

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD FRONTERIZA DE ESTADOS UNIDOS: ESTRATEGIAS E IMPACTOS BINACIONALES

JOSÉ MARÍA RAMOS GARCÍA

INTRODUCCIÓN

ESTE ARTÍCULO¹ ANALIZA LA POLÍTICA de seguridad interna de Estados Unidos enfatizando su propuesta de seguridad fronteriza y algunos de sus impactos en la frontera con México, particularmente en la relación entre Tijuana, Baja California y San Diego, California.

La coyuntura actual plantea nuevamente la importancia del estudio de Estados Unidos desde una perspectiva de la política pública, en especial, al destacarse que la política de seguridad nacional de ese país esta influyendo en el contexto mundial. En ese marco, cabe recordar la importancia que le adjudicó don Daniel Cosío Villegas al estudio de Estados Unidos:

[...] es un hecho que unos tildan esa vecindad de mala, aun de funesta [...] Importa muchísimo entender que decretarla anticipadamente buena o mala confirma la necesidad de averiguar en qué consiste, cómo se ejerce, si todos sus efectos son perjudiciales o hay alguno bueno y si es tan inevitable como se pregona, o si por el contrario, puede gobernarse para que cause el menor daño o el mayor bien a México.²

El tema de la seguridad nacional ha sido prioritario en la relación México-Estados Unidos desde los sucesos de septiembre de 2001. Por ello, se han efectuado varias conferencias nacionales e internacionales.³ En dichos

¹ Este artículo es producto de una estancia de investigación del autor en la ciudad de Washington, DC, con el apoyo del Mexico Institute del Woodrow Wilson International Center for Scholars y del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, A. C.

² Daniel Cosío Villegas, "De la necesidad de estudiar a Estados Unidos", *Anglia*, UNAM, núm. 1, 1968, p. 10.

³ Entre las actividades importantes se encuentran A North American Assembly. North America: Secure and Efficient Borders, Monterrey, México, 21-22 de septiembre de 2003, y el

encuentros se han examinado las diversas facetas de la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos. Uno de los temas que ha recibido escasa atención es el del papel de la frontera norte de México en la agenda de seguridad de Estados Unidos y las manifestaciones locales y regionales de esa política.

El argumento central que se sustenta en este artículo es que la propuesta del gobierno de Estados Unidos, de lograr un equilibrio entre las prioridades de seguridad y las de promover a la vez una mayor agilidad en los flujos transfronterizos (de personas, mercancías y servicios), será difícil de alcanzar en el mediano plazo, a causa de factores asociados a la política burocrática y al énfasis que se pone en la política de seguridad.

Los temas a través de los cuales se desarrolla el argumento anterior son los siguientes: 1) La Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos y la propuesta de frontera inteligente; se identifican los objetivos de tal estrategia, subrayándose la iniciativa de frontera inteligente. 2) El Departamento de Seguridad Interna y la política de seguridad fronteriza; se presentan algunos antecedentes del papel de tal Departamento, así como elementos de su organización administrativa, destacándose la función de la Subsecretaría de Seguridad Fronteriza y Transporte (SSFT). Y 3) La política de seguridad de Estados Unidos y la frontera con México; se analizan algunos impactos de la nueva estructura institucional y de la política de seguridad en dicha frontera.

1. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS Y LA PROPUESTA DE FRONTERA INTELIGENTE

La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos tradicionalmente se había concentrado en evitar o controlar la migración ilegal hacia ese país. Entre sus antecedentes recientes destacan la Iniciativa de Seguridad en la Frontera, que se inició en junio de 1998 con la idea de hacer más segura la frontera con México. Esta iniciativa tenía cuatro elementos: prevención, búsqueda y rescate, identificación y seguimiento y, finalmente, registro de migrantes indocumentados.

Posteriormente, en junio de 2001 ambos gobiernos suscribieron el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza, en el que se incluyen, entre otras acciones, una política de disuasión de migración en áreas consideradas de alto riesgo, como es la frontera de Tijuana-San

seminario internacional "El Debate Subregional sobre Seguridad Hemisférica", proyecto Creating Community, Woodrow Wilson Center y UNAM, México, 19 de septiembre de 2003.

Diego. Con la nueva política de seguridad de Estados Unidos,⁴ una de las prioridades siguen siendo los migrantes indocumentados, tema que, al asociarse con el del terrorismo, aumenta su importancia desde la perspectiva de la seguridad nacional estadounidense.⁵

La Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos se centra en seis áreas:

1. Inteligencia y prevención.
2. Seguridad fronteriza y de transporte.
3. Protección antiterrorista interna.
4. Protección de infraestructura estratégica.
5. Defensa en contra del terrorismo radical.
6. Capacidad de respuesta en situaciones de emergencia.

Estas áreas tienen como objetivo central prevenir acciones terroristas en Estados Unidos y en las fronteras de ese país, reducir las vulnerabilidades de la nación y, finalmente, disminuir los daños y emprender la recuperación tras los que causaran eventuales acciones terroristas (The Office of Homeland Security, 2002). En este artículo se analiza el área de seguridad fronteriza y de transporte.

La Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos, en el área fronteriza y de transporte, considera seis iniciativas principales:

1. Asegurar mayor responsabilidad institucional en las políticas de seguridad fronteriza y de transporte.
2. Establecer una política de frontera inteligente.
3. Aumentar la seguridad en el transporte comercial internacional.
4. Implantar la Ley de Seguridad en Transporte y Aviación, 2001.
5. Refinanciar a la Guardia Costera.
6. Reformar los servicios de inmigración.

⁴ Véase US Department of Justice, Office of Inspector General (OIG): *Follow-Up Report on the Border Patrol's Efforts to Improve Northern Border Security*, OIG Report 1-2002-004 Senate Hearing (2001), *Northern Border Security*, 107th Congress, 1st Sess., 3 de octubre y 5 de diciembre.

⁵ Existen varios reportes, elaborados por la General Accounting Office (GAO), en donde se destaca la importancia de los migrantes en la nueva política de seguridad. Por ejemplo, véase GAO (2003), Richard M. Stana, Director Homeland Security and Justice Issues, "Homeland Security: Challenges Facing the Department of Homeland Security in Balancing its Border Security and Trade Facilitation Missions". Testimony before the Subcommittee on Infrastructure and Border Security, Select Committee on Homeland Security, House of Representatives, 16 de junio.

Las principales iniciativas relacionadas con la frontera entre México y Estados Unidos se vinculan con las propuestas de reorganización institucional y de frontera inteligente.

La Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos reconoce que cada comunidad del país está conectada a una red global de transporte a través de sus puertos, aeropuertos, carreteras y ferrocarriles, en los cuales se movilizan personas y artículos tanto al interior como al extranjero. El gobierno estadounidense pretende promover una mayor eficiencia en esos flujos y transacciones a través de sus fronteras, pero tratando de evitar que en esas operaciones se presenten acciones terroristas. Es decir, la propuesta gubernamental tiene como propósito promover los flujos transfronterizos a la vez que proveer mayor control y seguridad.⁶

Las iniciativas en materia de seguridad fronteriza y del sistema de transporte de Estados Unidos se plantean considerando la extensión de las fronteras que el país tiene con Canadá y México.

Con Canadá, la frontera es de 5 525 millas y con México, una de 1 989 millas. Además, según estimaciones del gobierno de Estados Unidos, cada año ingresan legalmente a su territorio 500 millones de personas. De éstas, se considera que 330 millones son extranjeros, destacándose el hecho de que cerca de 85% de esos extranjeros ingresan a través de los cruces fronterizos (The Office of Homeland Security, 2002). Se estima que, de esos extranjeros, la mayoría son personas que laboran en Estados Unidos, pero que viven en México o Canadá.⁷

La relevancia de la frontera con México también radica en que se registran aproximadamente 300 millones de cruces de personas en ambos sentidos, 90 millones de autos y 4300000 camiones anualmente. En ese marco se comprende el interés gubernamental de Estados Unidos por tratar de controlar los cruces fronterizos con México y Canadá. Adicionalmente deben considerarse las operaciones comerciales que se efectúan en las fronteras de Estados Unidos con los otros dos países. La cuestión que hay que plantear es si en ese contexto el gobierno estadounidense tendrá

⁶ El Congreso de Estados Unidos, a través del Select Committee on Homeland Security y particularmente del Subcommittee on Infrastructure in Border Security, organizó el día 23 de julio de 2003 en Washington, DC una audiencia para examinar las implicaciones de la política de seguridad fronteriza para las empresas; el objetivo de la audiencia fue conocer la opinión de los empresarios a este respecto. Entre los programas que el gobierno federal ha implantado para prevenir acciones terroristas se encuentran Operation Safe Commerce (OSC), The Container Security Initiative (CSI), Customs Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) y The Advance Manifest System.

⁷ Mejor conocidos como trabajadores transmigrantes o *commuters*.

la capacidad de alcanzar un equilibrio eficaz entre cruces fronterizos y acciones de prevención del terrorismo.

De las iniciativas que al respecto se han desarrollado desde septiembre de 2001, destaca el énfasis puesto en las tareas de intercepción policiaca.⁸

Las estrategias de Estados Unidos en relación con México se han caracterizado por dos acciones fundamentales. Una fue el anuncio por parte del gobierno estadounidense de la iniciativa de frontera inteligente, hecho en la primera semana de marzo de 2002 y el cual se inserta como una de las seis principales acciones de la Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos (The Office of Homeland Security, 2002). La otra fue la propuesta de creación de un Comando de América del Norte (CAN) o Northern Command. Esta iniciativa incluiría la defensa de las fronteras y el despliegue de tropas en las zonas fronterizas cuando sea necesario.⁹

La iniciativa de frontera inteligente pretende crear una "frontera del futuro", en donde se considerarán sus distintas dimensiones en términos de cruces terrestres y por vías marítima y aérea, a través de un sistema de inspección de los vehículos, artículos y personas que ingresan en Estados Unidos. Con esta política, el gobierno estadounidense espera que la "frontera del futuro" pueda proveer mayor seguridad mediante una mejor inteligencia, coordinación intergubernamental y cooperación internacional. Desde la perspectiva del comisionado Robert C. Bonner, del Bureau of Customs and Border Protection (CBP), con esas acciones se reinventaría la frontera, con el fin de preservar la economía del país y en general de Norteamérica.¹⁰

La iniciativa de fronteras inteligentes se compone de 22 acciones que a su vez se integran a las áreas de seguridad de infraestructura, seguridad en cuanto al flujo de personas y seguridad en el flujo de bienes.¹¹

⁸ Una acción adicional de esa política fue la participación coyuntural de miembros de la Guardia Nacional de Estados Unidos en marzo de 2002, con la finalidad de apoyar en las tareas de inspección del Servicio de Aduanas y del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) en los cruces fronterizos con México.

⁹ Estados Unidos cuenta con cuatro comandos: en el Pacífico, el Sur, el Europeo y el Atlántico, además del acuerdo de defensa aérea que tiene con Canadá (NORAD).

A esta estructura se sumaría el CAN. Para examinar el proceso de construcción de una seguridad regional en donde se ubicaría la propuesta del CAN, véase Raúl Benítez Manaut, "América del Norte: ¿seguridad regional en construcción?", ponencia presentada en el LI Congreso de Americanistas, Santiago de Chile, 14-18 de julio de 2003.

¹⁰ Véase la conferencia de Robert C. Bonner, en "Safety and Security in North American Trade", Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, DC, 16 de julio de 2003.

¹¹ Véase The White House, Office of Press Secretary (2002), "Smart Border: 22 Point Agreement-US-Mexico Border Partnership Action Plan", 21 de marzo, Washington, DC.

CUADRO 1
Acuerdo de 22 compromisos sobre frontera inteligente
Estados Unidos-México

<i>Cooperación de la infraestructura</i>	<i>Seguridad en el flujo de personas</i>
Planeación de largo plazo	Viajeros con documentación previamente revisada
Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos	Información avanzada sobre pasajeros
Protección de la Infraestructura	Viajes de negocios por el TLCAN
Armonización de los puntos de entrada a puertos	Fronteras seguras y disuasión de "polleros"
Exhibición de proyectos	Consulta con respecto a la política de expedición de visas
Cooperación en puntos de cruce fronterizo	Entrenamiento conjunto
Financiamiento de proyectos fronterizos	Bases de datos conjuntas
	Revisión de personas provenientes de terceros países
<hr/> <i>Seguridad en el flujo de bienes</i> <hr/>	
Cooperación entre los sectores privado y público	
Intercambio electrónico de información	
Seguridad en el transporte marítimo de bienes	
Cooperación tecnológica	
Seguridad en redes ferroviarias	
Combate al fraude	
Intercepción de contrabando	

Fuente: The White House, Office of Press Secretary (2002), "Smart Border: 22 Point Agreement-US-Mexico Border Partnership Action Plan", 21 de marzo, Washington, DC.

Esta iniciativa sería implantada por las agencias fronterizas tanto de Estados Unidos como de México, con la idea de proveer mayor seguridad y propiciar una adecuada gestión en los sistemas de información e infraestructura. Adicionalmente se propuso una relación más estrecha de las aduanas con la comunidad comercial para la inspección de mercancías importadas (The Office of Homeland Security, 2002). Es decir, en principio el acuerdo implica una relación entre seguridad y actividades comerciales transfronterizas.

Desde la perspectiva del gobierno de Estados Unidos, la iniciativa de frontera inteligente supone la capacidad de transparentar y eficientizar los cruces de personas y artículos motivados por actividades económicas y sociales legales. El objetivo central de tal iniciativa es impedir el ingreso de presuntos terroristas, mediante una minuciosa revisión de pasajeros y tripulaciones de aeronaves y embarcaciones, pero facilitando a la vez los cruces transfronterizos (GAO, 2002 y The Office of Homeland Security,

2002). Asimismo se pretende identificar a personas que representen una amenaza a la seguridad antes de su llegada a aeropuertos y puertos marítimos de América del Norte, a través de la revisión de las declaraciones de las tripulaciones y el pasaje.¹² El SIN se propone emplear instrumentos biométricos,¹³ con la finalidad de identificar a las personas que ingresan en territorio estadounidense.

El gobierno de Estados Unidos, a través del Departamento de Seguridad Interna, tiene en mente implantar el programa US Visit a partir de diciembre de 2004, cuyos objetivos son aumentar la seguridad de los ciudadanos estadounidenses y visitantes, agilizar los viajes y el comercio legales, asegurar la integridad del sistema de inmigración y garantizar la confidencialidad de los visitantes. El programa consiste en la verificación de la documentación de los visitantes transfronterizos a Estados Unidos.¹⁴ En caso de implantarse tal programa, podría tener repercusiones negativas en los flujos transfronterizos con México, dada la dinámica de los mismos.

Una de las principales estrategias de la iniciativa de frontera inteligente consiste en el diseño de “tarjetas inteligentes” para los habitantes de la región.¹⁵ Los gobiernos de Estados Unidos y Canadá acordaron conceder tales tarjetas a los viajeros que frecuentemente cruzan por los puertos fronterizos, además de crear un sistema mediante el cual el transporte de

¹² Véase “Ridge Calls Security at Border ‘Outdated’. Technology Urged for Mexico Crossings”, *Washington Post*, 6 de marzo de 2002.

¹³ Véase GAO (2002), *Technology Assessment: Using Biometrics for Border Security*, noviembre; además, GAO (2003), Statement of Nancy Kingsbury, Managing Director Applied Research and Methods, *Border Security. Challenges in Implementing Border Technology*, Testimony before the Subcommittee on Terrorism, Technology, and Homeland Security and Subcommittee on Border Security, Immigration, and Citizenship, Committee on the Judiciary, US Senate, 12 de marzo.

¹⁴ El sistema de verificación tiene por objeto validar la identidad del visitante, verificar su salida y confirmar su cumplimiento respecto de las normas de inmigración de Estados Unidos. Por ejemplo, actualmente (diciembre de 2003), en la frontera Tijuana-San Diego, el tiempo que lleva cruzar a Tijuana—desde San Ysidro, Ca— oscila entre 40 y 80 minutos, de lunes a viernes, en el horario de 16 a 20 horas. La mayor parte de las personas que cruzan en dicho horario trabajan en San Diego y viven en territorio mexicano.

¹⁵ En el caso de la frontera de Tijuana-San Diego se han establecido las visas SENTRI (Secure Electronic Network for Travelers’ Rapid Inspection), las cuales permiten cruzar hacia Estados Unidos de manera rápida (1 a 20 minutos, dependiendo de la hora de cruce). También se ha considerado que los camiones de carga tengan un candado inteligente, electrónico, que, una vez cerrado, no pueda abrirse sino hasta que aquéllos lleguen a su destino, y así cruzarían la garita de Otay sin revisiones. Según el ex embajador Jeffrey Davidow, el gobierno de Estados Unidos estaba dispuesto a dar 25 millones de dólares “a nuestros amigos de México” para operar un plan piloto a fin de promover cruces ágiles en la frontera de Tijuana-San Diego, considerando la importancia de ésta. Véase “Para facilitar cruces fronterizos EU ofrece 25 mdd”, *Frontera*, Tijuana, BC, 9 de abril de 2002.

carga pueda ser inspeccionado en sus lugares de salida de cada país. Ambas naciones acordaron también intercambiar información de inteligencia. Estas acciones forman parte del acuerdo bilateral que suscribieron sobre seguridad fronteriza.¹⁶

Una diferencia que se puede destacar, de los acuerdos de seguridad fronteriza suscritos por Estados Unidos con México y Canadá, es que en el caso de este último se ha avanzado hacia una mayor institucionalización de los mecanismos de seguridad, en donde los antecedentes de cooperación entre ambos países han sido un elemento fundamental.

La cuestión central por plantear es si las acciones de la iniciativa de frontera inteligente efectivamente reducirán en el corto o mediano plazo las demoras en los cruces entre México y Estados Unidos. Esta frontera representa mayor complejidad, a causa del volumen de dichos cruces¹⁷ y, en general, por los problemas fronterizos que se comparten. La cuestión se analiza de la siguiente manera:

La política de frontera inteligente tiene como antecedente la iniciativa de Sociedad para la Prosperidad (Partnership for Prosperity),¹⁸ la cual se propuso en el encuentro entre los presidentes de México y Estados Unidos en Guanajuato (febrero de 2001) y se reafirmó en el efectuado en Washington, DC a principios de septiembre de 2001.

El objetivo de esa iniciativa es que, a través de una alianza entre los sectores público y privado de ambos países, se fomentaría la inversión privada en localidades mexicanas de bajo crecimiento económico. Adicionalmente, participarían otros actores profesionales y de la sociedad civil en el diseño del plan de acción.¹⁹ En esa coyuntura el tema de la seguridad no tenía referencia alguna.

Un segundo contexto para analizar la política de seguridad fronteriza se refiere a la Reunión Internacional sobre Financiamiento al Desarrollo (Monterrey, NL, 21 de marzo de 2002), en la cual se dieron a conocer las acciones concretas de la Sociedad para la Prosperidad en materia de desa-

¹⁶ Véase The White House (2001), "US Canada Smart Border/30 Point Action Plan Update", 6 de diciembre, Washington, DC.

¹⁷ Según información del Instituto Municipal de Planeación de Tijuana, 34% de los cruces de la franja fronteriza se realizan en las dos garitas (San Ysidro y Otay) de dicho municipio –cada día cruzan 50 000 turistas en vehículo y 25 000 peatones en ambos sentidos. Se estima en cerca de 17 millones los cruces al año, de peatones, vehículos, y camiones de carga.

¹⁸ Véase Partnership for Prosperity. Creating Prosperity Through Partnership, Report to President Vicente Fox and President George W. Bush, Monterrey, 22 de marzo de 2002, y Partnership for Prosperity. Partnerships Works, Report to President Vicente Fox and President George W. Bush, 22 de noviembre de 2002.

¹⁹ The White House (2001), "Joint Statement between the United States of America and the United States of México", 6 de septiembre, Washington, DC.

rrollo económico, y a la vez se anunció la estrategia de los 22 puntos de la iniciativa de frontera inteligente con México. La reunión de Monterrey fue importante porque se integraron iniciativas para el fortalecimiento tecnológico y la cooperación para promover un flujo seguro y eficiente de personas y bienes a lo largo de la frontera.²⁰ Este hecho es relevante porque se establecían por primera vez las bases para tratar de lograr un equilibrio entre seguridad fronteriza y agilidad en las operaciones comerciales entre México y Estados Unidos.

Sin embargo, se cuestiona si en esa coyuntura (marzo de 2002) existían las condiciones burocráticas para promover una eficaz gestión de la seguridad fronteriza y particularmente la iniciativa de frontera inteligente. Se considera que no había tales condiciones para promover una adecuada coordinación entre las agencias participantes; además, existían limitaciones de recursos financieros para implantar los 22 puntos de seguridad fronteriza; igualmente, se carecía de la infraestructura en los puertos de entrada necesaria para desarrollar las nuevas acciones y, fundamentalmente, no estaba disponible una tecnología que permitiera alcanzar el equilibrio entre seguridad y comercio. Otro factor importante es que hasta enero de 2003 aún no se había conformado la estructura burocrática en la SSFT, que implementaría las diferentes acciones propuestas en la Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos. En ese contexto, no había una coordinación central –aún no existía el Departamento de Seguridad Interna–, porque no se había promulgado la ley correspondiente.

La elaboración de los 22 puntos de la iniciativa de frontera inteligente fue planteada por el gobierno de Estados Unidos para comprometer el apoyo de México en una acción conjunta de seguridad y desarrollo económico con una perspectiva de largo plazo. Para tal efecto, se aprovechó un acto internacional como el de Monterrey para plantear la importancia del desarrollo económico y la seguridad en una perspectiva bilateral y global.

La iniciativa bilateral adoptada en marzo de 2002 no es en sí misma negativa, porque se reconocen los vínculos económicos y de cooperación en materia de seguridad pública y combate al narcotráfico que han existido entre México y Estados Unidos, vínculos que, en un contexto de inseguridad global, adquieren mayor importancia. El problema radica en si existían las condiciones burocráticas e institucionales para implantarla y, con ello, lograr un equilibrio entre mayor seguridad y mayor agilización en los cruces fronterizos.

²⁰ The White House (2002), "Join Statement by the Presidents of the United States and México", 22 de marzo, Monterrey, Mexico.

2. EL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD INTERNA Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD FRONTERIZA

La creación del Departamento de Seguridad Interna representa la mayor reorganización del gobierno federal de Estados Unidos en más de un siglo (Carter, 2001 y Wise, 2002). Se compone de cinco principales divisiones:

1. Border and Transportation Security (BTS).
2. Emergency Preparedness and Response (EPR).
3. Science and Technology (ST).
4. Information Analysis and Infrastructure Protection (IAIP).
5. Management.

Su tarea central consiste en analizar información de inteligencia sobre amenazas de terrorismo recolectada por la CIA, el FBI, la Agencia de Seguridad Nacional y otras instancias federales, teniendo en cuenta las vulnerabilidades de la nación, y concentrar sus esfuerzos en el terrorismo cibernético y, particularmente, en el terrorismo nuclear, químico y biológico. Igualmente, ayuda a los gobiernos locales y estatales para trabajar de manera conjunta y con ello promover la seguridad en las fronteras, las costas y el transporte.²¹

En este artículo se concede mayor atención al papel de la SSFT. La estructura burocrática de esta dependencia del Departamento de Seguridad Interna, según el Department of Homeland Security, comprende las siguientes funciones:

- ⊗ Administración de la Seguridad en el Transporte
- ⊗ Oficina de Preparación Interna dependiente del Director del Departamento de Justicia
- ⊗ Responsabilidades Regulatorias de Emisión de Visas
- ⊗ Servicio de Protección Federal dependiente de la Oficina General de Administración
- ⊗ Asistente del secretario para la Política de Seguridad Fronteriza y de Transporte
- ⊗ Buró del Comisionado de Aduanas y Protección Fronteriza
- ⊗ Centro de Entrenamiento para la Aplicación de la Ley Federal dependiente del Tesoro
- ⊗ Asistente del Secretario del Buró de Inmigración y Aduanas

²¹ Sobre tal tema, véase Ben Canada, "The Department of Homeland Security: State and Local Preparedness Issues", CRS Report RL31490, Washington, DC, 14 de agosto de 2002.

Entre los aspectos que se desea destacar de esta estructura se encuentran los siguientes: cada unidad de la SSFT se compone a su vez de varias oficinas que atienden asuntos relativos a: inteligencia, antiterrorismo, relaciones comerciales, migración, legislación, políticas y planeación; por lo cual, será sumamente importante una adecuada gestión interorganizacional. Ante esta situación, la pregunta es si existirá una visión común o un equilibrio entre las prioridades y temas de la SSFT. Se considera que la integración de áreas policíacas y comerciales en una sola agencia no es una tarea sencilla desde el punto de vista burocrático, particularmente porque estas instancias han generado vínculos políticos con sus propias bases o comunidades, y el reunir las en una sola y de menor jerarquía les reduce esas bases de apoyo.

Un aspecto adicional por examinar es si con tal diversidad de agencias será posible que tenga prioridad interorganizacional el lograr un equilibrio entre seguridad y comercio. Se considera que ése ha sido el reto de la política de seguridad fronteriza desde su implantación en septiembre de 2001. Sin embargo, se reitera que en el corto y mediano plazo será difícil alcanzar dicho objetivo por razones de tipo político, presupuestal y burocrático.

El argumento central es que cada agencia que se ha integrado a la SSFT mantendrá su propia estructura burocrática y agenda cotidiana (migración, seguridad, comercio y combate al narcotráfico) y, en un segundo momento, se buscará promover una gestión interorganizacional y, con ello, tratar de alcanzar el equilibrio mencionado. Un elemento que respalda esta aseveración es que en la actual estructura de la SSFT no existe un área de gestión interorganizacional.

Las principales iniciativas relacionadas con la frontera México-Estados Unidos son las de reorganización institucional y de frontera inteligente. En el caso de la primera, las más importantes agencias vinculadas con la seguridad fronteriza han sido transferidas al nuevo Departamento de Seguridad Interna, particularmente a las oficinas especializadas.²²

Tanto la ley como la nueva estructura gubernamental tienen implicaciones en la seguridad fronteriza y en la dinámica de la frontera México-Estados Unidos, especialmente por el papel que tendrá la SSFT.²³ Esta

²² Un análisis más amplio del proceso de organización del Departamento, en Harold C. Relyea (2003), "Homeland Security: Department Organization and Management -Implementation Phase", CRS Report for Congress, Washington, DC, 15 de mayo.

²³ Véase Jennifer E. Lake (2003), "Department of Homeland Security: Consolidation of Border and Transportation Security Agencies", CRS Report for Congress, Washington, DC, 22 de mayo.

dependencia incorpora las siguientes agencias federales, las cuales se ocuparán de asuntos de seguridad fronteriza en cada una de sus áreas:

- The US Customs Service (Treasury).
- The Immigration and Naturalization Service (Justice).
- The Federal Protective Service (GSA).
- The Transportation Security Administration (Transport).
- Federal Law Enforcement Training Center (Treasury).
- Animal and Plant Health Inspection Service (Agriculture).
- Office for Domestic Preparedness (Justice).

En este proceso de reorganización de la SSFT se crearon dos oficinas que tendrán un papel central en la gestión de asuntos fronterizos con México. Por un lado, el Bureau of Customs and Border Protection (CBP), a cargo del comisionado Robert C. Bonner (ex director de la DEA y de Aduanas) y el Bureau of Immigration and Customs Enforcement (ICE), a cargo de Michael Garcia (ex comisionado del SIN de diciembre de 2002 a febrero de 2003). En el caso del CBP, su misión principal es prevenir el ingreso de terroristas y de armas a Estados Unidos, con lo cual se pretenderá incrementar la seguridad en las fronteras del país; igualmente, se responsabilizará de evitar el flujo de drogas hacia su territorio. Esta agencia se integró el 1º de marzo de 2003 con la participación de agentes y empleados de las dependencias de agricultura, el SIN, la Patrulla Fronteriza y Aduanas. Con la fusión se integraron 40 000 funcionarios.

Dentro del CBP, resalta la importancia que se concede a la seguridad y al contrabando de drogas. Desde la perspectiva del comisionado Bonner, la política de seguridad fronteriza hacia México se orienta fundamentalmente a evitar el contrabando de drogas y migrantes y, en un tercer plano, a detener a terroristas y confiscar armas. En ese sentido, la cooperación antidrogas con México se considera que ha sido importante en la administración del presidente Fox.²⁴

Se puede considerar que el CBP será el actor principal de la política de seguridad fronteriza con México y con Canadá. La experiencia con que cuenta el comisionado Bonner es fundamental para tratar de lograr un equilibrio entre políticas de seguridad y flujos comerciales, porque ha gestionado esas dos actividades. Sus antecedentes en materia de asuntos fronterizos con México lo convierten en uno de los actores de mayor influencia en la relación bilateral, no obstante que hasta diciembre de 2003

²⁴ El comisionado Bonner confirmó la cooperación antidrogas sin precedentes del actual gobierno mexicano. Véase conferencia, *op. cit.* El actor central en la política internacional antidrogas de Estados Unidos sigue siendo la Office of National Drug Control Policy, que cuenta con un despacho para México y Centroamérica, a cargo de Juan p. Cárdenas.

se desconocía qué funcionario coordinaría los asuntos mexicanos en el Departamento de Seguridad Interna²⁵ o particularmente el Assistant Secretary for Border and Transportation Security Policy.²⁶

Un aspecto adicional del CBP es que la mayoría de las agencias que lo integran no se asocian a tareas relacionadas con el comercio.²⁷ Además, se considera que la integración burocrática es importante,²⁸ pero no que necesariamente garantice el que sea una prioridad el logro de un equilibrio entre seguridad y comercio, no en un contexto en donde se concibe como más relevante la seguridad. El equilibrio entre ambos aspectos dependerá, entre otras cosas, de la influencia de los actores locales y transfronterizos, y de la relación que éstos puedan establecer con sus representantes legislativos en los ámbitos estatal y federal. Dependerá también de la voluntad política del gobierno federal para atender los problemas que impiden el multicitado equilibrio.

La otra dependencia que tendrá un papel central en asuntos de seguridad transfronteriza será el Bureau of Immigration and Customs Enforcement (ICE). Esta área se creó mediante la integración de agentes de Aduanas, el Federal Protective y del SIN. La dependencia contará con 14000 empleados y se responsabilizará de ejercer las leyes en materia de migración y de aduanas; además, efectuaría tareas de investigación, con lo cual se pretende abordar de una manera integral la acción policiaca.

Como se puede apreciar, tanto el BCE y el ICE desarrollarán la política operativa y estratégica en los rubros de comercio, combate al narcotráfico, migración y de seguridad en las relaciones fronterizas con México. Ambas oficinas se complementan en sus actividades. Aunque se podrían presentar conflictos burocráticos, particularmente en los primeros meses de su fun-

²⁵ El funcionario del Departamento de Seguridad Interna que ha llevado los asuntos mexicanos es Francis Kinney.

²⁶ Cabe mencionar que el secretario Tom Ridge nombró en junio de 2003 a Crescencio Arcos como director de Asuntos Internacionales en el Departamento de Seguridad Interna. Arcos se retiró con el rango de embajador, que le fue concedido por el Departamento de Estado, luego de una carrera diplomática de 25 años. Su último puesto gubernamental fue en calidad de Deputy Assistant Secretary of State for International Narcotics and Law Enforcement, 1993-1995. Luego de su designación, es de esperarse que se nombre al responsable de asuntos hemisféricos y al encargado de los asuntos mexicanos en el Departamento de Seguridad Interna.

²⁷ En la conferencia del comisionado Bonner (*op. cit.*), no se enfatizó tal prioridad. Un aspecto que destacó fue que una de las prioridades de su agencia y del Departamento de Seguridad Interna era "fomentar el comercio en Norteamérica no únicamente libre, sino seguro, tan seguro como sea posible contra el terrorismo".

²⁸ Igualmente, en la comparecencia de Richard M. Stana (GAO, *op. cit.*) se destacaron una serie de limitaciones burocráticas, financieras y técnicas que dificultarán en el corto plazo los objetivos centrales del Departamento de Seguridad Interna.

cionamiento, en especial porque el BCE considera que es la única agencia que aborda los asuntos fronterizos de manera integral (“one face at the border”),²⁹ lo cual ocurre también con el ICE.

La relevancia que tendrán ambas direcciones de la SSFT radica en la vecindad geográfica de México y Estados Unidos, así como en el monto de sus transacciones comerciales. Por ejemplo, en el año fiscal de 2002, Aduanas procesó 24.9 millones de importaciones con un valor de \$1100 millones y recaudó \$23800 millones por concepto de impuestos; asimismo, atendió el ingreso de cerca de seis millones de transportes en Estados Unidos durante dicho año. Además, se estimaron en 450 millones las personas que ingresaron en el país en el año fiscal de 2002. La patrulla fronteriza detuvo a cerca de 960 000 indocumentados extranjeros que pretendían internarse ilegalmente en el país (GAO, 2003).

Los datos anteriores plantean una serie de retos de política pública al Departamento de Seguridad Interna, en términos del acceso de mercancías y de personas a Estados Unidos (GAO, 2003). En ese marco se comprende el interés de su gobierno por reorganizar administrativamente las fronteras y con ello controlar los cruces con México y Canadá. Se considera que tal equilibrio es difícil de alcanzar en el corto plazo, porque la mayor parte de las agencias involucradas en las fronteras de Estados Unidos y Canadá tienen que ver con la seguridad (terrorismo, migración y combate al narcotráfico) y sólo Aduanas tiene a su cargo el área comercial. Es de esperarse que, para las agencias relacionadas con la seguridad, no sea una prioridad la agilidad en los flujos comerciales, especialmente en la coyuntura actual de inseguridad global.

Otros aspectos que hay que destacar, de esta nueva estructura gubernamental de la política de seguridad, es si un departamento de reciente formación como es del de Seguridad Interna podrá coordinar eficazmente las diferentes dependencias (GAO, 2002), que tienen enfoques de gestión distintos, burocracias especializadas e intereses políticos propios, y fundamentalmente, si tendrá la capacidad de aumentar la eficiencia gubernamental en el corto plazo para atender las prioridades de la política de seguridad de Estados Unidos.³⁰

²⁹ Este aspecto lo destacó el comisionado Robert C. Bonner en su conferencia (*op. cit.*) en el CSIS. Otro aspecto que hay que mencionar es que el comisionado Bonner ha tenido una mayor presencia pública, incluso igual o superior a la del subsecretario de Seguridad Fronteriza, Asa Hutchinson.

³⁰ La integración de las dependencias relacionadas con asuntos fronterizos en Estados Unidos ha sido un tema de interés gubernamental en los últimos diez años; al respecto, véase a Frederick Kaiser (1999), “Reorganization Proposals for the US Border Management Agencies”, CRS Report for Congress, Washington, DC, 22 de julio, y recientemente, en el marco de

Al respecto, Wise (2002) ha cuestionado que el gobierno de Estados Unidos tenga la estructura organizacional adecuada para atender los requerimientos que implicará una política de seguridad interna.³¹ Particularmente, cuando las organizaciones públicas pretenden alcanzar diferentes metas, para lo cual no existe una coordinación intergubernamental eficaz.³² Por ello, se considera que la reorganización burocrática en materia de seguridad interna en Estados Unidos enfrentará varios problemas de índole administrativa y política (Wise, 2002 y Carter, 2001).

En resumen, el equilibrio entre la política comercial y la de seguridad estará sujeto a factores que van desde el diseño organizacional, presupuesto, tecnología y la capacidad para crear consensos burocráticos dentro de las dependencias, especialmente en aquellas donde se gestionen asuntos de seguridad y comercio; además de la existencia de una eficaz gestión intergubernamental tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones con México.

3. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS Y LA FRONTERA CON MÉXICO

La principal cuestión por analizar es cuáles serían las implicaciones de la nueva estructura de seguridad interna para la relación fronteriza con México. El análisis se centra en dos vertientes: una, la de los posibles impactos de la reorganización administrativa fronteriza en Estados Unidos y, la otra, la de los impactos locales-regionales de la política de seguridad fronteriza.

A manera de introducción a la reorganización administrativa, se pueden destacar las siguientes situaciones: la reorganización administrativa bajo la dirección del Departamento de Seguridad Interna puede complicar más la propia relación bilateral en cuestiones de migración, terrorismo, comercio y drogas, especialmente porque ese Departamento, a través de la SSFT, tiene que gestionarlas.

la reorganización administrativa del Departamento de Seguridad Interna, véase Department of Homeland Security (2003), "DHS Announces Border Security Reorganization", boletín de prensa, 30 de enero. Washington, D.C.

³¹ Véase GAO (2002), *Homeland Security. Management Challenges Facing Federal Leadership*, Report to the Chairman, Committee on Governmental Affairs, US Senate, diciembre.

³² Bardach ha reiterado este problema estructural de las organizaciones públicas; véase Eugene Bardach (2001), "Developmental Dynamics: Interagency Collaboration as an Emergent Phenomenon", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 11, núm. 2, pp. 149-164.

La argumentación sobre la complejidad de la relación se sustenta según la coyuntura del cambio organizacional, la diversidad de aspectos que se abordan, la posibilidad de que se presenten problemas en la definición de una política común en términos de estrategias y prioridades con las oficinas que integran tanto el Departamento de Seguridad Interna como la SSFT y, finalmente, la dificultad de lograr un equilibrio en términos de seguridad fronteriza y comercio.

Otro efecto podría ser que el Departamento de Seguridad Interna promueva una centralización que permita entablar un diálogo serio entre México y Estados Unidos sobre temas de seguridad. Esto implicaría que dicho Departamento, en el corto plazo, tuviera la capacidad para integrar las principales áreas que se han incorporado (migración, terrorismo, combate al narcotráfico y comercio); y en segundo término, que tuviera la capacidad para consensuar o lograr cierto equilibrio entre esas políticas.

Un factor adicional es que los puntos que integran la agenda de seguridad responden a problemas asociados con aspectos sociales, económicos, políticos, de gestión e incluso de salud pública.³³ Es decir, el terrorismo, la seguridad pública, la migración y el narcotráfico son problemas que tienen factores en común, pero las respuestas que a ellos se den no necesariamente tienen que ser las mismas. Esta situación obedece a que en la solución de esos problemas participen distintos actores con diferentes intereses y políticas que se contraponen. Por ello, la pregunta es si el Departamento de Seguridad Interna y particularmente la SSFT tendrán la capacidad para concebir en su gestión una agenda que no se centre únicamente en los factores de seguridad. Sería interesante analizar si las prioridades de los actores fronterizos han sido consideradas en un contexto en el que se concede mayor atención a asuntos del gobierno federal y de política internacional.

Adicionalmente, la naciente estructura antiterrorista incrementará las presiones sobre México para que coopere en asuntos de seguridad. Estados Unidos buscará una cooperación más extensa por parte de México para administrar la región fronteriza común (Bailey, 2002b). Como se ha planteado, el principal referente de la participación de México son las acciones de frontera inteligente. Pero hasta la fecha (diciembre de 2003)

³³ Los impactos de "seguridad (*safety*) personal" se relacionan con el tema de "seguridad policiaca" (*security*) de dos maneras: el riesgo de adquirir de manera ilegal medicamentos en el extranjero, especialmente en Canadá y México, y su efecto en la salud; y el riesgo de que en los medicamentos se puedan introducir sustancias prohibidas en Estados Unidos. De lo anterior se deduce la complejidad de los asuntos de seguridad personal, seguridad y comercio. Estos asuntos fueron parte de la conferencia "Safety and Security in North American Trade", organizada por el CSIS en Washington, DC, 16 de julio de 2003.

no se ha implantado la mayor parte de las estrategias mencionadas en los 22 aspectos de cooperación en materia de seguridad fronteriza. Ello, debido a la organización del Departamento de Seguridad Interna de la SSFT y, en particular, de la Oficina de la Política de Seguridad Fronteriza y Transporte, en la cual habría un responsable de los asuntos mexicanos.

Con respecto a la segunda vertiente de análisis de este subcapítulo, referida a los impactos locales-regionales de la política de seguridad fronteriza, se puede afirmar que una de las consecuencias importantes ha sido un mayor acercamiento de las autoridades fronterizas del norte de México con funcionarios tanto locales y federales de Estados Unidos adscritos a la ciudad de San Diego. Asimismo, autoridades federales de México han establecido relaciones con sus homólogos de Estados Unidos, tendencia que se observa en otras ciudades y estados fronterizos de ambos países. Esta relación ha aumentado luego de que el gobierno mexicano definiera su estrategia de seguridad fronteriza.³⁴

Asimismo, las corporaciones locales del norte de México han apoyado las labores de las autoridades federales mexicanas (Policía Federal Preventiva, Aduanas y Procuraduría General de la República). También han respaldado a las autoridades federales de Estados Unidos (Aduanas, Migración, FBI y la Marina), especialmente en el cruce de Tijuana-San Ysidro (esta ciudad se incluye en el Distrito de Aduanas de San Diego).³⁵ De esta manera se refleja la interacción que en materia de seguridad establece un gobierno local como el de Tijuana con autoridades federales de México y Estados Unidos, con lo cual plantea una relación entre la seguridad pública del gobierno local (la seguridad de los ciudadanos) y la seguridad fronteriza de los gobiernos federales de ambos países en las políticas de inspección y vigilancia a los ciudadanos en los cruces. Los dos tipos de seguridad se relacionan a su vez con la seguridad nacional del Estado.

La comunicación y cooperación transfronteriza regional se manifiesta porque el de Tijuana-San Ysidro es considerado como uno de los principales cruces fronterizos en términos de transacciones comerciales y en términos de tráfico de drogas entre México y Estados Unidos. Además, una de las bases

³⁴ Estas acciones se dieron a conocer en el marco de la "Reunión de Evaluación de Acciones de Coordinación para la Seguridad Fronteriza y Nacional", efectuada en la ciudad de Tijuana, BC, el 3 de octubre de 2001, y convocada por el presidente Vicente Fox y otros secretarios de Estado.

³⁵ Un ejemplo de las iniciativas en materia de seguridad pública para esa frontera aparece en San Diego Police Department (2001), "3rd Annual Binational Public Safety Conference", San Diego, Ca, 11-13 de julio; City of San Diego (2000), "Binational Emergency Management Terrorism. Tabletop Exercise after Action Report", 19 de abril; City of San Diego (2002), "Binational Efforts", memorandum, 18 de julio.

navales más importantes del suroeste de Estados Unidos se localiza en San Diego,³⁶ lo que tiene implicaciones para la seguridad fronteriza de ambos países.

La eventualidad de un conflicto bélico internacional y el hecho de que puedan presentarse atentados en instalaciones navales de San Diego hacen que el estado de Baja California esté en la óptica de la seguridad nacional estadounidense. Es decir, el hecho de que se mezclen asuntos de la seguridad nacional (terrorismo) con el problema del narcotráfico y a la vez con la seguridad pública, da pie a que los estados limítrofes del norte de México se involucren en la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos.

Otra de las consecuencias importantes de la política de seguridad fronteriza en el ámbito local-regional son las demoras que sufren personas y autos para ingresar en territorio de Estados Unidos a través de los cruces. En el caso del transporte comercial, las demoras, si bien fueron un problema grave en los meses de septiembre y octubre de 2001, con posterioridad han disminuido. Las autoridades del SIN o de Aduanas implantan regularmente operativos de inspección comercial en los cruces con México, según coyunturas específicas.³⁷

Como se ha destacado en este artículo, desde la perspectiva del gobierno de Estados Unidos tiene prioridad el equilibrio entre las políticas de seguridad fronteriza y las políticas comercial y económica en las ciudades colindantes de México y Estados Unidos. Este objetivo no se ha alcanzado totalmente porque ha prevalecido el criterio de promover una mayor seguridad o un mayor control policiaco en los cruces. Por ello existen enormes filas de personas y autos para ingresar en el territorio estadounidense en los principales puntos fronterizos (San Diego Dialogue 2001).

³⁶ En dicha base hay 103 000 marinos, 48 barcos de guerra, siete submarinos y dos portaaviones nucleares que pertenecen a la Tercera Flota del Pacífico. En el condado existen tres bases militares de gran importancia estratégica para Estados Unidos: la estación naval de San Diego, localizada al sur de la bahía (donde laboran 48 000 personas); la Base Militar de Camp Pendelton, al norte del condado, y la Base aérea de Mira Mar.

³⁷ El Departamento de Seguridad Interna cuenta con un sistema de alerta ante posibles ataques terroristas, el cual se identifica por los siguientes colores y comprende varias estrategias en cada nivel: *a*) verde (condición baja), bajo riesgo de ataque; *b*) azul, existe la posibilidad general de un ataque; *c*) amarillo (condición elevada), el riesgo de un ataque es muy alto; *d*) naranja (condición alta), hay más base para deducir que se puede presentar un ataque, y *e*) rojo (condición severa), existe una probabilidad muy alta de que ocurra un ataque terrorista. Véase www.dhs.gov. En función del color y por tanto del estado de alerta, se incrementan las inspecciones en los puertos fronterizos hacia Estados Unidos. Un aspecto que hay que destacar es si la posibilidad de un ataque está fundamentada en evidencias concretas o simplemente en temores.

Tales demoras han provocado una menor afluencia de turistas y consumidores en ambos lados de la frontera. Sin embargo, desde la perspectiva del SIN, la política de seguridad fronteriza sí ha sido efectiva, pues ha dado “[...] como resultado la aprehensión de centenares de fugitivos que eran buscados por las autoridades federales; [igualmente se logró] la captura de 600 criminales que intentaron ingresar en Estados Unidos por los puertos fronterizos de San Ysidro o Mesa de Otay [segundo punto de cruce localizado en la ciudad de Tijuana]”.³⁸

Otros impactos producidos por la política de seguridad fronteriza se expresan en los siguientes datos: los atentados de septiembre de 2001 provocaron una caída de 38% en los cruces fronterizos a través de las garitas de San Ysidro y Mesa de Otay, según un estudio elaborado por Crossborder Business Associates,³⁹ con sede en San Diego. Antes de los ataques terroristas las garitas que unen las ciudades de San Diego y Tijuana (San Ysidro y Otay) registraban un promedio de 130 000 cruces diarios; después de los atentados esta cifra cayó a 80 000 cruces.

De la política de vigilancia fronteriza se puede destacar las siguientes consideraciones:

a) Hasta la fecha (diciembre de 2003), el gobierno de Estados Unidos no ha logrado un equilibrio entre agilidad en los cruces y seguridad fronteriza. Ha predominado la atención a la seguridad.⁴⁰

b) Los impactos producidos por la seguridad fronteriza no son homogéneos en todas las ciudades limítrofes de México y Estados Unidos. Estos impactos están sujetos al tamaño de la población con visa fronteriza, la importancia de la economía local-regional y el papel y la influencia de los

³⁸ Esta información deriva de una declaración del entonces comisionado del SIN, Michael García –actual comisionado del ICE–, durante la visita del procurador general de Justicia de Estados Unidos, John Ashcroft, al cruce de San Ysidro el 14 de enero de 2003. Véase “Reducirán tiempo de expedición de tarjetas”, *Frontera*, 15 de enero de 2003.

³⁹ La investigación de la Crossborder Business Associates es la primera en su tipo que se realiza desde 1992, y en ella se tocan temas referentes a la importancia de los residentes de Baja California en la economía de San Diego. El estudio incluyó una encuesta en siete centros comerciales situados en el sur del Condado de San Diego para medir la influencia financiera de los bajacalifornianos en esta ciudad a partir de los sucesos de septiembre de 2001. Véase Crossborder Business Associates y South County Economic Development Council, *Border Value: San Diego-Tijuana (2002)*, resultados preliminares, octubre.

⁴⁰ El tiempo promedio que se emplea en cruzar la garita principal de la ciudad de Tijuana es de aproximadamente una hora y 15 minutos; ello desde el 1° de septiembre de 2001 a la fecha (9 de diciembre de 2003). En función del tipo de alerta que exista, este tiempo se puede incrementar. Con tal demora para ingresar en Estados Unidos, se comprenden los impactos en las relaciones transfronterizas. Esta información se obtuvo del análisis diario que efectúa el SIN en los principales cruces fronterizos con México.

actores gubernamentales y no gubernamentales locales, de ambos países, para hacer que se flexibilicen los procesos de inspección y vigilancia fronteriza estadounidenses.

c) Se considera que se seguirá cuestionando la dinámica social, comercial y económica transfronteriza entre México y Estados Unidos, con base en los antecedentes expuestos. Esta situación se ha presentado a pesar de que el gobierno estadounidense ha reiterado que logrará un equilibrio entre los cruces y la seguridad. Y adicionalmente debe considerarse que la mayor parte de las personas que ingresan en Estados Unidos son personas de bajo riesgo y, por tanto, debería agilizarse su cruce (San Diego Dialogue 2002 y South County Economic Development Council *et al.*, 2001).⁴¹

d) En el corto plazo no se espera que se agilicen los cruces fronterizos con base en las innovaciones tecnológicas, porque la iniciativa de frontera inteligente es un proyecto de mediano a largo plazo,⁴² ya que se carece de presupuesto para instalar la infraestructura requerida. Sin embargo, en el marco de su visita al cruce de San Ysidro (14 de enero de 2003), el procurador general de Justicia de Estados Unidos, John Ashcroft, destacó: "en ningún otro lugar el mandato de facilitar el cruce legal de personas y mercancías y aumentar la seguridad nacional es más crítico que en esta región".⁴³

CONCLUSIONES

El examen presentado nos muestra, entre otras cosas, que sigue siendo relevante el estudio de la política pública y del proceso de toma de decisiones en Estados Unidos, especialmente en los aspectos estratégicos para las relaciones México-Estados Unidos, como el de la seguridad nacional estadounidense.

⁴¹ Tal planteamiento también se presenta en San Diego Dialogue y Crossborder Business Associates (2003), "Moving toward Smart Borders", en Forum Fronterizo Program on "Our Ports of Entry and Homeland Security: A Dialogue with Asa Hutchinson", University of California, San Diego, junio.

⁴² La línea denominada SENTRI (Secure Electronic Network for Travelers' Rapid Inspection), por donde transitan los vehículos con permiso para ingresar en Estados Unidos mediante una inspección rápida en las fronteras de San Ysidro y Otay Mesa, Ca, no se puede considerar como la única solución para disminuir las demoras en los cruces fronterizos en el corto plazo. Uno de los argumentos es que el trámite de la solicitud de acceso a la línea SENTRI demora hasta cuatro meses. En la actualidad hay 26 000 conductores inscritos en el programa en la frontera de Tijuana-San Diego. En la frontera de Ciudad Juárez-El Paso hay cerca de 14 500 automovilistas registrados.

⁴³ Véase *San Diego Union-Tribune*, 15 de enero de 2003.

Esto último se puso de manifiesto al fundamentarse el argumento de que la propuesta del gobierno de Estados Unidos de lograr un equilibrio entre las prioridades de seguridad y los flujos transfronterizos (personas, mercancías y servicios) será difícil de cumplir en el mediano plazo, a causa de factores burocráticos y debido al peso que ha adquirido la política de seguridad. En ese contexto, los retos que se presentan en la relación frontera México-Estados Unidos son, entre otros, los siguientes:

- ⊗ La política de seguridad frontera pone en entredicho la capacidad de las autoridades correspondientes de Estados Unidos para alcanzar un equilibrio entre seguridad y agilidad en los cruces. De mantenerse esta situación, se seguirán obstaculizando las interacciones transfronterizas, dejando de lado una planeación y cooperación regional de mediano y largo plazo.

- ⊗ El desarrollo de estrategias de innovación tecnológica para agilizar los cruces fronterizos es un proyecto de mediano y largo plazo. La escasa tecnología implantada no ha impedido el tráfico de drogas ilícitas ni ha reportado una mayor eficiencia en dichos cruces en los últimos años.⁴⁴

- ⊗ Los gobiernos de los estados limítrofes del norte de México han promovido un mayor acercamiento con sus homólogos estadounidenses, no como parte de una política planeada, sino como un reconocimiento de que se comparten problemas –con ópticas distintas– en un contexto transfronterizo. Sin embargo, el problema fundamental radica en que, si bien los gobiernos federales de México y Estados Unidos han reconocido los efectos de una mayor seguridad en los flujos transfronterizos, no han logrado implantar políticas efectivas que promuevan un equilibrio entre mayor seguridad y la agilidad requerida en los cruces. Por el contrario, ha predominado un enfoque policiaco. En el corto plazo, resulta prioritario lograr ese equilibrio, con el fin de no limitar el crecimiento económico y las interacciones sociales fronterizas.

⁴⁴ Una de las medidas que ha adoptado la SSFT es incrementar el horario del puerto de entrada de Otay, con la finalidad de reorientar hacia el mismo los vehículos del puerto de cruce de San Ysidro. Tal reorientación tendrá un mayor impacto cuando se inaugure la carretera de Rosarito al área de Mesa de Otay. De esta manera los turistas estadounidenses, y la población en general que viene de Rosarito o Ensenada, tendrán dos opciones: cruzar por San Ysidro o ir al cruce de Otay. En la actualidad, los turistas no suelen utilizar este último porque arribar a él implica una demora de cerca de 25 minutos, no obstante haber generalmente menos vehículos en dicha ruta hacia Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Bailey, John (2002a), "Seguridad de la patria en los EEUU: la 'quinta canasta' y la posible negociación", ponencia presentada en seminario internacional "Seguridad Nacional y Fronteriza en la Relación México-Estados Unidos-Canadá", El Colegio de la Frontera Norte-Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jal., 2-3 de mayo.
- Bailey, John (2002b), "México visto desde fuera: nueva arquitectura antiterrorista", *Reforma*, 3 de julio.
- Bardach, Eugene (2001), "Developmental Dynamics: Interagency Collaboration as an Emergent Phenomenon", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 11, mim. 2, pp. 149-164.
- Bonner, Robert C. (2003), conferencia magistral en "Safety and Security in North American Trade", Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, 16 de julio.
- Carter, Ashton B. (2001), "The Architecture of Government in the Face of Terrorism", *International Security*, vol. 26, núm. 3, pp. 5-23.
- DEA (Drug Enforcement Administration) (2002), Drug Intelligence Brief, *Mexico: Country Brief*, julio.
- GAO (General Accounting Office) (2003), Richard M. Stana, Director Homeland Security and Justice Issues, before the Subcommittee on Infrastructure and Border Security, Select Committee on Homeland Security, House of Representatives, 16 de junio.
- Maira, Luis (2002), "Estados Unidos ante el cambio del escenario internacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, núm. 65, pp. 11-42.
- National Drug Intelligence Center (2003), National Drug Threat Assessment 2003. Executive Intelligence Policy Summary, Washington, DC, abril.
- [The] Office of Homeland Security (2002), The National Strategy for Homeland Security, Washington, DC, julio.
- Rumsfeld, Donald H. (2002), "Transforming the Military", *Foreign Affairs*, mayo-junio.
- San Diego Dialogue (2001), "Policy issues and opportunities in the operation of land ports at the San Diego/Tijuana Border. Solving our border crossing problem in an era of terrorism", Forum Fronterizo, UCSD, San Diego, Ca., diciembre.
- San Diego Dialogue (2002), "Identifying low risk crossers in order to enhance security at ports of entry into the United States", Forum Fronterizo, Briefing Paper, enero, y South County Economic Development Council, San Diego Dialogue, Tijuana Trabaja, "Who Crossers the Border-2001", Project Overview, Preliminary Information, octubre.
- 107th US Congress (2003), Homeland Security Act of 2002, 23 de enero.
- Wise, Charles (2002), "Organizing for Homeland Security", *Public Administration Review*, Washington, marzo-abril, vol. 62, núm. 2, pp. 131-144.