites y Aguas.³⁶ Los acuerdos de cooperación binacional fronteriza en asuntos tales como el medio ambiente datan de principios de los años ochenta, cuando se firmó el Acuerdo de La Paz. En diciembre de 1996, el presidente Zedillo propuso el XXI Programa Binacional Fronterizo, tendiente a canalizar recursos para el desarrollo sustentable de esta región. El programa reconoce que el crecimiento ha excedido la capacidad de la infraestructura en la frontera y crea nueve grupos de trabajo para atacar diver-

³⁵ Esta situación también se ha presentado en los estados fronterizos. En Nuevo León, algunos dirigentes locales incluso propusieron la independencia del estado y, si bien tal demanda era básicamente retórica y su único propósito era ejercer presión, captó la atención de la prensa nacional.

³⁶ Stephen P. Mumme, "Continuity and Change in US-Mexico Land and Water Relations: The Politics of the International Boundary and Water Commission", Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, *Working Paper*, núm. 77, 1981; Arreola y Curtis, *op. cit.*, p. 193.

sos problemas.³⁷ Aun cuando se supone que, según se especifica en el TLCAN, algunos de los recursos han de provenir del Banco de Desarrollo de América del Norte, nuestros entrevistados nos comentaron que los recursos que ha otorgado dicha instancia no han llegado a la frontera sino en forma sumamente lenta.

No obstante, la creciente urgencia de los problemas ha suscitado que se presenten peticiones ya sea de “mecanismos de cooperación transfronterizos”, de “mayor autonomía en la frontera” o, incluso, propuestas de “terceros países”.³⁸ Es claro que ha habido una cooperación transfronteriza local en lo relativo a varios aspectos (por ejemplo, los acuerdos informales para facilitar el cruce de policías, bomberos o hasta personal militar, en situaciones de emergencia), a tal grado que Bustamante habla incluso de una política exterior fronteriza *de facto*.³⁹ En el área Tijuana-San Diego, ambas ciudades están colaborando para construir una planta de tratamiento de desechos, con un valor de 400 millones de dólares,⁴⁰ mientras que, en otras zonas, la cooperación ha consistido básicamente en el intercambio de información (por ejemplo, sobre el uso del suelo).⁴¹ En un contexto más amplio, los gobernadores de los estados fronterizos se han reunido en forma periódica desde hace algunos años y, en su reunión más reciente, a mediados de 1996, tocaron los temas relativos al medio ambiente, la delincuencia, la inmigración y la infraestructura.

En lo que se refiere a las aduanas, las diferencias en las tradiciones y prácticas administrativas, así como la falta de confianza, han sido los principales obstáculos para una mayor cooperación. Sin embargo, el TLCAN contiene diversos mecanismos que prevén la realización de consultas periódicas entre las autoridades aduanales de los Estados Unidos y México. A este respecto, actualmente se está fomentando un nuevo clima de colaboración, enfocado en la resolución de asuntos específicos que entran en el campo de

³⁷ *El Nacional*, 19 de diciembre de 1996; Lawrence Herzog (comp.), *Planning the International Border Metropolis: Transboundary Policy Opinions for the San Diego-Tijuana Region*, San Diego, University of California at San Diego, Center for US-Mexican Studies, 1986.

³⁸ Niles Hansen, “The Nature and Significance of Border Development Patterns”, en L.J. Gibson y A. Rentería (comps.), *The US and Mexico: Borderland Development and National Economies*, Boulder, Westview Press, 1985, p. 12; Raúl Fernández, *The Mexican-American Border Region: Issues and Trends*, Notre Dame, University of Notre Dame, 1989, p. 45; José María Ramos, *Desarrollo regional y relación transfronteriza*, México, INAP, 1996.

³⁹ Jorge A. Bustamante, “Administración municipal y relación bilateral”, en Tonatiuh Guillén *et al.*, *El municipio y el desarrollo social en la frontera norte*, reporte de investigación, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1993.

⁴⁰ Smith y Malkin, *op. cit.*

⁴¹ Carlos Graizbord, “Transboundary Land-use Planning: A Mexican Perspective”, en Herzog, *op. cit.*, p. 16.

las instancias aduanales de ambos países. Es aquí en donde deberán centrarse los esfuerzos futuros a fin de que puedan definirse las diferencias adecuadas entre los mecanismos específicos elaborados de manera uniforme para la consulta de los representantes de las oficinas aduanales de México y los Estados Unidos y los muy distintos mecanismos de operación que se encuentran en Nogales, Laredo, El Paso, Hidalgo (McAllen) y Brownsville. Un hecho muy representativo fue el que constatamos cuando le pedimos a un oficial aduanal de Nogales, en el lado estadounidense de la frontera, que le pidiera a su contraparte mexicano que viniera a donde nos encontrábamos; la distancia que separaba los dos edificios era de unos cuantos metros, pero cuando intentó comunicarse con él por teléfono, primero, no conocía su número y, cuando lo averiguó, no fue posible que la otra persona contestara la llamada.

PERSPECTIVAS Y CONCLUSIONES

Para resumir, la frontera México-Estados Unidos es una región muy heterogénea y compleja. Quienes viven en las comunidades fronterizas están experimentando, de muy diversas maneras, los efectos del mayor comercio que ha generado el TLCAN y las modificaciones a las políticas fronterizas. Pero, dado que estos patrones no son uniformes, uno de los objetivos del presente trabajo era mostrar las diferencias entre los diversos puentes fronterizos.

En términos generales, los efectos del TLCAN en la frontera no parecen ser del todo positivos. Pero, desde una perspectiva comparada, esto no debería sorprendernos, pues, cuando hace algunos años la Comunidad Europea del Carbón y el Acero se transformó en una unión aduanera y, en diversas ampliaciones, se admitió el ingreso de nuevos miembros en la Comunidad Europea, las comunidades fronterizas cuya primera razón de existir eran las transacciones fronterizas padecieron un severo desorden económico. Por ello, aunque la región fronteriza ha seguido creciendo en términos económicos y demográficos, estos cambios no han sido siempre bien recibidos por los residentes de la frontera. Por el contrario, es posible que el TLCAN haya contribuido a aumentar las fricciones en esta área binacional, más que a reducirlas.

En México, como se preveía, la firma del Tratado ha hecho que las maquiladoras no ubicadas en la frontera estén creciendo más rápidamente que las que se encuentran en esa región. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de las comunidades fronterizas y del comercio que pasa por ellas ya ha superado la capacidad de las mismas, así como la infraestructura con la que cuentan. Estas ciudades fronterizas ya están autososteniéndose como entidades

demográficas y económicas que generan su propia inercia de desarrollo.⁴² Siguen constituyendo fuertes polos de atracción, pero las autoridades locales apenas pueden controlar las presiones por una mejor infraestructura urbana, que crecen a medida que empeoran los congestionamientos de tránsito y aumenta la población y la actividad industrial. Por tanto, en la mayoría de los casos, el problema que enfrentan México y los Estados Unidos no radica en que las bases económicas de las comunidades se debiliten porque la gente salga a buscar trabajo a otros sitios, sino en que ambos países puedan crear el ambiente apropiado para el aprendizaje mutuo de las políticas, que permita que los dirigentes y actores locales logren la autonomía necesaria para resolver en forma conjunta los problemas y preparar a sus ciudadanos en nuevas tareas económicas, a medida que van desapareciendo las antiguas maneras de gestionar las transacciones fronterizas.

En el lado estadounidense existe una tendencia cada día mayor hacia la militarización, en el sentido de una mayor presencia de personal, equipo, métodos y actitudes militares. El éxito de esta política para detener el comercio ilegal no solamente se cuestiona, sino que ésta sin duda ha aumentado las fricciones entre las ciudades fronterizas y dentro de ellas. Más allá de las transacciones y los cruces ilegales, la vida de los ciudadanos legales en el lado estadounidense de la frontera se ha vuelto cada día más difícil y problemática, especialmente si son de origen mexicano.

Resulta difícil decir hasta qué punto el aumento del comercio legal ha propiciado el incremento de las operaciones ilegales. Ramos así lo afirma, pero sus evidencias o bien son anecdóticas o bien muestran un patrón cíclico en el breve periodo de su estudio.⁴³ Con el incremento del comercio tal vez se presenten ahora más intentos de encubrir las exportaciones ilegales tras una clasificación legal. Nosotros pudimos constatar, en efecto, que en los puertos oficiales de entrada con frecuencia ocurren casos de confiscación de drogas que se presentan con una autorización legal para cruzar la frontera. Y también ha continuado el contrabando, aunque la demanda de artículos ha cambiado radicalmente. No obstante, muchos de nuestros entrevistados destacaron el hecho de que la mayor parte de la inmigración ilegal y del tráfico de drogas sucede fuera de dichos puertos, en las vastas áreas abiertas y sobrepobladas que constituyen la mayor parte de la frontera. Ramos señala, acertadamente, que las políticas se han equivocado al enfocar su atención en las inspecciones, más que en el consumo.⁴⁴

⁴² Arreola y Curtis, *op. cit.*, p. 220.

⁴³ Ramos, *La política antidrogas y comercial de EUA en la frontera con México, op. cit.*, p. 40.

⁴⁴ *Idem.*

En el presente trabajo hemos tratado de mostrar que existen varias vertientes políticas, cada una de las cuales favorece una postura específica hacia el comercio, ya sea en el sentido de facilitararlo o de controlarlo. Obligados por la necesidad de promover el desarrollo económico y, quizá, por ciertas presiones empresariales, los actores mexicanos de la vertiente técnica por lo general han relajado sus mecanismos de control y han trabajado para facilitar el comercio. Aunque persisten algunos problemas de corrupción y de prácticas corporativistas, la presión ejercida por el comercio parece estar haciendo poco a poco de lado a los grupos fronterizos monopolísticos —como los agentes aduanales— o a las subregiones estrechamente definidas —como la de Laredo-Nuevo Laredo.

En los Estados Unidos se han introducido importantes medidas tendientes a facilitar el comercio, tales como el programa de dispensa de hacer fila, las iniciativas de desconcentración y los experimentos de gestión integrada de los puertos. Sin embargo, al mismo tiempo se han aplicado medidas encaminadas a ejercer mayor control, en un momento en el que las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos aumentan por la disminución del precio del peso. La frontera ha padecido estas medidas de diversas maneras y, como lo señalamos, las tensiones han aumentado. No obstante, el comercio también está ejerciendo sus propias presiones y, a medida que surgen nuevas demandas, se está prestando más atención a las nuevas ideas y maneras de evitar los cuellos de botella. Por una parte, México poco a poco está transfiriendo más recursos a sus municipios a fin de que tengan la capacidad y libertad para resolver sus propios problemas. Por la otra, se están presentando nuevas ideas sobre cómo aliviar las presiones en la frontera, en lugar de limitarse a construir más puentes e incrementar los mecanismos de control. Así, por ejemplo, actualmente se estudia la construcción de una supercarretera norteamericana que corra a lo largo de rutas y puntos de control autorizados en el interior de ambos países.

Sin embargo, al tiempo que los promotores del libre comercio proponen estas soluciones para evitar los cuellos de botella, otros hacen una campaña para impedir que se sigan experimentando soluciones y para obstaculizar la integración económica. Las fuentes de esta oposición a una mayor integración son, en primer lugar, la renuencia de muchos estadounidenses a importar a sus ciudades los problemas fronterizos; en segundo lugar, el nacionalismo y el deseo de preservar la soberanía, que no cederán fácilmente ni en los Estados Unidos ni en México, y en tercer lugar, la gran desconfianza mutua entre las autoridades de ambos países en lo que se refiere a las operaciones.

Resolver los diversos y complejos problemas de la frontera que enfrentan México y los Estados Unidos no es una tarea fácil. Sin embargo, sólo has-

ta que estos y otros obstáculos sean superados dejará la región fronteriza de estar abandonada a su propia suerte, aislada del resto de México y de los Estados Unidos. Hasta la fecha, el efecto que ha tenido el incremento del comercio no ha sido sino agudizar lo que siempre fue una realidad para esa región que parecería ser el traspasio olvidado de los Estados Unidos y de México. Mejorar las condiciones de vida en la frontera, facilitar el cruce legal de las personas y los bienes, al tiempo que se controlan las actividades ilegales, son objetivos quizá difíciles pero no imposibles de conciliar. Lo cierto es que ningún avance será posible en esta materia, en tanto México o los Estados Unidos traten de resolver las dificultades de manera unilateral. La región fronteriza se ha convertido, así, en un territorio en el que la interdependencia de ambos países es un hecho con el que día a día debe convivirse.

Traducción de LORENA MURILLO S.