

# **HACIA LAS “FRONTERAS INTELIGENTES” NORTEAMERICANAS: ¿CONVERGENCIA O DIVERGENCIA EN LAS POLÍTICAS DE CONTROL DE FRONTERAS?**

CHRISTINA GABRIEL  
JIMENA JIMÉNEZ  
LAURA MACDONALD

## **INTRODUCCIÓN**

LA FORMACIÓN DE BLOQUES DE COMERCIO REGIONALES es una de las tendencias dominantes de la economía global. Desde muchas perspectivas, estos bloques de comercio, particularmente la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ejercen fuertes presiones para que coincidan las políticas de sus estados miembros. Para competir por el capital y promover la integración de estructuras de producción sobre una base regional, los estados deben dismantelar gradualmente las barreras al comercio y armonizar un amplio rango de políticas que van mucho más allá de las arancelarias: las sociales, impositivas y fiscales, monetarias, de regulaciones y otras. En este contexto, pueden considerarse las fronteras como sitios en los que emergen tensiones entre sistemas de gobierno distintos.

La mayoría de las discusiones sobre convergencia se han concentrado en la economía política de la adaptación de los estados a las presiones que ejerce la globalización. Opinamos que la interdependencia económica creciente y los sistemas de producción integrados ejercen presiones para la convergencia en las regulaciones. Por otra parte, además de los factores económicos, los de seguridad (especialmente después del 11 de septiembre) han tenido como resultado intensas presiones de Estados Unidos sobre sus dos vecinos, para que se adopten sistemas de control de fronteras más adecuados y para construir un “perímetro de seguridad norteamericano”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Véase Roussel para una opinión sobre el concepto del perímetro de seguridad desde la perspectiva canadiense.

Casi enseguida del 11 de septiembre, Estados Unidos comenzó a aludir a un perímetro de seguridad en torno a toda Norteamérica. Por ejemplo, la Segunda Directiva Presidencial de Seguridad Nacional” de Bush para combatir el terrorismo, emitida en octubre de 2001, ordena al secretario de Estado, al secretario del Tesoro y al procurador general “iniciar negociaciones con Canadá y México para garantizar la mayor compatibilidad posible en políticas de inmigración, aduanas y visado” (Estados Unidos, Segunda Directiva Presidencial de Seguridad Nacional, 2001). Coincidió con esta directiva el entonces embajador en Canadá, Paul Cellucci, quien abogó por un perímetro que intensificara una serie de medidas de seguridad en todos los puntos fronterizos externos, y así se fortificaran las fronteras. Por ejemplo, en una entrevista con Tom Cohen, de Associated Press, el 6 de octubre de 2001, Cellucci se refirió a la idea del perímetro en términos de algo “que no deja lugar a dudas [...] Preferimos invertir ese dinero en el perímetro [...] La alternativa sería exigir que se reforzara la frontera entre Estados Unidos y Canadá”. Aunque lo que un perímetro de seguridad significa no se define con precisión, el concepto claramente implica presiones para la convergencia en el control fronterizo, la inmigración y las políticas de seguridad en Canadá y México, y conformidad en alguna medida con las demandas estadounidenses en todas estas áreas. Era la frontera con México la que históricamente provocaba alarma en Estados Unidos, pero, desde el 11 de septiembre, tanto los responsables de la planeación y establecimiento de las políticas como la opinión pública de este país ven la frontera con Canadá —considerada “porosa”— como importante fuente de preocupación. El presidente George Bush ha destinado miles de millones de dólares al reforzamiento de la frontera norte de Estados Unidos desde el 11 de septiembre. De la misma forma, Canadá y México, los dos estados periféricos, han intentado obtener ventaja de los intereses de seguridad estadounidenses para dejar atrás los sistemas basados en fronteras territoriales, que impiden el flujo de bienes y personas, a favor de sistemas de “administración de riesgos”, que comúnmente involucran procesos de liberación previa de bienes y viajeros. Los llamados Acuerdos de Fronteras Inteligentes adoptados entre Canadá y Estados Unidos y entre éste y México abarcan un amplio rango de políticas diseñadas para garantizar la seguridad estadounidense, al tiempo que aseguran la continuidad de los flujos económicos.

Pese a estas aparentes tendencias hacia la convergencia entre las dos fronteras altamente dispares de Estados Unidos, en este artículo proponemos que las versiones de la teoría de la convergencia que comúnmente se usan no logran capturar la especificidad histórica de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos, y entre este país y México, ni la forma en que son refractadas las presiones provocadas por la convergencia a través de institu-

ciones heredadas, ideas y suposiciones sobre las dos fronteras. En la primera parte de este artículo, discutimos diferentes aproximaciones a la teoría de la convergencia. Después examinamos las trayectorias históricas de las dos fronteras, la canadiense-estadounidense y la estadounidense-mexicana, y destacamos los orígenes de sus diferencias.<sup>2</sup> Argumentamos que, no obstante la afinidad superficial en las nuevas políticas, como en el caso de los dos Acuerdos de Fronteras Inteligentes, por ejemplo, hay aún discrepancias importantes en cuanto a cómo se establecen las políticas de control en las dos fronteras.

#### GLOBALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN Y CONVERGENCIA

El debate surgido en años recientes, sobre el significado y las consecuencias tanto de la globalización como de la integración económica regional, se ha enfocado en gran medida en el tema de la convergencia. ¿La convergencia económica trae como resultado procesos similares en lo social, lo político y lo cultural, y crea sociedades cada vez más semejantes en las naciones que comparten fronteras?

Es importante destacar que no todos los autores comparten el significado de "convergencia". Dice Colin Hay:

[...] debemos diferenciar entre los cuatro significados distintos del término convergencia, frecuentemente mal interpretados. Estos significados son: 1) convergencia en las presiones y restricciones ejercidas sobre una economía política en particular (convergencia de causas); 2) convergencia en las políticas seguidas (o la participación de paradigmas) por estados en particular (convergencia de políticas); 3) convergencia en las consecuencias, efectos y resultados de políticas en particular (convergencia de resultados); y 4) convergencia en los procesos que sostienen las trayectorias de desarrollo de estados en particular (convergencia de procesos) (2000: 514).

Los debates sobre la convergencia se han centrado esencialmente en los regímenes regulatorios y las políticas sociales. En este artículo exploramos la utilidad de ese marco aplicado a los temas de control fronterizo en el contexto de Norteamérica.

<sup>2</sup> Este artículo atiende a asuntos de convergencia y divergencia desde la perspectiva de los dos estados norteamericanos periféricos, Canadá y México. Ambos propusieron acuerdos de fronteras inteligentes con Estados Unidos. Pese a la importancia e interés que pudieran derivarse de un análisis de las políticas internas de Estados Unidos en materia de control fronterizo, esto queda fuera de los alcances de este artículo.

El meollo de la integración norteamericana antes del 11 de septiembre estaba en gran medida en si dicha integración traería como resultado una convergencia económica entre los tres estados —es decir, convergencia de estándares de vida, salarios, niveles de productividad, condiciones ambientales, etc. Los defensores del libre comercio argumentaban (basándose en el modelo de Heckscher-Ohlin-Samuelson) que éste llevaría a una convergencia en los factores de ingreso hacia el nivel del país más rico de la región, porque el capital se invertirá y la tecnología será desplegada en áreas que ofrecen mayores réditos (Pastor 2001: 50). Como ejemplo de convergencia ascendente señalaban el de la Unión Europea como un caso en el que el libre comercio regional, en general, ha tenido éxito en cuanto a la reducción de las desigualdades de renta entre países ricos y pobres.

Los críticos de los tratados de libre comercio también consideran que éste llevaría a la convergencia, pero a la convergencia hacia estándares inferiores, pues consideran que las corporaciones han promovido un “desplazamiento hacia el punto más bajo”, al preferir las regiones con menores salarios y niveles de estándares regulatorios. En contraste, las “teorías de la divergencia” argumentaban que el comercio ampliaría los estándares existentes por la falta de movilidad de los factores, especialmente el laboral, y la “adhesividad” relativa de los precios (*ibid.*: 50-51). Por ejemplo, Raúl Hinojosa-Ojeda y Robert K. McCleery aseveran que la integración de Norteamérica se caracteriza por un proceso de desigualdad en el desarrollo, por la “dinámica de causalidad acumulativa” (2002: 42). Según este enfoque, el ingreso acumulativo entre las regiones puede evolucionar ya sea hacia patrones positivos (convergentes) o negativos (divergentes). Hacia cuál de los patrones se evolucione depende menos de los acuerdos de libre comercio que de ciertas instituciones arraigadas en las sociedades, que interfieren con las tendencias hipotéticas del libre mercado. Este concepto se conoce comúnmente como *dependencia de patrón*, y refiere la idea de que los cambios actuales en las políticas están circunscritos de forma muy importante por instituciones y opciones políticas anteriores (véase por ejemplo, Jenson, 2002: 2; Pierson, 1994; Stephens *et al.*, 1999; Boychuk, 2001). Jane Jenson identifica un enfoque de convergencia que considera los efectos de la globalización como *mediados* por políticas de respuesta e instituciones nacionales. La convergencia o divergencia que puede ocurrir dependerá de las circunstancias (2002: 3; también Esping-Anderson, 1996; Sykes *et al.*, 2001).<sup>3</sup>

La brecha creciente en los estándares de vida entre México y sus socios comerciales desde la entrada en vigor del TLCAN apoya el argumento de

<sup>3</sup> Véase en Banting, Hoberg y Simeon la declaración de su postura en el contexto de Norteamérica.

que, por sí mismas, las políticas de libre comercio no promueven necesariamente la convergencia económica. Como respuesta, el gobierno de Fox ha desempeñado un papel muy importante propugnando políticas regionales y armonizando las financieras, fiscales, aduaneras, informáticas, de infraestructura de transporte, de recursos naturales y de desarrollo regional para ayudar a México a dejar atrás la vía de la divergencia a favor de un patrón de convergencia (véase Rozental, 2002: 85).

Además de cuestiones puramente económicas, Inglehart, Nevitte y Basañez opinan que la convergencia de valores y creencias ocurre entre las tres naciones de Norteamérica; aun si México permanece sustancialmente diferente, los mexicanos están adoptando los mismos valores posmaterialistas de sus socios norteamericanos (Inglehart, Nevitte y Basañez, 1996). Otros autores se han enfocado en el desarrollo gradual de un sentido de comunidad norteamericana. En palabras de Anthony DePalma, periodista del *New York Times*:

Desde 1993 hasta 2000, Norteamérica evolucionó de ser definida solamente como tres naciones separadas en un continente a ser reconocida como una comunidad de intereses compartidos, sueños comunes y respuestas coordinadas a problemas no limitados por fronteras [...] Nuestras fronteras no desaparecerán, no en un futuro próximo, pero lo que puede desvanecerse son los malentendidos y la ignorancia que han plagado a Norteamérica desde hace mucho tiempo (2001: 354).

Así, la literatura sobre la integración norteamericana sugiere frecuentemente que la convergencia entre los tres estados está sucediendo en muchas dimensiones, más allá de lo económico.

Sin embargo, desde el 11 de septiembre, las discusiones sobre la convergencia se han centrado cada vez más en temas relacionados con la seguridad. Por ejemplo, la Asamblea de América del Norte celebrada en Monterrey, México, en septiembre del 2003, a la cual asistieron actores oficiales y no oficiales de los tres países, emitió una declaración que incluyó lo siguiente:

Si descuidamos el reto de la seguridad, podría convertirse en un obstáculo importante para la convergencia de Norteamérica, pero atendido correctamente, puede acelerar nuestra confluencia. A fin de cuentas, el destino de la comunidad de Norteamérica descansará en qué tan bien resolvamos los asuntos que inevitablemente surjan en nuestras fronteras. El desarrollo de fronteras eficientes y seguras es condición *sine qua non* de nuestra seguridad y prosperidad común (Asamblea de América del Norte, 2003: 20).

En la declaración se agrega: "A fin de cuentas, debemos aspirar a entendimientos y estrategias comunes que abarquen toda la región norteameri-

cana, más que a una serie de procedimientos para la frontera entre Estados Unidos y Canadá y otra distinta para la frontera entre Estados Unidos y México" (*ibid.*: 23).

En el dominio de la seguridad y el control fronterizos, es evidente que no puede esperarse que la convergencia resulte de la operación de una mano invisible; los estados deben cooperar para evitar que cuestiones de seguridad descarrilen los beneficios de la integración continental. Robert Pastor, reconocido defensor de la integración económica profunda, sostiene que el "invierno nuclear" posterior al 11 de septiembre, exhibido en el fracaso de los líderes de los tres países para reunirse en los días siguientes a los ataques y formular una estrategia común, "amenaza con lesionar la integración norteamericana" (2004: 128). Los defensores de la política de mayor concentración de la seguridad y del control fronterizos frecuentemente aluden al Acuerdo Schengen en la Unión Europea, que eliminó revisiones fronterizas entre sus estados, y armonizó y reforzó los controles de la frontera externa (Andreas y Snyder, 2000: 3). Tanto Pastor como el gobierno mexicano suponen, de hecho, que la experiencia europea es un ejemplo alentador para Norteamérica, y que la cooperación racional y concertada entre los tres estados, y élites de los mismos, que forman Norteamérica, puede corregir las deficiencias existentes en el modelo del TLCAN, y llevarnos por el sendero de la convergencia ascendente.

En resumen, se cree que la integración norteamericana tendrá como resultado la convergencia gradual de las políticas estatales y sus consecuencias sociales en las tres naciones de la región. La literatura sobre integración regional tiende a suponer que los efectos del crecimiento significan que un espacio económico compartido lleva gradualmente a un espacio político compartido. Desde el 11 de septiembre la discusión sobre la integración norteamericana se vincula cada vez más con temas de seguridad, y actores políticos importantes pugnan con frecuencia por la armonización o convergencia de un amplio rango de políticas de control fronterizo, en previsión de que se repitan las circunstancias traumáticas del llamado efecto "12 de septiembre", consistente en el cierre virtual de las fronteras al comercio (Andreas, 2003: 10). Por ejemplo, al tiempo que las principales figuras políticas canadienses manejan cautelosamente la idea de un perímetro de seguridad, el sector de negocios de Canadá ha demandado enérgicamente la reconfiguración del espacio político y económico norteamericano para facilitar cuestiones económicas y de seguridad (Gabriel y Macdonald, 2004: 89). El gobierno mexicano también ha promovido activamente el concepto de una zona de seguridad de Norteamérica. Según *Los Angeles Times*, luego del 11 de septiembre funcionarios mexicanos propusieron a Tom Ridge —el "zar" de la seguridad en Estados Unidos— un marco de trabajo para la

seguridad fronteriza o “burbuja de seguridad norteamericana”, en la cual todos los socios del TLCAN pudieran cooperar para atender problemas en la materia (Smith, 2001). Sin embargo, el apoyo a la convergencia y las propuestas de un perímetro norteamericano de grupos canadienses y mexicanos no están basados esencialmente en la seguridad. Esta posición está más bien basada en el deseo de estos grupos de salvaguardar su acceso al mercado estadounidense frente a las consecuencias adversas de las duras medidas de seguridad dirigidas hacia las fronteras terrestres de Estados Unidos.

En el resto del artículo evaluaremos hasta qué grado las políticas de control fronterizo se han avenido con las expectativas de la teoría de la convergencia. Específicamente, indagaremos qué tan útil es la teoría de la convergencia para comprender lo que Pastor denomina “políticas de fronteras inteligentes casi idénticas”, en ambas fronteras (2004: 128), en los días que siguieron al 11 de septiembre. ¿Las presiones simultáneas y superpuestas en asuntos económicos y de seguridad están trayendo consigo políticas convergentes en materia de control en las dos fronteras norteamericanas? Si no es así, ¿cuáles son las implicaciones para comprender las políticas de integración norteamericana?

#### RELACIONES BILATERALES, FRONTERAS E INTEGRACIÓN NORTEAMERICANA

Un análisis histórico de la trayectoria de la integración norteamericana sugiere que cualquier expectativa simplista de convergencia (ya sea ascendente o descendente) es equivocada. Como señalan Hinojosa-Ojeda y McCleery, la integración norteamericana está profundamente modelada por un proceso de desarrollo desigual cuyos orígenes yacen en la “dinámica de causalidad acumulativa” (2002: 31). Cualquier valoración de la convergencia y la divergencia continental entre los tres estados —Canadá, Estados Unidos y México— debe estar delimitada por el reconocimiento de las relaciones únicas que como socios mantienen entre ellos. Esta relación está estructurada por dos tendencias. La primera se refiere a la muy escasa simetría del bloque regional norteamericano, en contraste con su contraparte europea. El TLCAN reunió dos naciones “desarrolladas” —Canadá y Estados Unidos— con un país “menos desarrollado”, que es México. Por otra parte, México y Canadá son economías más pequeñas que Estados Unidos, y tienen mucho menos peso tanto económica como políticamente. Esto se relaciona con la segunda tendencia, que es que, pese a su sociedad en el TLCAN, el espacio económico norteamericano se caracteriza en la práctica por dos relaciones bilaterales separadas: Canadá y Estados Unidos, y México y Estados Unidos. Las relaciones políticas y económicas entre Canadá y México previas al

TLCAN eran muy limitadas y, pese a la creciente integración continental, son aún reducidas. En su mayor parte, faltan acercamientos trilaterales desde la firma del TLCAN, especialmente en lo concerniente al control fronterizo (Pastor, 2001).

En consecuencia, nuevas iniciativas de políticas —incluyendo las de control fronterizo— se han impuesto sobre las culturas políticas nacionales, instituciones y relaciones bilaterales existentes. De hecho, la naturaleza sumamente distinta de las dos fronteras terrestres de Estados Unidos es, hasta hoy, un símbolo de la asimetría y divergencia de la integración norteamericana. Por consiguiente, es útil delinear brevemente algunos de los aspectos clave, tanto de cada una de estas relaciones bilaterales como de su relación con el control fronterizo, antes de seguir examinando la convergencia o divergencia de las políticas que al respecto surgieron a partir del 11 de septiembre.

#### *Antecedentes de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos*

Durante el siglo XX, la frontera de 8 889 km entre Canadá y Estados Unidos se ha caracterizado por un tratamiento tranquilo y consensual de los problemas compartidos. Los estadounidenses ignoraban casi totalmente o daban por entendida su frontera del norte, pero ésta ocupaba un lugar mucho más importante en el imaginario de los canadienses, debido a que 90% de ellos vive a 321 km —o menos— de la misma. Aunque con frecuencia ambos gobiernos definen el paralelo 49 como la frontera no vigilada más larga del mundo, no ha sido siempre así. De hecho, los primeros momentos de la historia de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos están marcados por disputas fronterizas. La frontera fue escenario de varias incursiones, desde la Guerra de 1812 hasta las ofensivas fenianas durante el siglo XIX. No obstante, en su mayoría, estos conflictos tempranos han quedado relegados a las páginas de la historia. A lo largo del siglo XX las relaciones entre Canadá y Estados Unidos se han destacado por un creciente nivel de cooperación.

El carácter pacífico de la frontera entre Canadá y Estados Unidos ha sido el resultado de varios factores. En primer lugar, es importante considerar el contexto geopolítico temprano de la relación entre ambos países. Por ejemplo, el fracaso de Estados Unidos en desalojar a los británicos en la Guerra de 1812, y la confianza que Canadá mantenía en la Corona por la protección que le ofrecía, daban a este país una seguridad contra las tendencias anexionistas del otro (Granatstein, 1989: 5). En segundo lugar, es importante examinar los valores y normas apoyados por los actores políticos. Con excepción de Quebec, Canadá y Estados Unidos comparten un bagaje anglosajón, lo que les ha permitido desarrollar con el tiempo un dis-

curso compartido, y una serie de normas comunes. Con el tiempo, ambos factores no sólo han fijado el tono para la evolución de la relación bilateral, sino que también han facilitado la cooperación (Kramer, 2002: 6).

El carácter relativamente tranquilo y cooperativo de la relación fronteriza Canadá-Estados Unidos ha sido igualmente consecuencia del consenso alcanzado entre los dos países sobre la gestión de la política exterior y la naturaleza de las amenazas en la región (especialmente durante la Guerra Fría, cuando el territorio canadiense era visto como la línea frontal de defensa en caso de una agresión de la Unión Soviética). A principios del siglo XX canadienses y estadounidenses cruzaban la frontera sin mayor regulación. Sin embargo, en 1930, Estados Unidos inició cambios que daban a los canadienses un trato similar al que se tenía para con cualquier otro extranjero, y se les exigían que cruzaran por los puntos formales de entrada (Thompson y Randall, 2002: 128-129). Establecidos estos cambios, los canadienses siguieron cruzando la frontera en grandes números para trabajar en puestos disponibles en el otro lado. Además, los turistas estadounidenses y canadienses continuaron con la costumbre de entrar y salir de ambos países sin la necesidad de someterse a un régimen de visado ni a un escrutinio estricto de sus pasaportes.

En resumen, las relaciones de la posguerra entre Canadá y Estados Unidos estuvieron marcadas por un cálido bilateralismo en una serie de cuestiones, incluyendo la gestión de fronteras. En cierto grado, esta relación se puso a prueba tanto por algunas acciones de la administración de Nixon como por la orientación nacionalista del gobierno de Trudeau. Sin embargo, los estrechos lazos que mantienen entre sí los dos países han sido reforzados por el surgimiento del continentalismo de la década de los años ochenta, cuyo epítome fue la firma del Acuerdo de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos (CUSFTA) en 1988. Esta nueva relación tuvo implicaciones importantes para las políticas de control fronterizo.

*Las relaciones fronterizas entre Canadá y Estados Unidos en la década de los noventa*

La negociación del CUSFTA y el TLCAN, sumada a las interpretaciones cambiantes de las amenazas a la seguridad de Estados Unidos durante la posguerra, significaron tensiones inesperadas para el régimen de control fronterizo entre ambos países. Por otra parte, la importancia del comercio transfronterizo ha tenido un peso sustancial. En una declaración de 2001, el gobierno canadiense afirmó: "Canadá y Estados Unidos son los mayores socios comerciales, y su intercambio a través de su frontera común el año pasado ascendió a 700 mil millones de dólares en bienes y servicios, así

como a 200 millones de personas. Mirado desde una perspectiva cotidiana, este intercambio bilateral representa sumas de 1900 millones de dólares por día.” (Canadá, 2001: 2)

La retórica que acompaña al incremento del intercambio comercial transfronterizo sugiere que la frontera pierde importancia. Irónicamente, la profundización de la integración económica ha centrado su atención en asuntos relacionados con la gestión en la frontera (Meyers, 2000: 256). En Canadá, esta situación se expresa en preocupaciones por la congestión fronteriza y el impacto en la economía a causa de retrasos en el cruce de la demarcación. La adopción tanto del CUSFTA como del TLCAN no ha traído consigo ninguna inversión importante en infraestructura fronteriza. El comercio se ha limitado a sólo cuatro puertas de entrada, lo que ha provocado retrasos importantes, falta de personal de inmigración y aduanas calificado, y volúmenes de tráfico desbordantes (Meyers, 2000: 258). Durante el periodo posterior al TLCAN, el gobierno canadiense lanzó una serie de iniciativas bilaterales para conducir la relación de la frontera con Estados Unidos.

Una importante iniciativa para atender esta clase de inquietudes fue el Acuerdo Canadá-Estados Unidos sobre Nuestra Frontera Compartida, firmado en abril de 1995. Según sus términos, ambos gobiernos se comprometieron a reforzar la protección contra cualquier actividad fronteriza ilegal e irregular; facilitar el cruce de bienes y gente; promover el comercio internacional y reducir costos para los dos gobiernos y el público (Canadá, Ciudadanización e Inmigración de Canadá (CIC), 2000). Estas medidas estaban referidas en su mayor parte a las aduanas. Los funcionarios canadienses mostraron interés en “desarrollar una documentación comercial común y estándares de intercambio de datos por vía electrónica que permitieran a las firmas minimizar el papeleo y trámites requeridos para envíos transfronterizos” (Sands, 2002: 53). Sin embargo, debido a que Estados Unidos estaba menos interesado que Canadá en su frontera compartida, los funcionarios canadienses se sintieron obstaculizados en sus intentos por modernizar los sistemas de control fronterizo. (Canadá, Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, DEAIT, entrevista, Ottawa, 2002).

De la misma forma, la estrategia comercial de Canadá para atender los problemas de la frontera se enfrentó a las inquietudes de seguridad en Estados Unidos, durante los años noventa, con respecto al tráfico de personas, drogas y armas, y amenazas terroristas. Por ejemplo, en 1996 se introdujo en la Cámara de Representantes de Estados Unidos la Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad de los Inmigrantes, diseñada para modificar una serie de regulaciones relativas a la inmigración y para limitar la ilegal. Preocupación especial para Canadá fue lo estipulado en el capítulo 110, que autorizaba al Servicio de Naturalización e Inmigración (INS)

documentar la entrada y salida de todos los ciudadanos no estadounidenses a través de la frontera. A pesar de que esta cláusula estaba dirigida a la frontera entre Estados Unidos y México, un abogado de inmigración de Estados Unidos descubrió que podía aplicarse también a la frontera con Canadá (Cohn, 2000: 146).

Como reacción, hubo movilizaciones de comunidades fronterizas y grupos comerciales que temían consecuencias económicas adversas, por los retrasos que las medidas propuestas pudieran ocasionar en la frontera. De estas movilizaciones resultó una coalición de grupos regionales de negocios, asociaciones de comercio y otras entidades, llamada Americanos por Mejores Fronteras, que se organizó en torno del capítulo 110 (Meyers, 2000: 263). También se crearon otros dos organismos: el Grupo de Trabajo Canadiense de Lucha contra el Contrabando y el Grupo de Trabajo de la Frontera Noreste. Los dos gobiernos anunciaron una nueva Iniciativa de Visión de la Frontera en 1997, diseñada para facilitar información entre CIC y el INS. Además, estas dos agencias iniciaron pláticas sobre posibles reformas y acciones conjuntas con respecto a los requerimientos de visado para terceros países y el intercambio de información relativa a sus solicitantes (Sands, 2002: 56-57).

Mediante la Asociación Canadá-Estados Unidos (CUSP) acordada en octubre de 1999, las dos naciones crearon también un mecanismo binacional para estudiar intereses transfronterizos comunes. Pese a que la CUSP fue pensada para examinar la congestión fronteriza, su mandato iba más allá de este problema, al considerar asuntos como los relacionados con la gestión de su frontera. Los principios orientadores de la asociación eran:

- delinear y armonizar la gestión y las políticas de la frontera;
- expandir la cooperación para incrementar la eficiencia en materia de aduanas, inmigración, cumplimiento de la ley y protección ambiental más allá de la frontera;
- colaborar con respecto a amenazas comunes provenientes de fuera de Canadá y Estados Unidos (Canadá, DFAIT, 2000b).

El Acuerdo Canadá-Estados Unidos (1995), la Iniciativa Visión de la Frontera (1997) y la CUSP (1999) fueron todos fruto de un esfuerzo constante de parte de canadienses del sector privado y público, y en menor grado de sus contrapartes estadounidenses, por crear un régimen para la gestión de su frontera común y desarrollar un enfoque bilateral coherente de largo plazo para la gestión fronteriza. La CUSP, quizás el instrumento de cooperación más importante, fue diseñada para tratar los asuntos prácticos, cotidianos, concernientes a la administración de la frontera; agilizar el comercio

y bloquear las actividades ilegales, así como armonizar la gestión fronteriza. Pese a que muchas de las inquietudes de Canadá giraban en esos momentos en torno de cuestiones relacionadas con el acceso al mercado de Estados Unidos, ni el gobierno ni los grupos de negocios se manifestaron ajenos a las preocupaciones de su vecino con respecto a la seguridad. Estas preocupaciones cobraron mayor importancia hacia finales de la década de los noventa, luego de una serie de incidentes muy bien difundidos, entre los que destaca el intento del argelino Ahmed Ressaym por cruzar la frontera de Canadá hacia Estados Unidos con un automóvil repleto de equipo para fabricar bombas. Canadá se convirtió en objeto de las inquietudes de funcionarios y políticos estadounidenses, y la atención comenzó a centrarse en esta frontera y a apartarse de la demarcación entre Estados Unidos y México. Se sugirió que Canadá era lugar de andamiaje de terroristas y traficantes de personas y una fuente de drogas. El régimen y las políticas de Canadá con respecto a los refugiados y la inmigración fueron atacados por considerárseles demasiado indulgentes y liberales, en comparación con los estándares estadounidenses. El Subcomité de Inmigración, Seguridad Fronteriza y Ciudadanía llevó a cabo sus primeras audiencias relativas a la frontera norte en abril de 1999 y sobre asuntos de seguridad en la misma en enero de 2000 (Meyers, 2000: 261). En resumen, la gestión de la frontera entre Canadá y Estados Unidos y las inquietudes derivadas de ésta comenzaron a destacar antes de los acontecimientos del 11 de septiembre. Pese al incremento de las tensiones y al reconocimiento de la incompetencia del régimen fronterizo existente para cubrir las demandas del intercambio comercial en aumento entre norte y el sur, que sucedió a la firma del CUSFTA, la historia de confianza recíproca y acercamientos comunes ha establecido las bases para una cooperación mayor en torno de los temas del control fronterizo.

#### *Antecedentes de las relaciones entre México y Estados Unidos*

A diferencia del tono cordial y cooperativo que marca la relación entre Canadá y Estados Unidos en la mayor parte del siglo XX, las relaciones entre Estados Unidos y México han estado plagadas de conflictos, malentendidos y resentimientos (De Palma, 2001: 81). Mónica Serrano apunta: “en un marcado contraste con Canadá, las relaciones en cuanto a seguridad entre México y Estados Unidos desde la segunda mitad del siglo XX han estado marcadas por la ausencia de un marco institucional y por un complejo patrón persistente de cooperación intermitente, repliegues y desacuerdos constantes en cuanto a la importancia y contenido de las amenazas a la seguridad regional y bilateral” (2003: 48).

La naturaleza tirante de la relación es consecuencia de la intervención histórica de Estados Unidos en los asuntos de su vecino, de la tradición nacionalista posrevolucionaria mexicana y del creciente sentimiento de rechazo hacia la inmigración en el sur de Estados Unidos. 300 años de colonialismo español dejaron al recién independizado México muy susceptible al expansionismo de Estados Unidos. En 1845 Estados Unidos se anexó Texas y tres años después se hizo de 40% del territorio mexicano (actualmente los estados de Arizona, California, Colorado, Nevada, Nuevo México y partes de Utah y Wyoming) (De Palma, 2001: 81). Además, a diferencia de lo que sucede con Estados Unidos y Canadá, los grupos dominantes en Estados Unidos y México no comparten una cultura común, idioma o ascendencia racial (Kramer, 2002: 6). Estos factores fijan el tono para el desarrollo de una relación bilateral más amplia, la cual a su vez incide en los instrumentos de gestión fronteriza.

Pese a que los mexicanos ejercieron la independencia y autonomía respecto de su vecino del norte, los estadounidenses, en su mayoría, permanecieron desinteresados en su vecino del sur y frecuentemente siguieron una política falta de compromiso. Domínguez y Fernández de Castro relacionan este patrón de comportamiento de Estados Unidos con negligencia o abandono (Domínguez y Fernández de Castro, 2001: 10). Sin embargo, los cambios en el sistema internacional y una crisis económica muy severa en México trajeron una nueva dinámica en las relaciones entre ambos países en la década de los ochenta (*ibid.*: 34). Por ejemplo, la situación que llevó a México muy cerca del incumplimiento de las obligaciones de su deuda en 1982 convenció a funcionarios mexicanos, y a una buena parte de su población, de que las políticas económicas nacionalistas ya no eran viables. Las políticas neoliberales que adoptaron los presidentes De la Madrid y Salinas condujeron al país a un acercamiento con Estados Unidos. Luego, cuando ni siquiera estas medidas neoliberales consiguieron que los inversionistas recuperaran la confianza, Salinas inició pláticas con Estados Unidos sobre libre comercio, que posteriormente incluyeron a Canadá.

No obstante el incremento en los lazos económicos, Estados Unidos siguió ejerciendo el unilateralismo en la frontera con México. La preocupación acerca de un inmenso flujo de indocumentados mexicanos (tanto como de drogas) ha traído como consecuencia una frontera que es escenario y motivo de los más altos niveles de control militar, económico y político. El gobierno de Estados Unidos realizó una serie de operaciones de extrema vigilancia de la ley a lo largo de su frontera con México, como la llamada Operation Hold the Line, en 1993, para mantener a los considerados "no bienvenidos" o "indeseables" fuera del país (Nevins, 2002: 90). Esta clase de actividades ha contribuido a una relación caracterizada por la desconfianza y la falta de entendimiento.

Como en el caso canadiense, la integración económica ha llevado a una apreciación creciente de la cooperación fronteriza. Por ejemplo, en 1991 se crearon los Mecanismos de Enlace Fronterizo (BLM) para impulsar una respuesta ágil e inmediata a cualquier incidente, de forma que la amplia relación bilateral entre Estados Unidos y México no se viera afectada (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001). Un funcionario del Departamento de Estado afirma que el propósito general de los BLM es “prevenir que situaciones regionales se conviertan en problemas de naciones” (entrevista, Washington, D.C., septiembre de 2002). Otro foro importante para la atención de asuntos bilaterales y fronterizos es la Comisión Binacional Estados Unidos-México, creada en 1981. Funcionarios del más alto nivel de ambos gobiernos se reúnen durante uno o dos días anualmente para atender una serie de situaciones asociadas con la relación entre Estados Unidos y México (Departamento de Estado, Comisión Binacional Estados Unidos-México, 2005).<sup>4</sup>

Los mecanismos, que se desarrollaron de forma poco sistemática antes del 11 de septiembre, para resolver tensiones fronterizas difieren notablemente de las instituciones de la frontera entre Canadá y Estados Unidos. Los mecanismos entre Estados Unidos y México son limitados en su alcance y se han establecido para responder a problemas inmediatos que pudieran tener repercusiones importantes. No hay un plan estratégico o perspectiva integradora a largo plazo para dirigir los asuntos fronterizos, a la inversa de las iniciativas en la frontera Estados Unidos-Canadá, como el Acuerdo de Frontera Compartida de 1995, la llamada Visión de la Frontera de 1997 o la Asociación Canadá-Estados Unidos de 1999. México tenía esperanzas de que los problemas relacionados con el estrechamiento de los lazos comerciales, tales como el incremento en los flujos de inmigrantes, pudieran ser atendidos dentro del marco de cooperación del TLCAN. Sin embargo, dice Serrano: “El impresionante dinamismo económico del TLCAN no fue suficiente para contener los conflictos derivados de la lucha contra el tráfico de drogas y la migración de indocumentados, ni siquiera para persuadir a los creadores de las políticas de Washington de revertir o reconsiderar su aseguramiento” (2003: 55). Las políticas de control fronterizo entre Estados Unidos y México continúan caracterizándose por un importante nivel de tensión, falta de entendimiento recíproco, conflictos frecuentes y medidas *ad hoc* para reducir la presión.

Dada la difícil naturaleza de la relación fronteriza, se hicieron algunos movimientos a favor de una mejoría en este sentido luego de la elección

<sup>4</sup> Véase en Graham y Méndez la descripción detallada de los esfuerzos por mejorar la gestión de la frontera México-Estados Unidos antes del 11 de septiembre de 2001.

de Vicente Fox en México y de George W. Bush en Estados Unidos en el año 2000. Fox promovía un acercamiento visionario a la región, tratando de impulsar una agenda "TLCAN plus", basada de forma considerable en el modelo de la Unión Europea. Con la nueva administración, México pugnó por una mayor institucionalización de Norteamérica, el establecimiento de fondos de desarrollo regional, una eventual unión monetaria y, especialmente, por un aumento en el acceso de los mexicanos al mercado laboral de Estados Unidos. Del lado estadounidense, Bush mostró inicialmente voluntad para escuchar las ideas de Fox. Por ejemplo, durante una conferencia de prensa conjunta, antes de la reunión de febrero de 2001 en Guanajuato, el secretario de Estado Powell declaró que la decisión de Bush de elegir a México como el destino de su primera visita al extranjero era "evidencia poderosa del lugar especial" que el país ocupaba en las prioridades nacionales de Estados Unidos (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2001: 1; Oxford, 2001: 1). Así también, justo antes de los ataques del 11 de septiembre, la administración de Bush señaló que estaba lista para alcanzar un acuerdo con México sobre asuntos migratorios, acuerdo que podía haber incluido la regularización de los mexicanos que vivían en Estados Unidos de forma ilegal o algún programa para trabajadores temporales. Pero las esperanzas de reforma se derrumbaron cuando los atentados del 11 de septiembre acrecentaron las medidas de control fronterizo en ambas demarcaciones de Estados Unidos.

#### DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE: ¿HACIA FRONTERAS INTELIGENTES?

En la sección anterior subrayamos la singularidad de las configuraciones bilaterales que han surgido en las fronteras de Estados Unidos, con Canadá y con México. Cada una de estas configuraciones estructura las relaciones entre las dos naciones en formas particulares. En consecuencia, el proceso de redelimitación del espacio de Norteamérica en el periodo posterior a la firma del TLCAN está "mediado" por instituciones nacionales y senderos de políticas anteriores (Jenson, 2002). Como ilustramos aquí, los ataques del 11 de septiembre desencadenaron presiones en las políticas de control fronterizo de los tres países. Es claro que, efectivamente, existen presiones comunes para armonizar las políticas con las expectativas de Estados Unidos. En cierta medida, los Acuerdos de Fronteras Inteligentes tienen puntos de partida similares y el acuerdo entre Estados Unidos y México fue modelado con base en el que el primero tiene con Canadá. Sin embargo, entender esto como un caso de convergencia política es no comprender la complejidad de la dinámica de trabajo en Norteamérica.

Los acontecimientos del 11 de septiembre incitaron a canadienses y mexicanos a enfocar su atención en asuntos relacionados con la seguridad —física y económica— y a considerar una vez más su relación con Estados Unidos. Para ambas naciones, dada la profundidad de su integración económica con este último, el tema clave gira en torno del acceso. La imposición unilateral por parte de Estados Unidos de una alerta de seguridad en sus fronteras muestra de forma contundente las consecuencias de una interrupción en las relaciones transfronterizas. Tanto Canadá como México sufrieron un fuerte impacto económico como resultado de las medidas de fuerza aplicadas en las fronteras terrestres después de los ataques del 11 de septiembre. Ambos gobiernos fueron blanco de críticas por no haber sido capaces de adaptarse con suficiente rapidez a las necesidades de seguridad de Estados Unidos. En cada caso, las relaciones desiguales entre los tres países comenzaron a mostrarse cuando los gobiernos canadiense y mexicano se negaron a dar la impresión de estar dispuestos a comprometer la soberanía de sus estados a favor de una alineación. En Canadá, la respuesta del gobierno a los ataques fue descrita por un columnista como “los negocios de costumbre” (Greenspon, 2001: A23). El primer ministro Jean Chrétien subrayó la necesidad de un “enfoque equilibrado” y enfatizó lo de la soberanía canadiense diciéndole a la Cámara de los Comunes que “las leyes del Canadá serían aprobadas por el Parlamento de Canadá” (McCarthy y Clark, 2001: A1).

Finalmente, el gobierno de Chrétien no pudo mantener esta posición de indiferencia. Los liberales en Canadá cedieron a las presiones crecientes de una multitud de fuentes, incluyendo un buró de cabildeo de comercio bien organizado, algunos ministros de provincias, partidos políticos de oposición y miembros del mismo Consejo Político Liberal. Además, hubo presión externa de la administración de Bush, que difundió en Estados Unidos la falsa impresión de que Canadá era un semillero de actividad terrorista. Fue en este contexto adverso en el que Chrétien introdujo una serie de medidas y desplegó recursos que significaron un profundo cambio en las relaciones entre Canadá y Estados Unidos.

Luego de un comienzo lento, los liberales de Chrétien actuaron con decisión y adoptaron medidas que buscaban solucionar la disyuntiva de mantener la frontera de Canadá y Estados Unidos abierta o atender las inquietudes de seguridad de Estados Unidos. Entre las iniciativas importantes que se tomaron en el otoño de 2001 estaban: establecer un consejo de gabinete antiterrorismo dirigido por el ministro de Asuntos Exteriores, John Manley; una controvertida “ley antiterrorismo”, la propuesta C-36, que se elevó a ley en noviembre de 2001, y una asignación de 7 700 millones de dólares por cinco años para una serie de medidas relacionadas con la frontera

y el control antiterrorista en el presupuesto del 10 de diciembre del 2001 (Clarkson, 2003: 80). El presupuesto asigna recursos para:

- equipar y destacar personal de inteligencia, perfeccionar la coordinación entre los departamentos y mejorar la seguridad marítima (1 600 millones de dólares);
- mejorar el tamizado de inmigrantes, demandantes de asilo y visitantes para una aprobación ágil de las solicitudes de asilo y para una nueva cédula de residente permanente a prueba de fraudes (mil millones de dólares);
- perfeccionar la protección a infraestructura importante, mejorar la respuesta y preparación para emergencias y amplificar la capacidad antiterrorista del ejército (1 600 millones de dólares);
- diseñar una nueva agencia de seguridad aérea, destacar oficiales de policía armados de forma secreta en aeronaves canadienses, adquirir equipo de detección de explosivos e incrementar la vigilancia (2 200 millones de dólares);
- hacer progresar la seguridad fronteriza y mejorar la infraestructura que sostiene los cruces por la principal frontera para garantizar el flujo legítimo de bienes y personas (1 200 millones de dólares) (Canadá, DFAIT: "Border Backgrounder: Canada's Actions against Terrorism since September 11", 2003).

Para diciembre del 2001, el INS, CIC y el fiscal general del Estado canadiense anunciaron una "Declaración conjunta de cooperación en seguridad fronteriza y temas de migración regional" (Canadá, CIC, 2001). Pero la acción más importante vino con la "Declaración de la Frontera Inteligente", que discutiremos en el siguiente apartado.

La respuesta de México a los ataques del 11 de septiembre apareció con más retraso y fue más lánguida que la canadiense. "El 11 de septiembre pudo ser difícil de comprender para el público mexicano, pero no traumático [...] La respuesta de México a los ataques terroristas llegó tarde, fue distante y evidentemente estuvo mal dirigida. La ausencia de manifestaciones públicas de empatía y la falta de presteza para organizar actos oficiales de solidaridad [...] fueron todas claras muestras del profundo extrañamiento de México con respecto a Estados Unidos" (Serrano, 2003: 47). La respuesta tardía de Fox puede explicarse por la relación llena de conflictos y por los intensos sentimientos públicos de rechazo a Estados Unidos. Fox se apejó a estas presiones internas y trató de no aparentar estar cediendo demasiado en cuanto a soberanía ante las fuertes corrientes antiestadounidenses. Pero Fox entendió pronto que funcionarios de Estados Unidos advertían su res-

puesta tibia y que esto podría dañar la relación fronteriza. Poco después de los ataques, México detuvo e interrogó a cientos de personas de ascendencia árabe, prohibió el ingreso en su territorio a ciudadanos de ciertas naciones y entregó información sobre posibles terroristas en México a funcionarios de Estados Unidos (Andreas, 2003: 12). Fox intentó también presionar para la firma de un plan de frontera inteligente con Estados Unidos, basado en el canadiense, actitud que apartaba a México de su tradición de independencia con respecto a sus políticas de seguridad exterior. Este cambio tuvo varias razones. La primera y más importante es que, igual que en Canadá, el cierre virtual de las fronteras luego de los ataques del 11 de septiembre trajo a México preocupaciones sobre su integridad económica. El plan de frontera inteligente se ve como una forma de facilitar el comercio y reducir los costosos retrasos. En segundo lugar, en contraste con la perspectiva canadiense, el gobierno de Fox veía un acuerdo de frontera inteligente como una manera de recuperar terreno y volver hacia su agenda “TLCAN plus” para profundizar la integración.

#### *Fronteras inteligentes norte y sur*

Como corolario a los ataques del 11 de septiembre, tanto Canadá como México buscaron una sociedad o declaración de frontera inteligente con Estados Unidos. En un esfuerzo por mantener las fronteras sur y norte abiertas al comercio, Canadá y México intentaron dar garantías a Estados Unidos de que estaban también comprometidos con la seguridad fronteriza y la lucha contra el terrorismo. Al respecto, hay convergencia en las causas de las políticas, impulsadas por presiones económicas y de seguridad similares, y, aparentemente, hay también una convergencia en los resultados. Los gobiernos de ambos países cedieron a grandes presiones para aumentar sus niveles de seguridad y vigilancia, acercándose hacia el perímetro de seguridad de Norteamérica.

Sin embargo, un examen más profundo de las políticas de las dos declaraciones de fronteras inteligentes revela una historia más compleja. Para Canadá, buena parte del Plan de Acción de 30 Puntos —perfilado en diciembre del 2001— incluía iniciativas que estaban ya bien encaminadas en los primeros años de la década de los noventa, hasta el Acuerdo de Frontera Compartida de 1995 y el proceso de la CUSP. Era un intento importante de adelantarse a las medidas de Estados Unidos. Así lo interpretó la Alianza de Camioneros Canadienses cuando declaró al Comité Fijo de la Cámara de los Comunes de Canadá: “La verdadera pérdida de soberanía no sería resultado de trabajar juntos con una perspectiva compartida de la frontera sino resultado de permitir a Estados Unidos decidir unilateralmente cuál

debe ser esta perspectiva” (Canadá, Parlamento, 2001: 7). En este informe al Parlamento canadiense, el mismo comité escribió: “el comercio fronterizo y la seguridad no deben entenderse como contrarios [...] El comercio se facilitará si existe confianza en la seguridad fronteriza [...] La clave es crear una ‘frontera inteligente’ que permita incrementar su eficiencia mediante métodos más seguros e inteligentes para procesar las inspecciones fronterizas” (*ibid.*: 9). La Declaración de Frontera Inteligente Canadiense y su Plan de Acción de 30 Puntos se basan en ese razonamiento.

Los funcionarios canadienses se resistieron inicialmente a la idea de que México pudiera estar preparado para participar en una sociedad similar con Estados Unidos. Por ejemplo, en una entrevista de 2001 un funcionario del Ministerio de Política Exterior de Canadá declaró que en una reunión entre Adolfo Aguilar Zinser (en ese momento Consejero de Seguridad Nacional de México) y Tom Ridge llevada a cabo en Washington, “ambos estuvieron básicamente de acuerdo en que era necesario ocuparse [de las fronteras] bilateralmente”. Este funcionario insistió en que el gobierno canadiense rechazaría cualquier perspectiva trilateral del problema: “No nos sentaremos al mismo tiempo en la misma mesa con todas nuestras agencias a discutir esto. Imposible” (entrevista, Ottawa, noviembre de 2001).<sup>5</sup> La renuencia de los gobiernos canadienses a involucrarse en iniciativas de seguridad trilaterales reflejaba, aparentemente, tanto inquietudes asociadas con la soberanía en relación con una cooperación más cercana con Estados Unidos como su reticencia a incluir a México dentro de un perímetro de seguridad. Respecto de la soberanía, la adopción de alguna forma avanzada de perímetro podría significar la armonización de las políticas de seguridad, de aduanas y de inmigración con las de Estados Unidos. Más allá del tema de la seguridad, Cooper y Hristoulas sostienen que para los funcionarios canadienses el concepto de un perímetro “debe tener en cuenta las diferencias de las políticas y métodos entre la demarcación Canadá/Estados Unidos y la frontera México/Estados Unidos” (Cooper y Hristoulas, 2003: 11). El gobierno canadiense consideraba que las fronteras eran muy diferentes entre sí y que trilateralizarlas afectaría algunos de los avances alcanzados en la frontera Canadá-Estados Unidos, en perjuicio de Canadá.

Los funcionarios mexicanos, a diferencia de los canadienses, se mostraron poco reticentes. Por ejemplo, en un discurso pronunciado después del 11 de septiembre, el entonces secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda declaró que el gobierno mexicano “favorecería una asociación

<sup>5</sup> Cabe destacar que, pese a que los funcionarios canadienses no accedieron a compartir una mesa con los mexicanos, sí los mantuvieron informados durante las negociaciones del acuerdo en otoño de 2001 (Waddell, p. 68).

norteamericana, que ya estaba funcionando en el comercio” y que apoyaría la idea de la seguridad “hasta donde fuera posible” (citado en Hristoulas, 2003: 39). La respuesta de México a la idea del perímetro se sustenta en algunas de las oportunidades geopolíticas que puede ofrecer la cooperación en seguridad. Cooperar en la construcción de un perímetro de seguridad podría significar avances en su agenda “TLCAN plus”, y permitirle retomar las discusiones sobre política migratoria. Sin embargo, las demandas posteriores de México tuvieron como resultado el Plan de Acción de la Asociación Fronteriza Estados Unidos-México en marzo de 2002.

Los objetivos de México eran más ambiciosos que los de Canadá. La posterior adopción de una postura defensiva para evitar posibles ataques en la frontera reflejaba el alto nivel de satisfacción del gobierno canadiense con los efectos del TLCAN. En contraste, México vio el periodo posterior al 11 de septiembre como una “ventana de oportunidades para hacer del TLCAN algo más que sólo un acuerdo de libre comercio” (Hristoulas 2003: 41). Hasta cierto punto, la reacción del gobierno canadiense de diciembre de 2001, manifiesta en medidas como la Declaración de Frontera Inteligente, se reflejó un intento por manejar el proceso. A su vez, la declaración y su plan de acción contribuyeron a dar forma a la iniciativa de frontera inteligente mexicana. Superficialmente, ambos planes parecen similares y muestran el grado de convergencia en las políticas fronterizas entre los países norteamericanos. Los actores mexicanos aprendieron a emular el discurso canadiense en cuanto a las fronteras inteligentes y eficientes para el comercio. Sin embargo, pese a las grandes similitudes, hay diferencias importantes que evidencian la cualidad única de cada región fronteriza (tabla I).

TABLE I  
Acuerdos de Fronteras Inteligentes de Estados Unidos  
con Canadá y México

<i>Declaración de Frontera Inteligente Canadá- Estados Unidos (diciembre de 2001)</i>	<i>Asociación Fronteriza Estados Unidos-México (marzo de 2002)</i>
<p>Cuatro pilares:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Flujo seguro de personas</li> <li>• Flujo seguro de bienes</li> <li>• Infraestructura de seguridad</li> <li>• Compartir información y coordinarse para el cumplimiento de estos objetivos (esto hace referencia a medidas de cooperación inteligente en la lucha contra el terrorismo)</li> </ul>	<p>Formada por tres pilares:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructura de seguridad</li> <li>• Flujo seguro de personas</li> <li>• Flujo seguro de bienes</li> </ul> <p><i>Flujo de seguro de personas:</i> Resalta un plan para incrementar el intercambio de información mediante el desarrollo de sistemas de datos compatibles. Al mismo tiempo, se tratará de acelerar el pro-</p>

---

*Declaración de Frontera Inteligente Canadá-  
Estados Unidos (diciembre de 2001)*

*Flujo de seguro de personas:*

El énfasis en este rubro está en la profundización de la cooperación ya existente en las principales puertas de entrada por parte de las autoridades de ambos países, y el deseo de avanzar hacia un nivel superior de cooperación en la identificación de riesgos.

Implica también un deslizamiento hacia la compatibilidad en cuanto a los criterios de inmigración y solicitudes de tamizado conjunto de los solicitantes de asilo o refugio.

*Flujo de seguro de bienes:*

Implica el desarrollo de sistemas complementarios para el procesamiento comercial en sociedad con la industria. El objetivo es desarrollar un sistema de liberación anterior a las fronteras. Comprende un llamado al establecimiento de instalaciones fronterizas conjuntas, especialmente en las principales puertas, para el tamizado de contenedores de carga. Incluye compartir datos aduanales y la lucha contra el fraude.

*Infraestructura de seguridad*

La iniciativa de infraestructura de seguridad propone trabajar en el mejoramiento de sistemas de transporte inteligentes (que faciliten los flujos de personas y bienes), evaluaciones bilaterales de amenazas a la infraestructura transfronteriza, identificación de medidas de seguridad y enriquecimiento de la seguridad aérea.

*Compartir información y coordinarse para el cumplimiento de estos objetivos*

Las iniciativas en este rubro son: integrar equipos terrestres y marítimos para la observancia de la ley, subrayar la inteligencia, intercambiar huellas digitales, retirar deportados, emitir legislación antiterrorista, intervenir bienes de terroristas y llevar a cabo ejercicios y entrenamiento conjuntos.

---

*Asociación Fronteriza Estados Unidos-México  
(marzo de 2002)*

ceso de los viajeros TLCAN. Avances hacia la consulta de políticas de visado. El énfasis está en la atención del problema del tráfico de personas y el tamizado de individuos de terceras naciones.

*Flujo de seguro de bienes:*

Expansión de la cooperación pública o privada para hacer que el comercio sea compatible con la seguridad. Continuar desarrollando mecanismos para intercambiar información. Comprende diversas iniciativas para asegurar los cargamentos y envíos por tierra y proteger las vías de ferrocarril; hay una iniciativa para compartir tecnología para monitorear rúbricas electrónicas y lectores de matrículas. Las dos últimas medidas aluden a la expansión de la iniciativa bilateral contra el fraude en aduanas y medidas para combatir el contrabando.

*Infraestructura de seguridad*

Planeación a largo plazo para garantizar la infraestructura tecnológica y física e incrementar el tráfico transfronterizo. Identificación de prioridades. Identificación de proyectos prioritarios de infraestructura para evitar congestiones. Evaluación de la vulnerabilidad de la infraestructura transfronteriza, así como de las redes de comunicaciones y transportes para idear las medidas de seguridad pertinentes. Armonización de las operaciones de las puertas de entrada y desarrollo de proyectos para éstas. Incremento de la cooperación transfronteriza en todos los niveles de gobierno en los puntos de cruce. Mecanismos de financiamiento conjunto para desarrollar la infraestructura.

Los acuerdos fronterizos de Canadá con Estados Unidos y de éste con México comparten intereses económicos y de seguridad, tienen una redacción similar y categorías iguales (como “infraestructura de seguridad”, “flujo seguro de personas” y “flujo seguro de bienes”). Sin embargo, el Acuerdo de Frontera Inteligente canadiense destaca en ciertos aspectos. En primer lugar, tiene 30 puntos, en comparación con los 22 de la Asociación Fronteriza mexicana. En el capítulo adicional del Acuerdo, “Compartir información y coordinarse para el cumplimiento de estos objetivos”, Canadá y Estados Unidos fijan como meta integrar y coordinar iniciativas de actividades de inteligencia, vigilancia de la ley, lucha contra el terrorismo y las de los equipos integrados fronterizo y marítimo para la observación de la ley (Canadá, DFAIT, Declaración de Frontera Inteligente Canadá-Estados Unidos: Plan de Acción para la Creación de una Frontera Segura e Inteligente, 2005). La Asociación Estados Unidos-México no tiene un capítulo similar.

El Acuerdo, más completo y avanzado, refleja una larga historia de cooperación y consulta bilateral sobre asuntos fronterizos, así como altos niveles de confianza y capacidad institucional. La diferencia clave entre los dos acuerdos fronterizos es lo que el experto en inmigración de Estados Unidos Demetrios Papademetriou tipifica como intensidad: “Estamos requiriendo diferentes niveles de intensidad a la parte canadiense y a la mexicana. [Con México] los 22 puntos tratan sobre tipos no definidos de respuestas inmensurables. Con Canadá, hay que alcanzar un acuerdo cada seis meses. El canadiense está más orientado hacia el progreso, más orientado hacia la acción. El mexicano está orientado a aspiraciones.” (entrevista, Washington D.C.; noviembre de 2002).

En segundo lugar, los puntos del Acuerdo son más específicos y detallados que los de la Asociación. Por ejemplo, se observa que bajo el rubro “Flujo seguro de personas”, el Acuerdo apremia a los gobiernos a “desarrollar conjuntamente [...] identificadores biométricos comunes para la documentación”, mientras que la Asociación presenta una terminología vaga y débil: “establecer un mecanismo conjunto de intercambio de información sobre los pasajeros” (Meyers, 2003: 9). Pese a esto, debemos destacar que la Asociación es más explícita que los instrumentos fronterizos establecidos entre estos mismos países en los años ochenta y los noventa. En este sentido, representa un paso adelante importante para institucionalizar la cooperación fronteriza de forma cotidiana y regular (Hristoulas, 2003: 33).

En muchos sentidos, el Plan de Acción entre Canadá y Estados Unidos, si bien atiende a una serie de temas que habían venido preocupando a ambos países, tenían mayor prioridad para el primero. Por ejemplo, en las

medidas diseñadas para asegurar el flujo de personas, de conformidad con los términos del Acuerdo de Frontera Compartida de 1995, los dos países —como queda demostrado en el capítulo anterior— discutían en torno de las diferencias tanto en sus regulaciones de visado como en la forma de gestionar las solicitudes de refugio mediante las disposiciones relativas al tercer país seguro. El Plan de Acción de Frontera Inteligente aceleró el progreso de estas medidas. Así, para diciembre de 2002, el DFAIT informó que los dos países tenían políticas de visado comunes para 144 países y que “habían accedido a consultarse formalmente durante el proceso de revisión de un tercer país para propósitos de imposición o exención de visado” (2002: 4). Además, firmaron un Acuerdo de Tercer País Seguro para atender solicitudes de asilo efectuadas en puertas de entrada de fronteras terrestres. Otros elementos de dicho plan, como la cédula de residente permanente, resultaron nuevos en el ámbito de las inquietudes fronterizas entre Canadá y Estados Unidos. Pero la llamada “Cédula de Hoja de Arce” ya formaba parte de la agenda de Canadá, pues se había propuesto como parte de la nueva Ley de Inmigración de 2001. No obstante, pese a que dicha cédula se consideraba inicialmente como un “documento de seguridad”, que ofrecería una “identificación más sencilla para las compañías de transporte y un reconocimiento de los derechos asociados con el estado de residente permanente” (Canadá, CIC, 2001, citado por Abu-Laban y Gabriel, 2002: 85), después de los ataques del 11 de septiembre fue incluida como uno de los elementos del extenso Plan Antiterrorista del gobierno (*ibid.*).

Hasta cierto punto, cada acuerdo muestra las inquietudes prevaletientes en Estados Unidos con respecto a sus dos fronteras terrestres. Por ejemplo, hay elementos en el de Estados Unidos y México que reflejan la certeza de los estadounidenses de que esta frontera está criminalizada. El *Washington Post* citó así al entonces consejero de Seguridad Nacional, Tom Ridge: “pese a que el acuerdo con Canadá es un buen punto de partida [...] Estados Unidos tienen preocupaciones con respecto a México que deben ser atendidas, incluyendo la reducción del flujo de inmigrantes ilegales y la contención del tráfico de drogas” (Miller, 2002: 1). La criminalidad se menciona en el punto 11 del acuerdo como parte de la disuasión de contrabando de extranjeros; en el punto 21, “Combate al fraude”, y el punto 22, “Combate al contrabando” (Estados Unidos, Departamento de Estado, Comisión Binacional Estados Unidos-México, 2005). El plan Canadá-Estados Unidos, por otra parte, no incluye ninguno de estos tres puntos y sólo hace referencia a los relacionados con la lucha conjunta contra el terrorismo (Canadá, DFAIT, Declaración de Frontera Inteligente Canadá-Estados Unidos: Plan de Acción para la Creación de una Frontera Segura e Inteligente, 2005).

En contraste, el terrorismo no se menciona de manera explícita en el plan Estados Unidos-México.<sup>6</sup>

La principal preocupación relacionada con la inmigración y el tráfico de drogas a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México está orientada a diferir los acuerdos. Por ejemplo, en el área de “Flujo seguro de personas” del acuerdo entre Canadá y Estados Unidos, los puntos sugieren un desplazamiento hacia la compatibilización de los criterios de inmigración, mientras que en el de México se acentúa la atención de los problemas asociados al tráfico de personas. En lo relativo al “Flujo seguro de bienes”, la meta del acuerdo Canadá-Estados Unidos es el desarrollo de un ambicioso sistema de liberación previa, adelantado a las fronteras, mientras en el de México el objetivo es simplemente continuar desarrollando mecanismos para fomentar el intercambio de información y tecnología. Por último, en el área de “Infraestructura de seguridad”, el énfasis en el canadiense está en la mejoría de la infraestructura existente y el desarrollo de sistemas de transporte inteligentes, y en el mexicano el peso cae en la identificación de proyectos de infraestructura prioritarios para evitar congestionamientos.

Además, las diferencias entre los acuerdos las ejemplifican también algunos de los programas clave incluidos en los planes de fronteras inteligentes para satisfacer las necesidades de cruce, de forma segura y sin dificultad, de carga legal y de bajo riesgo, viajeros y negocios por la frontera. Por ejemplo, en el acuerdo Canadá-Estados Unidos, hay programas específicos, como la iniciativa “Enfoque de contenedores en tránsito” para envíos de carga, el programa “Comercio rápido y seguro” (FAST) para negocios previamente aprobados, y el programa NEXUS para visitantes de bajo riesgo aprobados de antemano. Todas estas medidas parecen ser mucho más avanzadas que sus contrapartes en el acuerdo Estados Unidos-México. El programa FAST fue diseñado para registrar y aprobar de antemano importaciones de bajo riesgo, transportes de carga y sus conductores antes de que lleguen a la frontera; en contraste, el acuerdo entre Estados Unidos-México incluye un plan para atender el cruce de carga, pero aún no se ha puesto en práctica. Según el comisionado de Aduanas de Estados Unidos, Robert Bonner, “este programa será similar a la iniciativa FAST que existe en la frontera norte, con Canadá, pero dadas las diferencias en el ambiente fronterizo, espero que el programa FAST para la frontera con México sea un modelo de las mejores prácticas posibles en cuanto a seguridad” (Bonner, 2003: 8).

<sup>6</sup> No obstante, el plan no alude a medida de protección alguna (contra supuestos ataques terroristas) ni para garantizar una infraestructura segura, ni dentro de la categoría “Flujo seguro de personas”, para compartir información sobre los pasajeros o efectuar el tamizado de visitantes de terceros países.

Los acuerdos muestran, pues, las diferencias en las relaciones fronterizas entre Canadá y Estados Unidos y entre México y Estados Unidos, así como en cuanto a la capacidad institucional de cada uno de los países. Por ejemplo, el solo hecho de que el plan Estados Unidos-México contenga un punto sobre mecanismos de financiamiento conjunto para desarrollar infraestructura en México y que el convenio Canadá-Estados Unidos carezca de este punto evidencia los diferentes niveles de desarrollo. En consecuencia, el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos, mucho más claro y detallado, refleja un alto grado de confianza recíproca. El acuerdo entre Estados Unidos y México es, en cierta forma, débil. Tiene lánguidas declaraciones de buena voluntad de ambas partes por moverse hacia el modelo del acuerdo Estados Unidos-Canadá sin muchos compromisos concretos ni detalles de un marco institucional claro.

## CONCLUSIÓN

Como hemos visto, buena parte de la literatura sobre el proceso contemporáneo de globalización se ha enfocado en la evaluación de la convergencia de las políticas entre los estados, tanto en lo general como dentro de una región. Dicha literatura atiende a la convergencia en las políticas económicas, lo que explica la desviación hacia los asuntos de esta índole. Desde el 11 de septiembre, sin embargo, las presiones sobre la seguridad se han mezclado con los asuntos económicos y se han sobrepuesto a ellos. Se está exigiendo cada vez más a los estados que adopten medidas de seguridad diseñadas para satisfacer las demandas de Estados Unidos en la guerra contra el terrorismo y para mantener o expandir sus lazos económicos con esta nación. En este artículo hemos examinado los Acuerdos de Fronteras Inteligentes, alcanzados por separado entre Estados Unidos y sus dos socios, como un ejemplo de esta nueva dinámica.

Como hemos dicho, aunque parecen muy similares, el proceso de estos acuerdos y su contenido no apoyan las nociones simplistas de una convergencia (ya sea ésta considerada "ascendente" o "descendente") hacia un resultado único. Son, por el contrario, resultado de una serie muy compleja de negociaciones entre Estados Unidos y sus dos socios. Como vimos, las presiones por la convergencia están mediadas por instituciones discrepantes, políticas y patrones de interacción que prevalecen en las demarcaciones norte y sur de Estados Unidos. Los resultados son, por ende, mixtos y contradictorios. Luego del 11 de septiembre, Canadá y México presionaron para alcanzar acuerdos de fronteras inteligentes con Estados Unidos, incrementar la cooperación sobre control fronterizo y mejorar el flujo del

tráfico. Sin embargo, el contenido real de los dos acuerdos difiere sustancialmente. Además, pese a que estos acuerdos parecieran desear un mayor uso de las soluciones de alta tecnología y las medidas de liberación previa, a la vez que una reducción de los controles de mano dura en la frontera física, hemos observado un incremento en las asignaciones presupuestarias para el control de las fronteras. Como resultado, las aspiraciones de los dos socios periféricos de desasegurar sus fronteras con Estados Unidos parecen estar muy lejos de conseguirse. Además, el deseo de México de ser tratado como un socio norteamericano igual parece cada vez más remoto.

En consecuencia, la imagen que surge de la integración norteamericana es más complicada que la sugerida por los criterios —más simplistas— de la teoría de la convergencia. Hinojosa-Ojeda y McCleery afirman que la integración norteamericana se caracteriza por un proceso de desarrollo desigual, dirigido por la “dinámica de causalidad acumulativa”. Pese a que su perspectiva está basada en la literatura económica y destaca los factores que impiden la convergencia de la economía y los estándares de vida mexicanos con los canadienses y estadounidenses, se aplica perfectamente a otras áreas de la política. De hecho, el subdesarrollo relativo de México y las presiones que éste trae consigo, presentes en el flujo migratorio hacia la economía estadounidense, así como la historia de hostilidades, conflictos y malentendidos con Estados Unidos (y falta de contacto con Canadá), amenazan impedir que los mexicanos sean tratados como iguales en el contexto norteamericano, cuyo espacio político, producto de procesos de integración, es, por ende, más proclive a la diversidad, la asimetría y la heterogeneidad que lo que sugiere la mayoría de los modelos de convergencia.

Traducción de CARLOS PIMENTEL CHEJAIBAR

## REFERENCIAS

- Abu-Laban, Yasmineen y Christina Gabriel (2002), *Selling Diversity. Immigration, Multiculturalism, Employment Equity and Globalization*, Peterborough, Broadview.
- Andreas, Peter (2000a), *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*, Ithaca, Cornell University Press.
- (2000b), “The Smuggling Game: Symbolic Politics and Strategic Interaction across the U.S.-Mexico Border”, trabajo presentado en la reunión anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Los Ángeles.
- (2003), “A Tale of Two Borders: The U.S.-Canada and U.S.-Mexico Lines after 9-11”, Peter Andreas y Thomas J. Biersteker (eds.), *The*

- Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, Nueva York / Londres, Routledge.
- y Timothy Snyder (eds.) (2000), *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham, Md., Rowman & Littlefield.
- Asamblea de América del Norte (2003), *North America: Secure and Efficient Borders*, Monterrey, México, 21-22 de septiembre, último acceso en <http://www.consejomexicano.org/download.php?id=606529,122,1> el 16 de diciembre de 2005.
- Banting, Keith, George Hoberg y Richard Simeon (eds.) (1997), *Degrees of Freedom: Canada and the U.S. in a Changing World*, Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Bonner, Robert (2003), "Keynote Address at 'Safe and Security in North America Trade Conference'", Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- Boychuk, Gerard (2001), "À la rémorque de l'OCDE? Sécurité du revenu et valorisation du travail au Canada et aux Etats-Unis", *Lien social et Politiques-RIAC* núm. 45 (otoño).
- Canadá, Ciudadanización e Inmigración de Canadá (CIC) (2000), "Acuerdo Canadá-Estados Unidos sobre Nuestra Frontera Compartida", actualización.
- (CIC) (2001), "Comunicado: declaración del tema Canadá-Estados Unidos sobre prioridades de seguridad comunes", 3 de diciembre.
- , Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT) (2000a), *Reporte del Foro de la CUSP*, Ottawa.
- (DFAIT) (2000b), "Creating Tomorrow's Border Together", Ottawa: <http://www.canadianembassy.org/border/cusp-en.asp>
- (DFAIT) (2002), "Governor Ridge and Deputy Prime Minister Manley Issue One-Year Status Report on the Smart Border Action Plan", Ottawa: [www.defait-macci.gc.ca/can-am/menu-en.asp](http://www.defait-macci.gc.ca/can-am/menu-en.asp)
- (DFAIT) (2003), "Border Background: Canada's Actions against Terrorism since September 11", <http://www.dfait-maeci.gc.ca/anti-terrorism/Canadaactions-en.asp>
- (DFAIT) (2005), Declaración de Frontera Inteligente Canadá-Estados Unidos: Plan de Acción para la Creación de una Frontera Segura e Inteligente, <http://www.dfait-maeci.gc.ca/anti-terrorism/actionplan-en.asp>
- Parlamento (2001), Reporte del Subcomité de Comercio Internacional, Disputas Comerciales e Inversión, *Towards a Secure and Trade Efficient Border*, Ottawa, Supply and Services.

- Clarkson, Stephen (2003), "The View from the Attic: Toward a Gated Continental Community", en Peter Andreas y Thomas J. Biersteker (eds.), *The Rebordering of North America*, Nueva York/Londres, Routledge.
- Coalición para las Fronteras Seguras y Eficientes al Comercio (2001), "Canadá y Estados Unidos firman Declaración de Frontera Inteligente", accesible en [http://www.cmemec.ca/coalition/documents/release-Dec12\\_1.html](http://www.cmemec.ca/coalition/documents/release-Dec12_1.html)
- Cohen, Tom (2001), "Embajador de Estados Unidos Detalla el Plan 'Transparente' para la Seguridad de Norteamérica", *Associated Press*, 6 de octubre.
- Cohn, Theodore (2000), "Globalization and Cross-border People Movements: The Case of Recent Revisions in U.S. Immigration Legislation", en Stephen McBride y John Wiseman (eds.), *Globalization and Its Discontents*, Houndmills Basingstoke/Nueva York, Macmillan and St. Martin's Press.
- Cooper, Andrew y Athanasios Hristoulas (2003), "Relating to the Powerful One: Security and Efficiency at the Borders", trabajo presentado en el Centro Weatherhead para Asuntos Internacionales, Cambridge, Ma.
- DePalma, Anthony (2001), *Here: A Biography of the New American Continent*, Nueva York, PublicAffairs.
- Domínguez, Jorge y Rafael Fernández de Castro (2001), *Between Partnership and Conflict: The U.S. and México*, Nueva York, Routledge.
- Esping-Anderson, Gosta (ed.) (1996), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, Londres, Sage.
- Estados Unidos, Departamento de Estado (2001), "Comunicado de prensa conjunto entre el secretario de Relaciones Exteriores de México Castañeda y el secretario Powell sobre las relaciones Estados Unidos-México", Washington, D.C.
- , Departamento de Estado (2005), Comisión Binacional Estados Unidos-México. <http://www.state.gov/p/wha/ci/mx/c10787.htm>
- , Departamento de Justicia (2000), "Reporte semianual al Congreso. <http://www.usdoj.gov/oig/semiannual/0900/inspect.htm>
- , Oficina del Secretario de Prensa (2002), United States-Canadian Program Designed to Improve Cross Border Security. [http://bulktransporter.com/ar/transportation\\_uscanadian\\_program\\_designed/](http://bulktransporter.com/ar/transportation_uscanadian_program_designed/)
- (2001), Segunda Directiva Presidencial de Seguridad Nacional. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011030-2.html>
- Gabriel, Christina y Laura Macdonald (2004), "Of Borders and Business: Canadian Corporate Proposals for North American 'Deep Integration'", *Studies in Political Economy*, núm. 74 (otoño), pp. 79-100.

- Graham, Lawrence S. y José Luis Méndez (1999), "Los regímenes aduanales en la frontera México-Estados Unidos: efectos nacionales y transnacionales", *Foro Internacional*, vol. 39, núm. 4, pp. 545-587.
- Granatstein, J. (1989), *How Britain's Weakness Forced Canada into the Arms of the United States*, Toronto, University of Toronto Press.
- Greenspon, Edward (2001), "Comment: Seizing the Day on Canada-U.S. Border Flows", *Globe and Mail*, 15 de noviembre, A23.
- Hay, Colin (2000), "Contemporary Capitalism, Globalization, Regionalization and the Persistence of National Variation", *Review of International Studies*, vol. 26, núm. 4, pp. 509-531.
- Hinojosa-Ojeda, Raúl y Robert K. McCleery (2002), "NAFTA as Metaphor: The Search for Regional and Global Lessons for the U.S.", en Edward Chambers y Peter Smith (eds.), *NAFTA in the New Millennium*, La Jolla/Edmonton, Centro de Estudios Estados Unidos-México — University of Alberta Press.
- Hristoulas, Athanasios (2003), "Trading Places: Canada, Mexico, and North American Security", en Peter Andreas y Thomas J. Biersteker (eds.), *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, Nueva York/Londres, Routledge.
- Inglehart, Ronald, Neil Nevitte y Miguel Basáñez (1996), *The North American Trajectory: Cultural, Economic and Political Ties among U.S., Canada and Mexico*, Nueva York, Aldine de Gruyter.
- Jenson, Jane (2002), "Converging, Diverging or Shifting? Globalization and Social Policy Redesign", trabajo presentado en "Globalización, autoridad y política social", mesa redonda patrocinada por la División de Investigación Aplicada del Departamento de Desarrollo de Recursos Humanos del Canadá, Ottawa (2 de mayo).
- Kitschelt, Herbert, Peter Lange, Gary Marks y John D. Stephens (1999), "Convergence and Divergence in Advanced Capitalist Democracies", en Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks y John D. Stephens (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kramer, Paul (2002), "Empires, Exceptions, and Anglo-Saxons: Race and Rule between the British and Estados Unidos Empires, 1880-1910", *Journal of American History*, núm. 88 (marzo), pp. 1315-1353.
- Li, Peter (2003), *Destination Canada. Immigration Debates and Issues*, Toronto, Oxford.
- Mace, Gordon y Jean-Philippe Thérien (eds.) (1996), *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Boulder, Lynne Rienner.
- McCarthy, Shawn y Campbell Clark (2001), "Canada Will Make Its Own Laws, PM Vows", *Globe and Mail*, 20 de septiembre, A1.

- México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección para Asuntos Fronterizos (2001), "Mecanismos de enlace fronterizo", México.
- Meyers, Deborah (2000), "Border Management at the Millennium", *The American Review of Canadian Studies*, vol. 30, núm. 2 (verano), pp. 255-268.
- (2003), "Does 'Smarter' Lead to Safer'? An Assessment of the Border Accords with Canada and Mexico", *Migration Policy Institute Insight*, núm. 2, junio.
- Miller, Bill (2002), "In Mexico, Ridge to Discuss Border", *Washington Post*, 1° de marzo.
- Nevins, J. (2002), *Operation Gatekeeper: The Rise of the 'Illegal Alien' and the Making of the U.S.-Mexico Boundary*, Nueva York, Routledge.
- Ohmae, Ken'ichi (1995), *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*, Nueva York, Free Press.
- Oxford Analytica (2001), *Mexico/United States: Closer Cooperation*, reporte, Oxford Analytica Ltd.
- Papademetriou, Demetrios y Deborah Meyers (2001), *Caught in the Middle: Border Communities in an Era of Globalization*, Washington, Fundación Carnegie para la Paz Internacional.
- Pastor, Robert (2001), *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Washington, Instituto para la Economía Internacional.
- (2004), "North America's Second Decade", *Foreign Affairs* (enero/febrero), pp. 124-135.
- Pierson, Paul (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Oxford, Oxford University Press.
- Policy Research Initiative (2001), *Horizons*, vol. 4, núm. 4 (septiembre).
- Roussel, Stéphane (2002), "Le Canada et le périmètre de sécurité nord-américain: sécurité, souveraineté ou prospérité?", *Policy Options* (abril), pp. 15-22.
- Rozental, Andrés (2002), "Integrating North America: A Mexican Perspective", en Peter Hakim y Robert E. Litan (eds.), *The Future of North American Integration: Beyond NAFTA*, Washington, Brookings Institution Press.
- Sands, Christopher (2002), "Fading Power or Rising Power: 11 September and Lessons from the Section 110 Experience", en Norman Hillmer y Maureen Appel Molot (eds.), *Canada among Nations 2002. A Fading Power*, Toronto, Oxford.
- Serrano, Mónica (2003), "Bordering on the Impossible: U.S.-Mexico Security Relations after 9-11", en Peter Andreas y Thomas J. Biersteker (eds.), *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, Nueva York/Londres, Routledge.

- Smith, James (2001), "Mexico Seeks Shared Border Security Plan", *Los Angeles Times*, 19 de noviembre.
- Stasiulis, Daiva y Radha Jhappan (1995), "The Fractitious Politics of a Settler Society: Canada", en Daiva Stasiulis y Nira Yuval Davis (eds.), *Unsettling Settler Societies: Articulations of Gender, Race, Ethnicity and Class*, Londres, Sage.
- Stephens, John D., Evelyne Huber Stephens y Leonard Ray (1999), "The Welfare State in Hard Times", en Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks y John D. Stephens (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sykes, Robert, Bruno Palier y Pauline M. Prior (eds.) (2001), *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*, Basingstoke, Palgrave.
- Thompson, John y Stephen Randall (2002), *Canada and the United States: Ambivalent Allies*, Montreal/Kingston, McGill-Queens.
- Vargas, Rosío, Remedios Gómez Arnau y Julián Castro Rea (coords.) (2001), *Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Waddell, Christopher (2003), "Erasing the Line: Rebuilding Economic and Trade Relations after 11 September", en David Carment, Fern Osier Hampson y Norman Hillmer (eds.), *Coping with the American Colossus*, Toronto/Nueva York, Oxford University Press.