

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**



**La política de seguridad de los Estados Unidos en su frontera con
México después del 11 de septiembre: problemas internos y
consecuencias en la relación bilateral**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA:

SANTIAGO BALLINA GARCÍA

ASESORA:

ANA CRISTINA CASTILLO PETERSEN

MEXICO

2008

Salmo

Wisława Szymborska (1976)

¡Qué permeables son las fronteras de los estados humanos!
 ¡Cuántas nubes las sobrevuelan impunes,
 cuánta arena del desierto se trasiega de un país a otro,
 cuánta piedra montañosa rueda hacia dominios ajenos con desafiantes brincos!

¿Es necesario enumerar aquí cada pájaro que vuela
 o se posa sobre una barrera abandonada?
 Aun siendo un gorrión ya tiene cola forastera,
 aunque el pico sí es de aquí. Y ¡cómo se mueve, no para!

De los innumerables insectos sólo mencionaré a la hormiga
 que, entre el zapato izquierdo y el derecho del aduanero,
 a la pregunta ¿de dónde y a dónde? no se molesta en dar respuesta

¡Ah, ver claramente, a un tiempo, ese completo desorden,
 en todos los continentes!
 Pues ¿acaso la planta de la otra orilla
 no pasa de contrabando por el río su cienmilésima hoja?
 ¿Quién si no el calamar de osados y largos tentáculos,
 viola las sacrosantas aguas territoriales?
 ¿Se puede hablar de un orden tolerable,
 si ni siquiera las estrellas se dejan colocar
 para que quede claro cuál luce para quién?

¡Y, para colmo, el reprobable expandirse de las nieblas!
 ¡Y el polen que surca las estepas
 como si nunca hubieran sido divididas!
 ¡Y el retumbar de voces en las serviciales ondas del aire:
 Chillonas llamadas y borboteos llenos de significado!

Sólo lo humano sabe cómo ser verdaderamente ajeno.
 Lo demás son bosques mixtos, trabajo de topos y viento.

Agradecimientos

La idea de esta investigación surgió durante mi estancia en la Dirección para Asuntos Fronterizos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, mientras cumplía mi servicio social y, posteriormente, mis prácticas profesionales. Agradezco a todas las personas que me brindaron su apoyo durante ese periodo, uno de los más fascinantes de mi vida.

Dedico particularmente esta investigación al que entonces conformaba el equipo de asuntos fronterizos, lleno de gente siempre profesional y dispuesta a escuchar mis inquietudes. Me refiero a Bosco Martí, Arturo Barrio, Alicia Fuentes, Edith Robledo, Graciela Montoya y María Fernanda Suárez, quienes siempre me depositaron toda su confianza. El haber trabajado con ellos me ganó un lugar privilegiado en los entretelones del trabajo constante de la Cancillería, gracias al cual tuve acceso a información de primera mano y pude comprender la siempre criticada, pero rara vez entendida, labor de los servidores públicos que impulsan los engranajes de la política exterior.

Durante varias semanas recorrí la frontera norte de nuestro país buscando entender ese reto conceptual que implica cualquier frontera. Dos personas me acogieron a lo largo de mi travesía: Tanya Sánchez y Sidharta Ochoa en Mexicali y Tijuana, respectivamente. Les agradezco infinitamente haberme permitido entrar a sus hogares y compartir con ellas esta labor de investigación.

Este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo de mi madre, la Doctora Ana Lidia García Peña, quien, con sus consejos, supo guiar mis ambiciones y hacerme recordar la humildad que demanda una empresa de este carácter. Pero, por encima de todas las cosas, le agradezco haber sido el timón de mi vida durante estos últimos años. Sin ella, esto seguiría siendo una página en blanco.

La silente y mal recompensada tarea de asesoría corrió a cargo de la profesora Ana Cristina Castillo Petersen, con quien he construido una relación privilegiada a lo largo de mis años de formación profesional. Su apoyo y compañía fueron

señales luminosas en un camino lleno de altibajos y obstáculos. Jamás podré pagarle el conocimiento, la amistad y el apoyo que me brindó a lo largo de años. Mil gracias.

A mi padre, de cuyo laberinto espero encuentre algún día la salida.

La lista de personas que me han brindado su ayuda a lo largo de este proceso y con quienes estoy en deuda podría prolongarse indefinidamente. Agradezco el apoyo de todos mis amigos, familiares y personas que estuvieron ahí para recordarme a dónde pertenezco. Gracias por su confianza y cariño.

México, mayo de 2008

Índice

SIGLAS	9
INTRODUCCIÓN	11
1. SEGURIDAD Y FRONTERAS: MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL	19
1.1. INTRODUCCIÓN	21
1.2. LA TORRE DE BABEL	23
1.3. EL MUNDO “SIN FRONTERAS” Y LA SEGURIDAD FRONTERIZA	27
1.4. SOBERANÍA	30
1.5. ESTADOS, FRONTERAS Y SEGURIDAD EN UN MUNDO ANÁRQUICO- REALISMO	38
1.6. LAS REDES QUE UNEN - INTERDEPENDENCIA	44
1.7. CONSTRUIR LA SEGURIDAD – CONSTRUCTIVISMO	50
1.8. CONCLUSIONES	59
2. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD FRONTERIZA DE ESTADOS UNIDOS DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE	65
2.1. INTRODUCCIÓN	67
2.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN LOS ESTADOS UNIDOS	69
2.3. UN NUEVO ESCENARIO DE SEGURIDAD	72
2.4. REPENSAR LA FRONTERA	78
2.5. LA ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD FRONTERIZA	81
2.5.1. <i>El gigante burocrático</i>	81
2.5.2. <i>Incremento en personal y recursos</i>	95
2.5.3. <i>Muros en el desierto</i>	105
2.5.4. <i>El “muro virtual”: Tecnología y seguridad fronteriza</i>	110
2.6. CONCLUSIONES	120
3. BAJO LA LUPA: PROBLEMAS Y CONTRADICCIONES	125
3.1. INTRODUCCIÓN	127
3.2. <i>HOMELAND ¿SECURITY?</i>	128
3.3. OPINIÓN PÚBLICA Y SEGURIDAD FRONTERIZA	134
3.4. FALLAS ESTRUCTURALES	138
3.4.1. <i>Ignorar a Adam Smith</i>	139
3.4.2. <i>El precio de la seguridad</i>	140
3.4.3. <i>Invertir en la “fachada” del sistema</i>	142
3.4.4. <i>Coordinación, la piedra filosofal</i>	143
3.4.5. <i>La doble cara de la tecnología</i>	144
3.4.6. <i>¿El enemigo correcto? Migración y seguridad fronteriza</i>	147
3.5. IMPLICACIONES JURÍDICAS Y HUMANAS	158
3.6. POLÍTICA E INERCIA	163
3.7. CONCLUSIONES	168
4. THE BORDER OF BUCKS AND BANGS: EL PAPEL DEL EJÉRCITO Y LAS EMPRESAS EN LA SEGURIDAD FRONTERIZA	173
4.1. INTRODUCCIÓN	175
4.2. LA MILITARIZACIÓN DE LA FRONTERA	177
4.2.1. <i>Antecedentes: Armas, pastores y drogas</i>	177
4.2.2. <i>Después del 11 de Septiembre</i>	182
4.2.3. <i>La ley del más fuerte: Problemas y Consecuencias</i>	187
4.3. <i>BORDER, INC. – LA MINA DE ORO DE LA SEGURIDAD FRONTERIZA</i>	196
4.3.1. <i>El lado amable de la desventura</i>	198
4.3.2. <i>El triángulo de hierro: El nexos empresas-gobierno</i>	200
4.3.3. <i>¿Una frontera privada?</i>	212
4.4. CONCLUSIONES	219

5. MÉXICO Y LA RELACIÓN BILATERAL	225
5.1. INTRODUCCIÓN	227
5.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO	230
5.3. EL CABALLO Y LA CARRETA	239
5.3.1. <i>Antecedentes</i>	239
5.3.2. <i>El paradigma unilateral</i>	245
5.3.3. <i>La Alianza para la Frontera</i>	248
5.3.4. <i>La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte</i>	253
5.3.5. <i>Terrorismo, narcotráfico y militares</i>	257
5.3.6. <i>El precio de seguir al líder</i>	263
5.4. LOS VICIOS DE LA RELACIÓN BILATERAL	266
5.4.1. <i>Recriminaciones mutuas</i>	267
5.4.2. <i>Desconfianza</i>	271
5.4.3. <i>Opacidad</i>	275
5.4.4. <i>La retórica como arma</i>	278
5.5. CONCLUSIONES	281
CONCLUSIONES GENERALES	287
EPÍLOGO	305
BIBLIOGRAFÍA	315
ANEXO 1: DECLARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN DE LA ALIANZA PARA LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS (MONTERREY, 22 DE MARZO DE 2002)	357
ANEXO 2: DECLARACIÓN CONJUNTA Y AGENDA DE SEGURIDAD DE LA ALIANZA PARA LA SEGURIDAD Y LA PROSPERIDAD DE AMÉRICA DEL NORTE (WACO, TEXAS. 23 DE MARZO DE 2005)	365
ANEXO 3: REUNIONES INTERPARLAMENTARIAS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS (2001-2006)	371

Introducción

En octubre de 2006 un candidato al Congreso de los Estados Unidos se propuso demostrar la ineficacia del enorme aparato de vigilancia en la frontera con México, el cual emplea a miles de hombres y cuesta al erario público miles de millones de dólares cada año. Para tal fin, alquiló una banda de mariachis y un elefante propiedad de un circo ambulante. De acuerdo con el *Brownsville Herald*, el político los emplazó a lo largo del Río Bravo, y por un lapso de casi cuarenta minutos el elefante nadó en el río mientras la banda tocaba. No fue sino hasta después de ese tiempo que los oficiales de la Patrulla Fronteriza llegaron a la zona. Desconcertados decidieron aprehender al elefante, mismo que el Departamento de Agricultura mantuvo en cuarentena hasta que fue rociado para prevenir garrapatas.¹

Esta anécdota ilustra no sólo el extremo al que un político es capaz de llegar para conseguir votos, sino también la porosidad de la que se supone es una de las fronteras más vigiladas del mundo. Por otro lado, no es más que una de las cientos de historias (algunas de tinte surrealista) que forman parte del día a día en una zona altamente compleja y en cambio continuo. Algunas de esas historias han sido recogidas por esta investigación, en un esfuerzo por iluminar las múltiples y notorias contradicciones de una política que tiene como objetivo controlar los flujos que atraviesan los más de tres mil kilómetros que separan a los Estados Unidos de México.

Sobra decir que las fronteras siempre han sido fuente de fascinación y conflicto a lo largo de la historia. No es de extrañarse, ya que además de servir como herramientas de control y poder, juegan un papel imprescindible en la construcción de identidades. Es su facultad de definir y separar lo que es propio y lo que es ajeno lo que las vuelve vértices del pensamiento humano y, por ende, de su actuar. Hablar de los flujos que las atraviesan y de las formas en que los estados pretenden ejercer control sobre ellas, por otro lado, es uno de los temas más

¹ Sara Inés Calderón. "Running of the Elephants: Republican uses animal, mariachi band to critique border security" en *The Brownsville Herald*, 11 de octubre de 2006.

importantes en el debate contemporáneo de las relaciones internacionales. La globalización y su efecto sobre la movilidad de bienes y personas justifica la necesidad de entender la forma en que las fronteras reaccionan ante un mundo cada vez más dinámico y complejo. En ese sentido, este esfuerzo de reflexión se ubica en el epicentro de dichos fenómenos, al enfocar su atención en un área en la que una miríada de flujos y mecanismos de control confluyen de forma permanente.

El objeto de estudio de esta investigación es la política de seguridad de los Estados Unidos en su frontera con México en el lapso comprendido entre septiembre de 2001 y fines de 2006. Se entiende dicha política como un conjunto de acciones distribuidas en tiempo-espacio que pretende defender la integridad territorial del Estado pero que, sobre todo, tiene como fin último el controlar los flujos que atraviesan o tienden a atravesar la frontera. Por ello se estudiará cómo, a partir de los atentados de septiembre de 2001, la frontera de Estados Unidos con México pasó a convertirse en una prioridad de seguridad para el primero de estos países, acelerando el proceso de construcción de un enorme aparato de control de flujos cuyas bases se remontan a varias décadas atrás. Si bien en ese sentido podemos encontrar cierta continuidad, los atentados provocaron dos cambios fundamentales: por un lado, el sentido de urgencia y vulnerabilidad justificaron alzas sin precedentes en los recursos destinados al control de flujos. Por otro, la designación del terrorismo como el punto central de la agenda doméstica e internacional transformó de manera significativa la imagen de la frontera con México, proceso del cual se derivan algunos de los nuevos conceptos subyacentes a la política de seguridad fronteriza de los Estados Unidos después del 11 de septiembre. Por ejemplo, después de los atentados el gobierno ha popularizado la noción del “muro virtual”, entendido como una inversión masiva en tecnología de punta que permita mantener a raya individuos o bienes “indeseables” (terroristas, inmigrantes indocumentados, narcotraficantes).

Cabe decir de antemano que este trabajo adopta un enfoque particularmente crítico de los resultados obtenidos por esta política, así como de la forma en que sus múltiples componentes interactúan para cumplir con su objetivo. La idea que

guía este esfuerzo de reflexión es el hecho de que, debido a una pobre comprensión de la naturaleza de los flujos transfronterizos, a su enorme escala y debido también a factores domésticos, la política de seguridad fronteriza de los Estados Unidos presenta grandes fallas de carácter estructural, por lo que no sólo sus resultados son inconsistentes, sino que ha contribuido a generar efectos nocivos que serán analizados con detalle a lo largo de la investigación.

El primer capítulo delinea los elementos teóricos que se han incorporado a esta investigación para ofrecernos un marco explicativo amplio y coherente. En el mismo se establecen las bases conceptuales y teóricas que sustentan la investigación. En él se discutirán conceptos como el de seguridad y el de seguridad fronteriza. El debate en torno a la seguridad en el ámbito de las Relaciones Internacionales es extenso, por lo que más que profundizar en él, se dan los elementos que permitirán volver a dicho concepto manejable desde el punto analítico. Se discutirá la relación entre seguridad y fronteras, dejando en claro que el problema de la seguridad fronteriza es uno donde confluye la subjetividad con los hechos objetivos. La complejidad de los procesos que serán analizados, así como las limitaciones de las teorías de las Relaciones Internacionales hicieron necesario recurrir a tres corrientes de pensamiento dentro de la disciplina: el realismo, la interdependencia y el constructivismo. Cada una de estas corrientes fue elegida en la medida en que podía ser útil para explicar aspectos que las otras eran incapaces de dilucidar. En ese sentido, se logró mantener la coherencia del marco teórico a partir de la incorporación de elementos diversos, pero complementarios.

Una vez establecidas las herramientas de análisis se procederá a estudiar, en un segundo capítulo, el efecto de los atentados del 11 de septiembre en la política de seguridad interna y particularmente en la política de seguridad fronteriza. Para ello se analizará primero de forma general la evolución del concepto de seguridad nacional en los Estados Unidos, para después hacer énfasis en los cambios ideológicos provocados por los atentados y sus repercusiones en el manejo de los flujos que atraviesan la frontera con México, particularmente los flujos ilícitos (migración, narcotráfico, terrorismo, contrabando), por ser éstos los principales destinatarios del aparato de control de fronteras. Para analizar la política de

seguridad fronteriza ha sido dividida en cuatro componentes principales, cada uno de los cuales será explorado a detalle: burocracia, personal y recursos, barreras físicas y tecnología. No se trata de una exposición monográfica, sino que se exhiben los problemas que yacen en el seno de cada uno de estos cuatro componentes y la forma en que éstos afectan el manejo diario de la frontera. Por último, el capítulo concluye con una evaluación general de la política desde el punto de vista nominal: es decir, su efectividad para discriminar y permitir o impedir el cruce de los flujos a los que nos hemos referido anteriormente.

El tercer capítulo continúa con la evaluación de la política de seguridad fronteriza pero esta vez desde el punto de vista simbólico. Es decir, describe la forma en que diversos sectores de la vida pública estadounidense perciben la competencia de las autoridades para hacerle frente al desafío que implica vigilar una de las fronteras más grandes y complejas. Posteriormente, y para terminar con la evaluación, se describirán los principales problemas que afectan a la política de seguridad fronteriza como un todo, las fallas estructurales que han impedido su éxito tanto en el control de flujos como en el manejo de la opinión pública. Se destacará en un apartado posterior las consecuencias humanas de la política bajo análisis. La última parte del capítulo expone las razones por las cuales, a pesar de sus múltiples y evidentes inconsistencias, poco se ha cuestionado la pertinencia de seguir adelante con un modelo a todas luces ineficiente. Se valorará el peso de factores no relacionados con la seguridad (en particular los factores políticos) en la construcción y continuidad del modelo de seguridad predominante.

Durante un cuarto capítulo se profundizará en el rol que juegan dos importantes actores en la conformación e implementación de la política de seguridad fronteriza: el ejército y las empresas. Si bien era posible encontrar elementos castrenses en operaciones a lo largo de la frontera desde antes de los atentados del 11 de Septiembre, a partir de entonces su papel ha crecido de forma exponencial, convirtiéndose en un agente fundamental para el control de flujos transfronterizos a través del apoyo que brinda en labores de inteligencia y aseguramiento, así como la facilitación de equipo. Por otro lado, el incremento en recursos

financieros destinados a la seguridad interna y la estrecha vinculación entre el aparato gubernamental y el sector privado han hecho que las empresas destinadas a proveer bienes y servicios para el control de flujos transfronterizos tengan una voz cada vez más grande en las decisiones oficiales. La injerencia de ambos actores en la política bajo análisis es motivo de preocupación, por lo que sus repercusiones serán abordadas en la parte final del capítulo.

El quinto y último capítulo de esta investigación analiza las consecuencias de la política de seguridad fronteriza de los Estados Unidos en la relación con México. Este último capítulo pretende demostrar que el paradigma que ha dominado en el control de la frontera es de carácter unilateral. Es decir, que a falta de un modelo de seguridad propio, es nuestro vecino del norte quien establece las prioridades y los modelos operativos a través de los cuales se controlan los flujos en la frontera común. Para ello, se analizará la evolución del concepto de seguridad nacional en México. Posteriormente, se hará un análisis de los instrumentos de cooperación en seguridad fronteriza suscritos entre México y Estados Unidos después del 11 de Septiembre, así como de sus consecuencias para nuestro país. De igual forma, se evaluarán los resultados generales que ha traído a México este gradual alineamiento de sus prioridades y métodos operativos con la agenda estadounidense. Por último, este capítulo hace una revisión de los vicios que existen en la relación bilateral, mismos que son producto de un importante bagaje histórico entre ambas naciones y que han impedido el tránsito hacia un modelo de responsabilidad compartida que pueda ser aplicado en la frontera.

Si bien la frontera entre México y Estados Unidos es un tema capaz de suscitar encendidos debates, resulta sorprendente la falta de obras actualizadas que analicen las dinámicas que en ella confluyen de forma científica. Existen pocos libros que hayan abordado el problema de la seguridad en la zona, y aún más escasa es la bibliografía en español. La recurrencia a fuentes anglófonas que se exhibe en esta investigación, por lo tanto, se reduce a una cuestión de necesidad y no de discriminación.

La escasez de publicaciones científicas contrasta con el enorme caudal de información periodística disponible. Cabe decir que las bases de datos disponibles a través del Centro de Investigación e Información Digital de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (particularmente EBSCO, PROQUEST y ELSEVIER) constituyeron una parte fundamental de esta investigación, sin las cuales hubiera sido imposible acceder a cientos de encabezados de medios impresos, desde el *New York Times* hasta el *Dallas Morning News*, así como a múltiples publicaciones especializadas. En ese mismo tenor, los recursos disponibles a través de Internet son una referencia obligada (especialmente los documentos y páginas oficiales de los gobiernos de México y Estados Unidos). La existencia de infinidad de términos especializados, así como de una lista interminable de siglas fue un reto adicional, ya que a menudo es factible encontrar traducciones distintas de un mismo concepto. La falta de equivalentes literales de términos como *immigration enforcement* o *homeland security* vuelven más difíciles la elección apropiada. Las traducciones que se presentan en esta investigación son propias del tesista, por lo que en todos los casos se procuró apegarse al uso más frecuente en español.

Difícilmente esta investigación tendrá la última palabra respecto a un tema tan complejo como el abordado. Sin embargo, constituye un esfuerzo por llenar un sorprendente vacío y en ese sentido, se trata al menos de un punto de inicio.

1. Seguridad y fronteras: marco teórico-conceptual



Playas de Tijuana, 27 de julio de 2006. Fotografía del autor

1.1. Introducción

Cualquier edificio que se construya sobre el terreno de la seguridad corre el riesgo de asentarse sobre cimientos débiles. Hablar objetivamente respecto a ella constituye un reto porque se encuentra rodeada de emociones y valores profundamente arraigados,² lo cual explica también el furor de los debates académicos y políticos que origina. Se trata, como afirma Barry Buzan, de un concepto “en disputa”³ y por lo tanto contiene un elemento ideológico tan fuerte que cualquier evidencia empírica es irrelevante para apuntalar una definición.⁴

La seguridad es tan antigua como el hombre porque es un problema relacionado con la supervivencia: nos sentimos amenazados y por lo tanto inseguros cuando nuestra propia existencia o integridad física está en riesgo. En ese sentido, se trata de un problema permanente del hombre. Además, y dado el carácter social de nuestra especie, está ligada no sólo con la supervivencia de individuos, sino de colectividades humanas. Es ésa la dimensión donde cobra mayor importancia.⁵

Pero si la seguridad está relacionada con los miedos, las emociones y los valores y éstos son expresiones subjetivas de la mente humana, ¿Hay verdaderamente un punto objetivo de inicio para acercarnos a ella?

Entender este concepto es clave dado que el problema que analiza esta investigación es fundamentalmente uno de seguridad, como veremos más adelante. La primera parte de este capítulo tiene como objetivo sentar las bases conceptuales de la seguridad en general como una constante de las Relaciones

² Edward A. Kolodziej. *Security and International Relations*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2005, p.1

³ Traducción de “*essentially contested concept*”, para mayor referencia consultar: Barry Buzan. *People, States and Fear*, 2da edición, Colorado, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, 1991 p. 7

⁴ *Íbid.*

⁵ *Íbid.* p. 19

Internacionales⁶ y la seguridad fronteriza, en particular, como el objeto de estudio de esta investigación. Para ello, se hará una revisión de ambos conceptos, las dificultades que su estudio presenta y la manera en que serán retomados en el presente análisis. Posteriormente se analizará el concepto de soberanía, particularmente la forma en la que éste se relaciona con las fronteras como elemento imprescindible del Estado y con la seguridad fronteriza.

En la segunda parte de este capítulo se revisarán los elementos teóricos que forman parte de esta investigación, especialmente los pertenecientes a los tres principales paradigmas de las Relaciones Internacionales que nos ayudarán a entender el problema bajo análisis: el Realismo, la Interdependencia y el Constructivismo. El uso de elementos que pertenecen a paradigmas distintos se explica por la imposibilidad que representa explicar un problema complejo haciendo uso de sólo uno de ellos. Las debilidades de un paradigma son las fortalezas del otro y, en esa medida, esta investigación se construye a partir de elementos diversos que en conjunto ofrecen una explicación mucho más coherente de la que se obtendría trabajando únicamente con un solo enfoque. Es por ello que durante esta segunda parte del capítulo se procederá a hacer una rápida revisión de los postulados fundamentales de cada corriente, la manera en que éstos se aplican al problema bajo análisis y también sus deficiencias.

Por último, se presentará un bosquejo del marco teórico conceptual, es decir, de los conceptos y postulados que servirán como base para el resto de la investigación.

⁶ En esta investigación, *Relaciones Internacionales* se refiere a la disciplina y *relaciones internacionales* al objeto de estudio de la misma.

1.2. La Torre de Babel

La seguridad es uno de los fenómenos más discutidos y al mismo tiempo menos teorizados en las Relaciones Internacionales, hecho que además contrasta con su aparente ubicuidad. Es común encontrar en los noticieros referencias a guerras civiles, conflictos entre países, armas de destrucción masiva y hambrunas, fenómenos todos a los que los especialistas se refieren como cuestiones de seguridad. ¿Significa eso que todo puede ser un problema de seguridad? Y si no es así, ¿qué características definen un problema tal? No existe una respuesta contundente a estas preguntas. El debate teórico es de carácter reciente y a menudo se suscitan interminables discusiones sobre los alcances del concepto.

A primera vista sorprende que, tratándose de un término que se utiliza tan frecuentemente, existan tantas divergencias respecto al mismo. Pero las razones de ello no son casuales, tal como apunta Barry Buzan. En su obra *People, States and Fear*, explica los motivos de esta polisemia:⁷

1. La seguridad es un concepto complejo y, por lo tanto, los analistas han preferido sustituirla en favor de otros más simples.
2. El paradigma realista que ha dominado las Relaciones Internacionales durante mucho tiempo tiende a equiparar el concepto de seguridad al de poder, lo que ha dificultado los intentos por desarrollar un ámbito independiente de investigación.
3. La contra-revolución teórica de la década de los setenta (idealismo, teoría de la interdependencia, behaviorismo) partió del rechazo a los conceptos tradicionales del realismo, por lo cual despreció el concepto de seguridad y en su lugar buscó innovar en estudios sobre la paz, asuntos económicos, etc.

⁷ Barry Buzan, *Op. Cit.* pp. 7-11

4. Los estudios sobre seguridad han sido cooptados por los estudios estratégicos, que se caracterizan por: (a) enfocarse a problemas de carácter tecnológico aplicados al campo militar, (b) estar orientados a la formación de políticas de defensa estatales, y (c) estar ampliamente condicionados por la política de defensa de las potencias occidentales.
5. La ambigüedad del concepto conviene a los tomadores de decisión y políticos, ya que la seguridad nacional puede ser usada como justificación para acciones y políticas que de otra forma tendrían que ser explicadas.

Por otro lado, la enorme cantidad de bibliografía que se produjo durante el periodo de la Guerra Fría, la cual giraba toda en torno a un concepto estrecho entendido en términos de armamento y fuerzas nucleares, ha quedado rebasada por los nuevos retos de la agenda internacional (medio ambiente, terrorismo, pobreza y flujos migratorios, por mencionar algunos). La cantidad y calidad de interacciones de los actores internacionales en el mundo actual han dado lugar a demandas de que el concepto se amplíe. Por un lado se encuentran aquellos que pugnan por la inclusión de temas como el calentamiento global, la pobreza y el acceso al agua en la agenda de seguridad. Por el otro, están aquellos que con razón apuntan que ampliar demasiado el espectro terminaría por transformarla en un concepto demasiado difuso y difícil de usar.

El objetivo de esta investigación no es cerrar el debate en torno de la definición de la seguridad, sino volverla una herramienta manejable para fines analíticos. Para ello, no se parte de una definición cerrada sino de ciertas premisas básicas, en particular las que esboza el especialista Edward Kolodziej quien, después de una revisión exhaustiva de la literatura en torno al tema, concluye que hay tres elementos básicos de los que podemos partir:⁸

⁸ Edward Kolodziej, *Op. Cit.* p. 23

1. La seguridad es un problema social de amplio alcance

Lo anterior significa que los temas de seguridad abarcan la totalidad de las interacciones entre humanos. Incluye no sólo las relaciones entre individuos, sino entre las entidades y organizaciones que éstos forman. De hecho, es en estas últimas que la seguridad adquiere mayor importancia, ya que a menudo el futuro de colectividades humanas enteras depende de dichas organizaciones o entidades (un ejemplo es el Estado).

2. Los problemas de seguridad son una forma que pueden adoptar los problemas políticos.

De acuerdo con Kolodziej las interacciones humanas dan lugar a dos tipos de problemas, que en realidad son dos caras de la misma moneda: los problemas políticos y los problemas de seguridad. La diferencia reside en que los primeros pueden solucionarse “mediante un acercamiento entre las partes por acuerdo o a través del reconocimiento de reglas compartidas, principios o instituciones para arreglar sus diferencias por medios no-violentos.”⁹ Sin embargo, cualquier problema político se transformará en uno de seguridad en cuanto el uso de la fuerza surja como una opción para resolverlo.

3. Esta forma especial de política implica una elección por parte de los actores con respecto al uso o el no-uso de la fuerza

El elemento clave en un problema de seguridad es la decisión que una de las partes toma para recurrir (o renunciar) a la coerción para obligar a las demás. Sin embargo, a menudo la frontera que divide los problemas políticos y los de seguridad es borrosa. Es posible que una cuestión que en apariencia pueda resolverse por medios políticos albergue como última instancia una posibilidad de

⁹ *Íbid.*

recurrir a la fuerza, por lo que siempre tendrá una dimensión de seguridad latente. Por ello, el análisis de los medios pacíficos para resolver conflictos también forma parte de los estudios de seguridad, ya que si bien éstos implican una renuncia a la opción de la fuerza, pueden no suprimir del todo su dimensión de seguridad latente.

En conclusión, cualquier estudio sobre seguridad debe considerar que se trata de un problema complejo y que tiene múltiples dimensiones. Para efectos de esta investigación, la seguridad será entendida como: a) una experiencia intrínsecamente ligada a la vida humana; b) una forma particular que adoptan los problemas políticos; y c) un fenómeno que surge cuando actores interdependientes eligen entre usar o no usar la fuerza para obtener lo que desean el uno del otro.¹⁰

El problema de la seguridad fronteriza Estados Unidos-México ejemplifica perfectamente las características descritas anteriormente. Existen medios tanto coercitivos como no coercitivos siendo los primeros de carácter fundamentalmente interno y los segundos de naturaleza binacional. Cuando se estudia la forma en que el Estado ejerce control de sus fronteras la fuerza no sólo está considerada como una opción para lograrlo, sino que de hecho es común recurrir a ella para proteger su integridad territorial y controlar los flujos transfronterizos. Al aprehender narcotraficantes o inmigrantes ilegales el Estado elige racionalmente utilizar un cierto nivel de fuerza para detenerlos. Por otro lado, también existe un espectro pacífico de medios en el campo de la seguridad fronteriza¹¹ que también forman parte de la presente investigación.

¹⁰ *Íbid.* p.3

¹¹ En el campo de la seguridad fronteriza algunas de estas formas pacíficas de resolución de conflictos son: firma de acuerdos de cooperación, intercambio de notas diplomáticas, memoranda de entendimiento, reuniones multilaterales, conferencias telefónicas, etc..

1.3. El mundo “sin fronteras” y la seguridad fronteriza

A principios de la década de los noventa, en un panorama internacional confuso marcado por el fin de la Guerra Fría, el ascenso meteórico de los intercambios económicos internacionales y la revolución en los transportes, algunos autores estaban convencidos de que comenzábamos a vivir en un mundo sin fronteras donde los límites entre las naciones dejarían de existir y tener utilidad práctica¹².

Sobra decir que ésta fue una interpretación exagerada de la situación internacional. Más de una década después de que estas visiones hicieran su aparición, las fronteras siguen siendo objeto de análisis para los académicos y de preocupación para los estados¹³. Aquellos que insisten en que han perdido sentido seguramente no consideran el muro de 650 kilómetros que Israel construye en su frontera con Palestina¹⁴, la militarización de la frontera entre la India y Pakistán¹⁵, o el despliegue reciente de soldados en la línea que divide España de Marruecos.¹⁶ En ese sentido, es un hecho que “las disputas fronterizas continúan siendo una característica definitoria del mundo actual”¹⁷. Ello se explica en gran parte porque los Estados son actores intrínsecamente territoriales. Dependen del territorio y del ejercicio de la soberanía en él para sobrevivir, un tema al que volveremos más adelante. Por ello, todos los países destinan recursos para vigilar

¹² Kenichi Ohmae, *The end of the Nation State: The Rise of Regional Economics*, citado en: Ian Clark “A borderless World?”, en Greg Fry y Jacinta O'Hagan. *Contending Images of World Politics*, Nueva York, St. Martin's Press, LLC 2000 p- 79-90.

¹³ Ver por ejemplo: Kari Laitinen "Reflecting the Security Border in The Post Cold-War Context" en *The International Journal of Peace Studies*, Volumen 6 Número 2, Otoño-Invierno de 2001 [En línea] disponible en: http://www.qmu.edu/academic/ijps/vol6_2/Laitinen.htm consultado el 31/08/2005

¹⁴ Nigel Parry “Is it a Fence? Is it a Wall? No, it's a Separation Barrier “ 1 de agosto de 2003 en *The Electronic Intifada* [En línea] disponible en: <http://electronicintifada.net/cgi-bin/artman/exec/view.cgi/7/1775> Consultado el 20/05/06

¹⁵ UPI. “India claims Pakistan building bunkers along the borders” en *Arabia 2000*, 16 de diciembre de 2006

¹⁶ EFE “El Gobierno reforzará la seguridad y la atención humanitaria en la frontera con Marruecos” 1 de noviembre de 2005 en *20 Minutos* [En línea] disponible en <http://www.20minutos.es/noticia/52474/0/seguridad/marruecos/frontera> Consultado el 20/05/06

¹⁷ Peter Hough. *Understanding Global Security*, Londres, Routledge, 2004, p. 49

sus fronteras y controlar los flujos que las atraviesan o tienden a atravesarlas (los llamados flujos transfronterizos).

El segundo concepto importante para esta investigación, que se deriva del concepto general de seguridad, es el de seguridad fronteriza. Ésta se entiende como una preocupación permanente de los estados y se encarga de dos grandes problemas: 1) garantizar su integridad territorial defendiéndola de otros estados; 2) identificar y ejercer control sobre los flujos transfronterizos, es decir, sobre las personas y los objetos que cruzan o que tienden a cruzar en algún momento los límites de un Estado.

Al primero de estos problemas lo caracterizaremos como una *dimensión territorial* y consiste en asegurar que las fronteras no se modifiquen en detrimento del espacio que ocupa el Estado. La pérdida de territorio ante una invasión extranjera (como fue el caso de la guerra México-Estados Unidos de 1846) o un evento bélico en general es un fenómeno que cae dentro de esta primera dimensión. La segunda dimensión, a la que de ahora en adelante nos referiremos como la *dimensión de control* de la seguridad fronteriza es un proceso complejo ya que, a su vez, debe lidiar con una *función nominal*: es decir, ejercer un control real sobre los flujos transfronterizos; y, por otro lado, debe cumplir una *función simbólica*: permitir a la población de cierto territorio sentirse segura como resultado de la confianza que se tiene en el aparato gubernamental para manejar aquellos flujos que se perciban como “indeseables” o que pongan en riesgo su integridad.

Es esta segunda dimensión de la seguridad fronteriza, junto con sus dos funciones (nominal y simbólica) la que constituye el objeto de estudio de esta investigación. Cabe aclarar que es mucho más difícil de abordar que la primera dimensión porque en ella conviven preocupaciones legítimas de los estados (migración, narcotráfico, crimen organizado) con las percepciones que al interior se forjan respecto a los flujos transfronterizos y las diferentes maneras en que el Estado

reacciona. La carga de seguridad que se le atribuye a los flujos transfronterizos se transforma con el tiempo, de acuerdo con factores como las circunstancias históricas, las percepciones y preocupaciones de la población.

Por otro lado y retomando la definición que se hizo anteriormente, el control de las fronteras es un problema de seguridad porque las relaciones que unen a los actores involucrados en dicho proceso (principalmente estados pero también flujos transfronterizos, burocracias nacionales y fuerzas policíacas) están marcadas por un constante ir y venir entre los medios coercitivos y los no coercitivos. La mayor parte del tiempo el control de las fronteras se lleva a cabo de manera pacífica: los estados designan puntos de entrada, diseñan filtros y mecanismos para mantener a raya los flujos que consideren negativos y monitorean constantemente las personas y mercancías que entran y salen de sus territorios. Pero aún cuando el Estado frecuentemente utiliza medios pacíficos para controlar los flujos transfronterizos existe un entendimiento tácito de que recurrirá a la fuerza de acuerdo con las circunstancias para proteger su territorio o impedir que sus límites sean traspasados por flujos que consideren nocivos. Tras los atentados del 11 de septiembre el gobierno de los Estados Unidos ordenó el cierre temporal de las fronteras y posteriormente el despliegue de tropas en la frontera con México, lo cual representa un recordatorio de que ese país está dispuesto a utilizar la fuerza para defender su integridad territorial.¹⁸

La magnitud de los esfuerzos que se destinan a la labor de proteger las fronteras de un país requiere la movilización de recursos a una escala que rebasa el alcance de la mayoría de las agrupaciones humanas. Esta diferencia provoca que la seguridad de las fronteras sea no sólo un problema de seguridad sino uno de seguridad nacional; es decir, que se trata de un aspecto vital para la supervivencia del Estado. El objeto de esta investigación no es adentrarse en el debate sobre

¹⁸ En febrero de 2002 el Departamento de la Defensa anunció que enviaría alrededor de 2,000 efectivos militares para proteger la frontera con México. Al respecto, US Department of Defense. *Everything DoD Does Is to Protect American Way of Life* [En línea], disponible en: http://www.defenselink.mil/news/Mar2002/n03292002_200203291.html Consultado el 19/06/06

este último concepto, sino simplemente dejar asentadas dos premisas: 1) que la seguridad nacional es un conjunto de problemas de máxima prioridad para el Estado, donde éste es al mismo tiempo su objeto o referente y el sujeto de la misma (el Estado es el principal agente encargado de su protección) y 2) Que la seguridad fronteriza es una de las aristas de la seguridad nacional, ya que tiene que ver con un elemento imprescindible para la existencia del Estado (control de su territorio y de los flujos transfronterizos).¹⁹

1.4. Soberanía

Tanto las fronteras como las acciones que el Estado lleva a cabo para protegerlas se encuentran inexorablemente entrelazadas con el concepto vital de soberanía, que revisaremos brevemente.

Indudablemente la soberanía es una de las ideas clave en la formación del mundo moderno, ya que sin ella es imposible explicar la formación del Estado y, por tanto, el sistema internacional en su conjunto. Se trata de un concepto que surge entre los siglos XVI y XVII en Europa, y que acompaña el tránsito de un sistema feudal con ámbitos de poder difusos a un sistema dominado por estados con jurisdicciones precisas. Surgido a partir de la necesidad de los monarcas por obtener una legitimidad no asociada al poder divino y distanciarse del poder ejercido por la institución papal, el desarrollo de las doctrinas soberanas marca un parteaguas en la historia universal y da inicio al mundo moderno.

De acuerdo con Robert Jackson, la soberanía es una característica esencial de los estados que se entiende como una forma de autoridad (ésta a su vez definida

¹⁹ Varios autores han intentado, sin mucho éxito, dar una definición exacta de seguridad nacional. Ver por ejemplo: Barry Buzan, *Op. Cit.* p 116; Pierre Renouvin y Jean Baptiste Duroselle. *Introduction à l'histoire des relations internationales*, París, Armand Colin, 1991 p. 324; Charles W: Kegley y Eugene R. Wittkopf. *World Politics*, Boston y Nueva York, Bedford, 7º edición 1999 p. 383; Ana María Salazar. *Seguridad Nacional Hoy: El reto de las democracias*. México, Aguilar, 2002. p. 82.

como la licencia o el permiso para ejercer el poder) y que posee dos facetas: por un lado, al interior de los límites territoriales del Estado, representa la idea de una autoridad suprema. Por tanto, los ciudadanos que habitan en su interior reconocen al Estado como el árbitro final, no sujeto a los designios de ninguna otra autoridad. Por otro lado, la soberanía también tiene una faceta externa, que define las relaciones de los estados entre sí. En dicha faceta la soberanía lleva implícita una idea de independencia política y legal: es decir, que es autónomo y se encuentra separado constitutivamente de otras unidades soberanas.²⁰

A partir de esta definición de soberanía se desprenden dos implicaciones para el tema en cuestión, que analizaremos de forma concisa: la primera, que tiene que ver con la relación entre las fronteras y la soberanía y, por otro lado, la forma en la que el concepto de Estado soberano opera en un contexto de interdependencia y de capacidades diferenciadas.

El establecimiento de las fronteras estatales es uno de los productos más tangibles de la noción de soberanía, lo cual podemos constatar si revisamos el proceso histórico que llevó al surgimiento del concepto en cuestión. Después de la caída del Imperio Romano y durante muchos siglos Europa estuvo dividida en infinidad de *regna* o ínsulas de autoridad política, cuya expresión máxima se encuentra en el sistema feudal. Los señores feudales compartían además el poder con las autoridades eclesiásticas encabezadas por el papa, en lo que se comúnmente se conoce como la *competencia de las investiduras*, es decir, una constante lucha por la supremacía política.

Debido a la multiplicidad de actores involucrados en el complejo sistema feudal, así como a la particular disposición geográfica de los mismos (es decir, actores no contiguos territorialmente) existía una división poco clara de autoridades, donde los reinos o señoríos difícilmente podrían entenderse como independientes o

²⁰ Robert Jackson. *Sovereignty*. Cambridge, Polity Press, Key Concepts Series, 2007, p.p. 10-11, 14-15

soberanos desde una perspectiva actual. Las autoridades de reyes, nobleza feudal, iglesia, ciudades, gremios y actores independientes concurrían en divisiones geográficas altamente volátiles e inestables. A la inversa, en un mismo territorio podían converger diferentes jurisdicciones, lo cual frecuentemente desembocaba en un enredo de autoridades judiciales y la superposición de regímenes legales distintos, incluyendo leyes canónicas y civiles.

En ese contexto, los monarcas desarrollaron una serie de doctrinas legales y políticas que les permitieran eliminar la intermediación de la iglesia y posicionarse como la fuente legítima de poder, un hecho que los llevaría eventualmente a ganar la guerra de las investiduras y sentar las bases para el nacimiento del Estado-nación moderno. En otras palabras, el nacimiento de la soberanía.

De lo anterior puede entenderse que uno de los pre-requisitos fundamentales para el desarrollo del concepto de soberanía era el establecimiento de jurisdicciones precisas, es decir, la delimitación de un territorio dentro del cual el monarca pudiera erigirse como la autoridad máxima, sin estar sujeto a los designios de la jerarquía eclesiástica. En ese sentido, la idea de crear un mecanismo de diferenciación territorial de autoridad es la que subyace a la fundación de la frontera moderna entendida como la delimitación de jurisdicciones territoriales mutuamente excluyentes.²¹

Armados con una serie de planteamientos doctrinarios y legales para legitimar su acción (el concepto de soberanía) y de un instrumento para afianzar su poder en un territorio definido (la delimitación de fronteras), era sólo cuestión de tiempo para que el Estado comenzara a desplazar a los *regna* y a la autoridad eclesiástica como la unidad de organización del mundo moderno. En poco menos de dos siglos, el mundo ha sido testigo de la vertiginosa replicación del Estado, hasta llegar a los cerca de doscientas unidades estatales que integran la sociedad

²¹ *Ibid.*, p.p. 8-9

internacional el día de hoy, todas ellas sustentadas en el binomio frontera-soberanía.

Ello nos permite comprobar algunas de las ideas planteadas anteriormente (revisar el apartado 1.3 en este capítulo) en el sentido de que el Estado es un actor intrínsecamente territorial, lo cual explica la importancia de las fronteras como un elemento de seguridad. Al mismo tiempo, pone de relieve la relación intrínseca que existe entre el binomio soberanía-frontera y nos permite adivinar algunas de sus implicaciones; a manera de ejemplo, un Estado que sea incapaz de ejercer control alguno sobre sus fronteras pone en jaque su capacidad de erigirse como autoridad máxima dentro de su territorio, lo cual a largo plazo no puede sino debilitar su propia existencia como actor tanto en la arena doméstica como internacional.

Un segundo conjunto de implicaciones de este binomio soberanía-frontera tiene que ver con la faceta externa de la soberanía que se mencionaba al principio de este apartado, es decir, con las relaciones que los estados establecen entre sí como entes teóricamente igualitarios. Particularmente, hay dos planteamientos teóricos que merecen ser analizados porque serán retomados durante el análisis del caso de la frontera Estados Unidos-México. El primero es la supuesta existencia de un sistema de soberanía global, derivado de una pérdida poder por parte de los gobiernos y, por otro lado, el desplazamiento de la soberanía de un Estado por la injerencia de otro actor estatal cuyas capacidades relativas son superiores.

Como se mencionaba anteriormente, el contexto internacional después de la Guerra Fría dio origen a una serie de interpretaciones teóricas según las cuales el Estado competiría con otras entidades como fuentes de poder y decisión. Particularmente, el ascenso de las empresas multinacionales y la evidente demostración de la capacidad que éstas tenían para tomar decisiones con impacto

global al margen de los aparatos estatales, amén de la influencia que podían ejercer para modificar las políticas estatales a su favor, detonó el desarrollo del concepto de “soberanía global”, es decir, un sistema en el que los estados serían tan sólo un actor más en un complejo mundo de relaciones donde corporaciones, organizaciones internacionales e incluso individuos podrían tomar decisiones que impactaran la vida de las personas dentro de las unidades estatales, desplazándolas como autoridad máxima.

La discusión sobre el tema es amplia, por lo que en el contexto de esta investigación nos limitaremos a analizar su implicación en lo que refiere a la capacidad de los estados para ejercer control sobre los flujos que entran y salen de su territorio. En ese sentido, la pregunta fundamental es, ¿han perdido los estados capacidad para proteger sus propias fronteras? y, de ser así, ¿qué tan grave sería esta pérdida para su viabilidad como entes independientes, es decir, para su condición de soberanos?

Es indudable que el escenario actual ofrece perspectivas mucho más complicadas en términos del control de los flujos globales. El avance de los medios de comunicación y transporte ha provocado un incremento de los flujos tanto lícitos como ilícitos a un ritmo al que los estados han encontrado difícil adaptarse. Sin embargo, aún resulta impresionante lo que un gobierno que así se lo proponga puede hacer para impedir el cruce de flujos que considera indeseables (los casos de Corea del Norte e Israel resultan ilustrativos). Los avances tecnológicos han ayudado mucho en este proceso, poniendo a disposición de los estados herramientas para conseguirlo.

Cabe decir que lo anterior no implica que se pueda ejercer un control perfecto sobre las fronteras, ni tampoco que ésta sea la más sensata de las alternativas. Como esta investigación intentará demostrar, una política de seguridad fronteriza también puede generar consecuencias indeseables y verse vulnerada por fallas

estructurales que no necesariamente estén relacionadas con los medios físicos a su disposición, sino con sus bases ideológicas o estratégicas. Ello sin contar con el enorme costo en recursos financieros y humanos que implica mantener un control férreo de cualquier territorio.

Sin embargo, el planteamiento anterior nos ayuda a responder parcialmente la pregunta sobre la disminución de capacidad que los estados han sufrido para proteger su territorio. En ese sentido, si bien es innegable que dicha tarea es cada vez más compleja, ello no implica la desaparición de las fronteras, y mucho menos del Estado en sí. Sin lugar a dudas, nos encontramos ante un escenario en el que existen otros actores cuya influencia se superpone a la de las unidades tradicionales de organización internacional. Sin embargo, el diseño y ejecución de las políticas de seguridad fronteriza aún recae principalmente en los gobiernos estatales, si bien podemos encontrar ejemplos en los que organizaciones internacionales o corporaciones ejerzan una enorme influencia en el funcionamiento de las mismas. Por ello, conceder la existencia de un naciente régimen de soberanía global no se contrapone a la idea de un mundo en el que los estados aún son el actor central en lo concerniente al control de los flujos transfronterizos.

Consecuentemente, podemos afirmar que la dificultad de controlar los flujos transfronterizos en la actualidad no se traduce en una pérdida inmediata de la soberanía, ya que esto implicaría el surgimiento de un actor distinto al Estado que reemplazara su función como garante de la integridad territorial, hecho que aún se adivina lejano.

A pesar de ello, sí es posible observar el surgimiento de un fenómeno con grandes implicaciones para las relaciones internacionales: la complejidad creciente de los flujos ha hecho prácticamente imposible que el país que funge como destino pueda ejercer algún tipo de control sobre los mismos sin involucrar a los países

donde éstos se originan. Éste es uno de los postulados que sostiene la teoría de la Interdependencia, misma que será analizada más adelante en este capítulo.

Sin embargo, esta idea nos da pie para introducir el segundo planteamiento teórico que tiene que ver con la faceta externa de la soberanía: el de las implicaciones que tiene la naturaleza compleja y dinámica de los flujos transfronterizos actuales en la relación entre estados. Particularmente necesitamos analizar ¿qué es lo que sucede cuando dos unidades soberanas que comparten una frontera (como es el caso de Estados Unidos y México) no sólo tienen un grado de interés distinto en el control de los flujos que la transitan, sino que además se caracterizan por una enorme disparidad de poder medido en términos de sus capacidades relativas? ¿Qué sucede cuando el Estado con mayor capacidad relativa decide emprender acciones unilaterales para ejercer control sobre la frontera común? ¿Puede esto conducir al desplazamiento de soberanía o la subordinación de una entidad soberana a otra?

La pregunta será abordada directamente durante el último capítulo de esta investigación, cuando se analice el papel que ha jugado México frente a la política de seguridad fronteriza de los EU después del 11 de Septiembre. Así, se podrá comprobar que la falta de un proyecto claro en términos de seguridad nacional, aunado a una falta de capacidades internas, ha provocado que México adopte el proyecto de su vecino del norte, aún cuando esto implique aceptar las contradicciones que lo caracterizan y sus consecuencias indeseables, mismas que en la mayor parte de los casos afectan el interés del gobierno mexicano y sus ciudadanos.

No obstante, en lo que se refiere a un plano meramente teórico, esta investigación no considera la soberanía como una condición estática y que garantice la igualdad entre los estados, sino que las capacidades internas determinarán en gran forma la manera en que el Estado es capaz de ejercer su autoridad soberana tanto al interior como al exterior. En ese sentido, se considera que cuando la voluntad de

un actor con mayor capacidad relativa se contrapone a la de uno más débil no hablaríamos de la desaparición de la soberanía de este último, si bien es cierto que puede afectar su capacidad para conducirse como entidad independiente. En todo caso, en el caso particular del control de los flujos transfronterizos, ni siquiera el diferencial en materia de capacidades puede asegurar que un actor pueda controlar, por sí mismo, los flujos que se originan en otro Estado sin la cooperación de este último. Desde esta óptica, la primacía estatal que tiene origen en la disparidad de capacidades repercute no sólo en la soberanía del estado débil, sino también en aquella del Estado con mayores capacidades relativas.

Todo lo anterior no se contrapone al hecho innegable de que un país que carezca de iniciativas propias y de los medios para cumplirlas verá gravemente reducido su margen de acción a nivel externo, lo que desemboca en un debilitamiento como entidad independiente. Como se verá en el capítulo 5, esto puede traer consecuencias indeseables como la pérdida de la facultad para diseñar políticas internas satisfactorias o alcanzar la satisfacción de sus intereses nacionales.

A manera de conclusión, y antes de analizar cada una de las teorías que nos ayudarán a explicar el fenómeno, comenzando por el realismo, podemos decir que esta investigación entiende la soberanía como una forma de autoridad que subyace a la idea del Estado moderno, y que encuentra en el establecimiento y control de las fronteras una de sus expresiones más acabadas.

Por otro lado, mientras que al interior de las fronteras estatales el concepto facilita al Estado establecerse como autoridad máxima, fuera de su territorio le permite establecer relaciones con otros estados soberanos. Dichas relaciones, aunque marcadas por una noción abstracta de igualdad, en la práctica se ven profundamente afectadas por los desequilibrios de poder entre los estados, las cuales tienen un efecto directo en su comportamiento y modifican las opciones de

las que pueden echar mano, sin que ello signifique que la disparidad de capacidades se traduzca en una pérdida de la soberanía.

1.5. Estados, fronteras y seguridad en un mundo anárquico- Realismo

El realismo es el paradigma que ha dominado el estudio de las Relaciones Internacionales, al grado en que algunos autores afirman que la disciplina no ha sido más que una “nota a pie de página” del mismo²². Indiscutiblemente es el modelo que más ha impactado en la comprensión de las Relaciones Internacionales, pero no se trata de un monolito. En realidad, y como afirman algunos, se trata de “conjunto de modelos teóricos... relativa y débilmente conectados, a menudo inconsistentes.”²³ En efecto, la diversidad dentro del pensamiento realista es grande²⁴, si bien todos sus seguidores se encuentran unidos por ciertos supuestos básicos, algunos de los cuales constituyen el punto de partida del presente análisis.

Para efectos de la presente investigación, se retomarán cinco postulados que son propios de la teoría realista: el Estado como el principal actor de las relaciones internacionales, su carácter territorial, el estado de inseguridad permanente, la distinción entre política interna-externa, y el predominio de la unilateralidad. A continuación se analizarán cada uno de ellos y sus repercusiones sobre el objeto de estudio.

²² T. Dunne, “Realism”; citado en Mónica Salomón "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones" en *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, Número 56, diciembre 2001-enero 2002 [En Línea] Disponible en: <http://www.cidob.org/castellano/publicaciones/Afers/56salomon.cfm>, consultado el 07/07/05

²³ Jack Donnelly. *Realism and International Relations*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2000 p.74

²⁴ Los fundamentos del Realismo Político pueden rastrearse a varios siglos antes de Cristo: las reflexiones de Tucídides, por ejemplo, son importantes para comprender la guerra y la necesidad de defensa militar en el contexto de las ciudades-estado griegas, que después se transformarían en temas centrales para los realistas. Ver al respecto James E Dougherty, & Robert. Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*. Estados Unidos, Wesley Longman Editores, 2001 pp. 196- 197

1) Centralidad de los estados como actores de las relaciones internacionales

El Estado es, sin lugar a dudas, la forma de organización política más acabada que el hombre haya podido concebir, y por lo tanto es responsable de mantener el orden público al interior de su territorio al tiempo que debe proteger su propia existencia (y por tanto la de su población) de las amenazas externas resultado de las acciones de otros Estados. Hasta qué punto esto es verdad en un mundo donde existen regímenes totalitarios y estados “fallidos” puede ser motivo de debate. Sin embargo, el hecho de que no exista aún una forma más elevada de organización implica que los problemas de seguridad siguen perteneciendo en gran medida al dominio de los Estados: éstos son por *default*, los sujetos y los objetos de la seguridad.

Al estudiar la política de seguridad fronteriza de los Estados Unidos (entendida como un conjunto de acciones distribuidas en tiempo-espacio para defender la integridad territorial del Estado y regular, modificar o impedir los flujos que atraviesan sus fronteras, particularmente la frontera con México) en realidad se estudia la manera en que un Estado soberano ejerce el control de sus límites territoriales y las repercusiones que tiene no sólo al interior, sino a nivel internacional para otro actor estatal (México, en este caso). La existencia de otros actores a nivel regional o local no demerita la primacía del Estado como el agente máximo en cuestiones de seguridad fronteriza.

2) El Estado es intrínsecamente territorial

Por otro lado, y como se dijo con anterioridad, estamos hablando de entes ligados profundamente a su territorio. La geografía es un factor que condiciona e incluso determina las opciones de las que puede echar mano un Estado.²⁵ De acuerdo con Hans Morgenthau (considerado por muchos el padre del realismo político) el

²⁵ *Ibid.* pp. 71 y 157

concepto de interés nacional incluye en cualquier momento dado “la integridad del territorio de una nación, sus instituciones y su cultura”²⁶ (el énfasis es propio). Los Estados, como entes dotados de soberanía (es decir autónomos y que representan la máxima autoridad en el orden interno) están conscientes de la importancia de sus fronteras y buscan protegerlas, ya que su integridad física es una condición indispensable para sobrevivir. Realistas contemporáneos como Spkykman y Hedley Bull ponen de relieve al territorio como una preocupación constante de los estados y por lo tanto coinciden con la centralidad de las fronteras como forma de protegerlo.

3) La búsqueda de la seguridad como una condición perenne

A nivel macro, el realismo pone un gran énfasis en las condiciones que son independientes a los Estados, que escapan a su control y que imponen reglas de comportamiento. Las teorías realistas conciben a la política internacional como desigual y conflictiva, visión que debe mucho al pensamiento *hobbesiano* de un mundo anárquico: es decir, carente de una autoridad central. En efecto, partimos de la premisa que las relaciones internacionales se caracterizan por ser una lucha entre estados que defienden sus propios intereses.²⁷ El hecho de que éstos se desenvuelvan en un mundo esencialmente conflictivo impone dos restricciones a su comportamiento: primero, y dado que conviven en un mundo donde cada uno debe asegurar su conservación, nunca existirá tal cosa como un “entorno de seguridad perfecto”, donde las necesidades y preocupaciones de todos estén totalmente cubiertos. En ese sentido, el realismo percibe al entorno internacional como un juego de suma cero (aquello que gana un Estado lo pierde otro). Si bien este postulado es cuestionable a la luz de múltiples acuerdos que permiten a las naciones beneficiarse de la cooperación, no puede negarse la fragilidad del

²⁶ *Íbid.* p. 77

²⁷ Un buen contraste de los postulados del realismo con las ideas de otras teorías de las Relaciones Internacionales se puede ver en: Jack Snyder. “Un Mundo, Teorías Rivales”, en *Foreign Policy en Español*, diciembre-enero 2005 [En Línea] Disponible en: http://www.fp-es.org/dic_ene_2005/story_6_18.asp , consultado el 06/07/2005

sistema internacional actual. Por otro lado, y derivado de la primera condición, se desprende una dinámica que los realistas denominan *espiral competitiva*. Su interpretación original versa en torno al concepto de poder: dado que cada actor está interesado por su propia supervivencia y actúa con base en sus propios intereses, los otros actores responden acumulando poder para sí mismos. A nivel sistémico este ciclo conduce invariablemente a un estado de roces y tensiones constantes entre los países.²⁸

Esta investigación entiende la espiral competitiva menos como una búsqueda de poder que como una adaptación constante de los estados para hacer propicias las condiciones que le permitan asegurar su permanencia. Ello significa que, para abordar el problema en cuestión, esta investigación rechaza la centralidad del poder como la única preocupación de los actores de las relaciones internacionales y lo abre al conjunto de circunstancias que permiten su continuidad en un mundo anárquico. Por ello, la seguridad en la frontera de Estados Unidos con México no es una búsqueda de poder *per se*, sino que responde también a dinámicas económicas, sociales y culturales.

4) Distinción entre política interna y externa

Partiendo de la distinción que los realistas hacen entre la política doméstica y la política exterior podemos afirmar que garantizar la seguridad en las fronteras de cualquier Estado pertenece al dominio de la primera, si bien en ella puede influir (y de hecho lo hacen) factores externos. Las teorías contemporáneas de las Relaciones Internacionales (y en particular la Interdependencia, misma que se analizará posteriormente) han cuestionado fuertemente esta distinción entre política interna y externa, afirmando que, dadas las condiciones del mundo globalizado, la línea que divide a ambas se ha vuelto cada vez más borrosa. Pero,

²⁸ Para ampliar el debate sobre el dilema de la seguridad y la espiral competitiva, consultar: Stefano Guzzini. *Realism in International Relations and International Political Economy*, Londres, Routledge, 1998 p. 35

si bien existen áreas donde en efecto es difícil trazar los límites (por ejemplo estudios de transculturalidad, comunidades migrantes, flujos financieros internacionales, etc.) el establecimiento de mecanismos de control para los flujos transfronterizos puede rastrearse fácilmente a un cierto ámbito de acción que recae en el campo de las políticas estatales y que, además, está respaldado por la noción abstracta de soberanía. Aunque esta última también ha perdido centralidad a los ojos de ciertos teóricos que se basan en las crecientes y cada vez más complejas interacciones entre actores internacionales, no puede negarse que el control de bienes, personas e ideas que cruzan las fronteras sigue gestionándose dentro del ámbito de control del Estado y, por lo tanto, pertenece al campo de la política interna.

5) Predominio de la unilateralidad

Al ser las fronteras un elemento constitutivo de la seguridad nacional, el Estado prefiere encargarse por sus propios medios de asegurar su integridad. Tiende a actuar de manera egoísta y toma las riendas de su propia seguridad antes de ceder esta responsabilidad a otros actores (esto es especialmente cierto en el caso bajo análisis). A pesar del aumento de cooperación entre Estados Unidos y México en diversas materias y de una retórica que reconoce la interdependencia entre ambas naciones, históricamente la seguridad en la frontera ha sido una búsqueda en caminos separados, si bien, como se verá más adelante, México ha preferido aceptar la batuta de su vecino antes que responsabilizarse por su propia agenda de seguridad. Pero es un hecho que, de manera general, los estados prefieren actuar de manera unilateral antes que someterse a las reglas de un acuerdo explícito.²⁹ A este esquema se le denomina como el predominio de la auto-ayuda (*self help*) en la vida de las naciones y se trata del último elemento del realismo que se retoma para efectos de esta investigación.

²⁹ Stephen Krasner "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y los Estados Unidos" en Blanca Torres (coord.) *Interdependencia - ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* México, el Colegio de México 1990 pp. 45-61

Estos cinco postulados del realismo nos ayudan a explicar un mundo de actores fundamentalmente territoriales, su búsqueda constante de seguridad y la existencia de un sistema anárquico, todas ellas premisas que constituyen el nivel macro de análisis de esta investigación. Sin embargo, es importante decir que presenta serias deficiencias para explicar la seguridad fronteriza desde una perspectiva más fina. Existen varios factores que no pueden ser explicados exclusivamente desde la perspectiva del realismo y por ello se recurrirá a la interdependencia, el siguiente paradigma del que esta investigación retoma aspectos claves para aprehender el fenómeno en cuestión.

El primero de ellos es la falta de un nivel de análisis que permita adentrarnos en el estudio de los flujos transfronterizos relevantes. Al centrarse exclusivamente en el Estado, concibe a la seguridad de las fronteras como un elemento invariable donde son menos importantes los flujos que atraviesan las fronteras que la función que éstas cumplen. El problema con aceptar este enfoque es que subestima la importancia de los flujos migratorios, el contrabando, el comercio legal e ilegal, etc. en la definición de las políticas de seguridad fronteriza. Por otro lado, concede el hecho de que la protección de las fronteras es un fenómeno que pertenece fundamentalmente a la vida doméstica de los Estados, pero es incapaz de explicarnos cómo contribuyen en él los diversos actores que conforman al Estado como un todo (burocracias federales, organizaciones locales e individuos, entre otros).

Además, el realismo no considera, o lo hace de manera marginal, la posibilidad de que entre estados egoístas pueda existir la cooperación. Por último, dicho paradigma explica la parte objetiva de la seguridad fronteriza: la protección del territorio, pero no explica por qué ciertos flujos transfronterizos adquieren más o menos importancia de acuerdo con circunstancias sociales e históricas específicas. Para explicar cómo esto es posible, así como para subsanar las otras

deficiencias del realismo que han sido señaladas se recurrirá a la teoría de la Interdependencia, que ayudará a llevar el análisis un paso más allá.

1.6. Las redes que unen - interdependencia

La segunda mitad del siglo veinte trajo consigo una serie de cambios que el realismo tuvo dificultad en explicar a partir de sus postulados fundamentales. La integración europea se encontraba en marcha y el peso económico de algunas empresas transnacionales hacía palidecer a muchos estados de la comunidad internacional. La frontera entre Estados Unidos y México comenzaba a resentir los efectos de un incremento acelerado de la migración y el narcotráfico, lo cual exigía la cooperación entre distintos niveles de gobierno y actores en ambos países.

La interdependencia es una teoría que surge en aquella época para subsanar las deficiencias explicativas del realismo. De acuerdo con Celestino del Arenal ésta se define de dos formas, ya sea como “términos de interacciones o transacciones que tienen efectos recíprocamente costosos para las partes” o bien como “relaciones que son mutuamente costosas de renunciar.”³⁰ Robert Keohane y Joseph Nye, considerados como dos de los principales exponentes de este enfoque, definen a la interdependencia como: “situaciones caracterizadas por sus efectos recíprocos entre países o entre actores en distintos países.”³¹

Como ocurre en el caso del realismo, existen diversas escuelas de la interdependencia. La variedad dentro de sus postulados ha llevado a algunos autores a afirmar que esta teoría adolece de una falta de claridad conceptual que hace difícil su utilización, y que en realidad no se trata de un esfuerzo serio por

³⁰ Celestino del Arenal. *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2002 p. 313

³¹ Robert O. Keohane y Joseph Nye. *Power and Interdependence*, 3ra edición. Nueva York, Longman, 2001 p. 8

reevaluar críticamente los supuestos del paradigma realista.³² Para evitar esta falta de claridad esta investigación retoma una versión “refinada” de la Interdependencia que se conoce como *Interdependencia Compleja*, desarrollada por Keohane y Nye décadas después de haber introducido su teoría original. Ellos la definen como: “Una situación entre varios países donde múltiples canales de contacto conectan a la sociedades (es decir, el Estado no monopoliza estos contactos) y no existe una jerarquía de asuntos entre los Estados....”³³

Cuatro elementos que se derivan de la interdependencia y la interdependencia compleja serán retomados para esta investigación: la existencia de otros actores aparte del Estado, la multiplicidad de canales, la ausencia de jerarquías en la agenda internacional [eliminación de coma] y la necesidad de cooperación asociada al costo de no cooperar, mismos que se analizarán a continuación.

1) Diversidad de actores e intereses

Algo que todos los representantes de esta corriente sí comparten es su firme creencia en que, si bien los estados son los actores más importantes de las relaciones internacionales, no son los únicos.³⁴ Los teóricos de la interdependencia se han empeñado en demostrar que es importante tomar en cuenta a las organizaciones gubernamentales internacionales, las organizaciones no-gubernamentales (ONG), las empresas e incluso los individuos. Por lo tanto, esta investigación acepta, sin renunciar al hecho de que el Estado es el punto de partida, que existen interacciones e interconexiones que lo vuelven susceptible al comportamiento de otros actores, incluidos aquellos que forman parte de la

³² Consultar: Celestino del Arenal, *Op. Cit.* y Jim George. *Discourses of Global Politics: A critical (Re)Introduction to International Relations*, Boulder , Colorado (Estados Unidos) Lynne Rienner Publishers 1994 p. 112

³³ Robert O. Keohane y Joseph Nye, *Op. Cit.* p. 271

³⁴ Martin Hollis y Steven Smith. *Explaining and Understanding International Relations*, Nueva York, Oxford University Press, 1990 p. 35

estructura gubernamental pero que no se perciben al considerar al Estado como un ente monolítico.

Este último aspecto es importante ya que se reconoce al Estado como un ente que, de acuerdo con el nivel de análisis en cuestión, puede fragmentarse en las distintas burocracias e instituciones que lo forman. Por ejemplo, el Departamento de Seguridad Interna (*Department of Homeland Security* o DHS) que fue creado tras los atentados del 11 de septiembre se ha convertido en la burocracia más importante para impedir el tránsito de inmigrantes ilegales y el contrabando a través de la frontera. Su papel es tan importante que será analizado con detenimiento en el próximo capítulo, pero no debemos olvidar que la seguridad fronteriza es una labor tan amplia que muchos otros elementos del gobierno federal participan en ella. Tampoco se debe subestimar el peso que tienen los líderes políticos en este proceso, ya que el presidente, o los miembros del gabinete o del Congreso contribuyen de manera importante en la conformación de las políticas de seguridad nacionales y, por consiguiente, de las políticas de seguridad fronteriza. Además, en años recientes es cada vez más común encontrar que en la conformación de las políticas de seguridad fronteriza intervengan, mediante mecanismos de presión, empresas y organizaciones de la sociedad civil, tales como el grupo anti-inmigrante *Minuteman*.³⁵

Si bien todos ellos son importantes, lograr un análisis a cabalidad de todos y cada uno de los actores involucrados en el proceso sería una tarea imposible, por lo que esta investigación se centrará sobre todo en los actores gubernamentales, dado que son ellos quienes tienen un papel mayor en la formación de políticas públicas y por tanto en el comportamiento del Estado. Ello no significa que se menosprecie el papel de otros actores, que será retomado en algún momento para profundizar en aspectos específicos.

³⁵ Respecto a las características de este grupo, ver *Infra*, p. 135

2) Multiplicidad de canales

Si se acepta que los estados no son entes monolíticos y que están formados por múltiples componentes, es de esperarse que la comunicación entre éstos al interior y entre los Estados mismos al exterior se dé en distintos niveles y a través de múltiples canales. Para la seguridad fronteriza éstos pueden ir desde la interacción cara a cara entre las fuerzas policiales de San Diego y Tijuana hasta el intercambio de notas diplomáticas entre el Departamento de Estado y la Secretaría de Relaciones Exteriores, o la colaboración entre distintas fuerzas del orden al interior de un solo país. Este aspecto es importante porque nos permite incorporar, por ejemplo, las implicaciones del contacto entre las distintas burocracias involucradas en la seguridad fronteriza, tanto al interior de los Estados Unidos como con sus contrapartes mexicanas. Los canales que esta investigación privilegiará son nuevamente los gubernamentales debido a dos razones: 1) son más fáciles de documentar, generalmente existe copia escrita de los mismos y tienen difusión amplia y 2) son los que más inciden en la formulación de las políticas de seguridad fronteriza.

3) Jerarquías variables

La variabilidad de jerarquía en los asuntos internacionales, el siguiente elemento que forma parte de este análisis, tiene como fin explicar la transformación que ha sufrido la frontera de un espacio poco vigilado a uno bajo constante supervisión, fenómeno que ha ocurrido en un plazo relativamente corto de tiempo. Esto se puede explicar en parte debido a un incremento de los flujos transfronterizos entre ambas naciones y su transformación posterior en problemas de seguridad nacional después del 11 de septiembre. Este concepto fue planteado por Keohane y Nye como una forma de oponerse a la corriente más ortodoxa del realismo que considera que las cuestiones militares o de poder duro (conocidas

también como *high politics*) determinan el resto de la agenda entre los Estados y son las únicas realmente importantes. De acuerdo con los autores,

La agenda de relaciones interestatales está formada por múltiples asuntos [*issues*] que no están ordenados en una jerarquía clara o consistente... Muchos de estos asuntos surgen de lo que solía ser considerada la política doméstica, y la distinción ente asuntos internos y externos se vuelve difusa. Estos asuntos son considerados en varios departamentos de gobierno (no sólo los de relaciones exteriores), y en distintos niveles.³⁶

Es un hecho que la seguridad fronteriza ha pasado en un plazo relativamente corto “de un tema de baja intensidad, bajo mantenimiento y políticamente marginal, a una campaña de alta intensidad...que demanda una enorme atención política en ambos lados de la frontera.”³⁷ Incorporar la noción de variabilidad en la agenda de seguridad Estados Unidos-México nos permite entender cómo distintos flujos han ido escalando posiciones en la agenda interna y bilateral, teniendo como resultado una intensificación en la praxis de la seguridad fronteriza. El ejemplo más claro es el terrorismo como una prioridad que escaló posiciones tras los eventos del 11 de septiembre mientras que antes era un tema de bajo perfil en la política interna de los Estados Unidos y prácticamente inexistente en la relación con México.

4) La cooperación como posibilidad

La cooperación es el último aspecto donde la interdependencia nos es de suma utilidad. Recordamos que el realismo político parte de una visión egoísta del sistema internacional, donde los Estados persiguen sus propios intereses. Bajo

³⁶ Robert Keohane y Joseph Nye “The political Utility of Force Today: Complex Interdependence and the Role of Force”, en Robert J. Art y Robert Jervis. *International Politics*, 5ª edición, Wesley Longman, 2000 p. 235

³⁷ Peter Andreas. *Border Games: Policing the U.S. Mexico Divide*, Nueva York, Cornell University Press, 2000 p. vii

este esquema la cooperación es, en el mejor de los casos, una posibilidad remota. La interdependencia surge como una forma de reformular esta visión que considera imposible el que dos actores egoístas puedan estar de acuerdo con trabajar lado a lado. Los Estados pueden velar por sus propios intereses, pero una multiplicación de los vínculos que los unen forzarán gradualmente a un acercamiento, mismo que no se explica como una simple cuestión de “buena voluntad” sino porque la cooperación ofrece mayores beneficios a un actor de lo que éste podría obtener solo.³⁸ Sigue primando la búsqueda del interés, pero se reconoce que éste puede verse más beneficiado con la cooperación que con la acción unilateral.

Estos cuatro postulados de la interdependencia permiten afinar el modelo sobre el que se construirá el resto de la investigación, pero de nuevo sus deficiencias harán necesario recurrir al constructivismo, el último paradigma del que esta investigación retomará elementos para completar la caja de herramientas de análisis: Tanto el realismo como la interdependencia ilustran ciertas constantes sobre el comportamiento doméstico de los Estados, pero son fundamentalmente teorías aplicadas a las relaciones que tejen los Estados entre sí. Aunque la interdependencia reconoce la existencia de más actores, no puede explicar los procesos domésticos mediante los cuales un Estado llega a modificar su comportamiento. Por otro lado, si bien reconoce que los asuntos de seguridad varían en importancia de acuerdo con las circunstancias, ofrece pocas herramientas para analizar los procesos subyacentes a esta formación de intereses. El tercer y último enfoque que será analizado a continuación ofrece interesantes posibilidades en estos ámbitos que reciben poca luz de las dos corrientes teóricas anteriores.

³⁸ Stephen Krasner, *Op. Cit.* pp. 48-49

1.7. Construir la seguridad – Constructivismo

A principios del siglo XIX la frontera entre México y Estados Unidos era poco más que una línea imaginaria en el desierto. Los primeros grupos de protección fronteriza eran pequeñas milicias organizadas para evitar el contrabando, principalmente el de drogas.³⁹ Esta situación permaneció así durante décadas, pero en poco menos de un siglo y en especial a partir de la segunda mitad del siglo XX el presupuesto para las labores de seguridad fronteriza se ha incrementado aceleradamente, lo cual ha estado acompañado por un interés cada vez mayor en los flujos transfronterizos y sus distintas repercusiones para la sociedad y la política estadounidense.

Si las fronteras son un elemento fundamental de la vida de los Estados, ¿cómo se puede explicar esta aparente renuencia de los Estados Unidos a desplegar más recursos para controlar sus fronteras durante décadas? ¿Cómo se materializan estos cambios radicales que tomaron lugar en un periodo relativamente corto de tiempo?

La respuesta debe buscarse en las imágenes y percepciones que giran alrededor de las fronteras y, sobre todo, de los flujos transfronterizos. Históricamente ni México ni Canadá han representado amenazas a la integridad territorial de los Estados Unidos. De igual forma, ninguno de los flujos transfronterizos simbolizó durante mucho tiempo una amenaza directa a su supervivencia como Estado ni a su integridad física. De hecho, es México quien vio sus fronteras amenazadas durante el periodo de expansión territorial de su vecino del norte. A pesar de haber sido un elemento de conflicto durante varios años, finalmente ambos países aceptaron el establecimiento y respeto de sus límites territoriales, que se han mantenido prácticamente intactos desde finales del siglo XIX.

³⁹ Una breve reseña histórica de la Patrulla Fronteriza puede encontrarse en: Erich Krauss y Alex Pacheco. *En la línea: La Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos*. México, Plaza y Janés, 2004, pp. 25-52

La entrada del siglo XX trajo consigo un incremento en los flujos transfronterizos de todo tipo entre ambos países y lo que cada uno de ellos representa se ha transformado de acuerdo con el contexto imperante. Por ejemplo, durante la Segunda Guerra Mundial la migración era un elemento necesario para compensar la necesidad de trabajo, pero tras los eventos del 11 de septiembre creció la dimensión de seguridad de este fenómeno, provocando la recurrencia de imágenes como “invasión de migrantes” o la inminente amenaza terrorista que se cernía sobre las fronteras de Estados Unidos.

Con el fin de entender este proceso de construcción de realidades sociales y su impacto en la seguridad fronteriza se recurrirá al constructivismo, un enfoque contemporáneo de las Relaciones Internacionales que ofrece posibilidades de profundizar en el comportamiento de los Estados de acuerdo con sus percepciones de la realidad. Esta corriente ha cobrado mucha popularidad entre los estudiosos de las Relaciones Internacionales, si bien su heterogeneidad sigue siendo motivo de discusión⁴⁰. Como afirma Maja Zehfuss es mucho más fácil establecer la importancia del constructivismo que su identidad misma⁴¹ y esto se debe a que más que una teoría, es una forma de ver el mundo cuya característica central es su oposición al racionalismo que ha dominado las teorías de las Relaciones Internacionales.⁴²

A pesar de la diversidad de pensamiento dentro del constructivismo sus expositores coinciden en que la realidad social es construida por los actores mismos, lo cual significa que no existe nada cercano a una realidad “inamovible”, o

⁴⁰ Brown afirma que el número de investigadores en Relaciones Internacionales que se definen como “constructivistas” ha crecido tanto que el término ha pasado a convertirse en una especie de “calcomanía”, que es usado por todos los que desean afirmar cierta independencia respecto al pensamiento convencional de las RI. Consultar: Chris Brown, *Understanding International Relations*. 2da edición, Nueva York, Palgrave, 2004, p. 52

⁴¹ Maja Zehfuss. *Constructivism in International Relations: The politics of Reality*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2002 p. 2

⁴² *Íbid.*

imposible de transformar. Esto se debe a que las reglas que orientan el comportamiento de individuos, grupos y estados son construidas socialmente. Son estas normas, que los actores internalizan y comparten, las que rigen su comportamiento.⁴³ De acuerdo con Jack Donnelly, por ejemplo, los fines sustantivos que persiguen los Estados varían sistemáticamente de acuerdo con la cultura, la historia y las circunstancias. En ese sentido, “La naturaleza humana tal y como está expresada en la política nacional e internacional incluye variaciones que son sistemáticas e idiosincráticas. Tanto la naturaleza humana como los intereses estatales poseen dimensiones que son inexorablemente construcciones sociales y, por lo tanto, también son históricamente variables”.⁴⁴

Basándose en estos principios, el constructivismo aporta tres elementos útiles, que esta investigación retoma: la construcción de imágenes de riesgo y seguridad que van más allá de cuestiones objetivas; la posibilidad del comportamiento “irracional” y por tanto la existencia de contradicciones en la seguridad fronteriza y por último, la capacidad de transformación de la realidad.

1) Las imágenes de seguridad

Barry Buzan afirma que la distinción entre los retos ordinarios a los que se enfrenta un Estado y las amenazas a la seguridad nacional es más una cuestión de “decisión política que de cuestiones objetivas.”⁴⁵ La integridad territorial y la defensa de las fronteras son preocupaciones constantes de los Estados, pero el interés que suscitan y su posición en la agenda interna e internacional se encuentran en constante movimiento. El control de los flujos transfronterizos, por otro lado, es un problema de seguridad especialmente complejo que ejemplifica la importancia de la decisión política en la determinación de las prioridades de un Estado. La migración, el terrorismo, el narcotráfico y otros fenómenos similares

⁴³ Edward Kolodziej, *Op. Cit.* p. 261

⁴⁴ Jack Donnelly, *Op. Cit.* p. 71

⁴⁵ Barry Buzan, *Op. Cit.* p. 115

son preocupaciones legítimas de los gobiernos, pero también están sujetos a consideraciones subjetivas. Su lugar en la agenda de seguridad fronteriza estará determinada por múltiples factores: su proyección en los medios, el debate político que gire a su alrededor, la opinión pública, factores presupuestales, etc.

Para entender la dinámica de seguridad fronteriza de los Estados Unidos y el impacto en ella de fenómenos extraordinarios es necesario ir más allá de las preocupaciones legítimas de cualquier Estado y dar un vistazo a sus realidades socialmente construidas. Si bien las imágenes y percepciones de una sociedad son difíciles de medir, éstas tienen un impacto real en la sociedad y en la política y por lo tanto merecen atención. La estructura física de la seguridad (es decir, los recursos y medios que se utilizan para la protección de un objeto determinado) y sus manifestaciones en la política pública adquieren significado a través de un contexto social mediante el cual se les interpreta.⁴⁶ El contexto social de la seguridad se crea a partir de elementos discursivos de los actores involucrados en su formación, ya sea el gobierno en sus distintos niveles, la opinión pública, los medios de comunicación, etc. Los documentos oficiales, los discursos de los políticos y las encuestas, entre otros, no son elementos únicamente de retórica, sino que construyen gradual, pero constantemente, la realidad social.⁴⁷

De acuerdo con Ackleson, las imágenes contemporáneas de seguridad en la frontera de Estados Unidos con México no son producto de la generación espontánea sino que podemos empezar a rastrearlas a partir de la década de los setenta, cuando dos flujos transfronterizos en particular (migración ilegal y narcotráfico) comenzaron a transformarse en problemas de seguridad a través del discurso político.⁴⁸ Por ejemplo, hasta antes de 1970 la migración ilegal no representaba una amenaza al Estado, sino que era señalada como una afrenta a elementos sociales o culturales estadounidenses.

⁴⁶ Jason Ackleson. "Constructing security on the U.S.-Mexico border" en *Political Geography*, Volumen 24, número 2, 2004 p. 166

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.* p.171

Durante los veinte años siguientes, enfrentado a un creciente flujo migratorio y de narcóticos, el gobierno comenzó a desplegar iniciativas locales de seguridad fronteriza, que se convirtieron posteriormente en el modelo para la frontera en general.⁴⁹ Tal es el caso de operaciones como “Hold the Line” y “Gatekeeper”, que introdujeron muchos de los elementos que se volverían familiares después de 2001: uso de tecnología avanzada, construcción de barreras físicas e incremento en el personal de vigilancia. En ese sentido, los atentados fueron un catalizador en este proceso que se había iniciado varias décadas antes.

Muchas de las medidas que serán analizadas por esta investigación tienen como antecedente las iniciativas locales de mediados de la década de los ochenta y principios de los noventa y, por lo tanto, encontramos un buen número de elementos de continuidad. Sin embargo, los atentados terroristas constituyen el punto de arranque de esta investigación por el efecto simbólico que tuvieron sobre la psique estadounidense y la forma en que esto se tradujo en políticas más duras y la securitización del conjunto de flujos transfronterizos. Esta nueva imagen de la seguridad y sus implicaciones para el objeto de estudio serán exploradas por el capítulo siguiente, pero basta decir que tuvo dos efectos importantes: en primer lugar, contribuyó a crear nuevas formas de entender y proteger al territorio. La “Seguridad de la Patria” (*Homeland Security*) como concepto articulador de este nuevo entorno de seguridad al interior de los Estados Unidos y el concepto de “Fronteras Inteligentes” son ejemplos de esta transformación.

En segundo lugar, y estrechamente relacionado con el primero, la posibilidad de que un terrorista fuera capaz de infiltrarse o introducir armas de destrucción masiva a través de la frontera provocó que todos los flujos transfronterizos adquirieran dimensiones de seguridad o reforzaran las existentes y desde entonces, cada uno de ellos ha sido señalado en su momento como un riesgo

⁴⁹ *Ibid.*

potencial: contenedores, vagones de ferrocarril, automóviles, turistas, indocumentados, etc.

Las autoridades estadounidenses han expresado en varias ocasiones su preocupación por que un grupo terrorista pueda infiltrarse por la frontera con México, pero esta amenaza a menudo ha sido sobredimensionada: de acuerdo con la Procuraduría General de la República (PGR), desde los eventos del 11 de septiembre Estados Unidos ha emitido 19 alertas por la supuesta presencia en México de grupos o individuos asociados al terrorismo. Todas ellas han resultado falsas⁵⁰. En cinco años sólo tres personas han sido detenidas en nuestro país por presuntos lazos con el terrorismo, pero de acuerdo con la propia PGR “en ninguno de esos casos se demostró que los sospechosos efectivamente tuvieran nexos con este tipo de actividades criminales.”⁵¹

En diciembre de 2004 el *Washington Post* consultó a un grupo de expertos sobre la posibilidad de que un terrorista infiltrara un arma nuclear a los Estados Unidos y concluyó que a lo sumo se trataba de “una amenaza mucho más remota que inmediata.”⁵² En cualquier caso, es mucho más probable que esto ocurra desde la enorme y menos vigilada frontera con Canadá, como lo demuestra el descubrimiento de una célula terrorista local en junio de 2006. Lo cierto es que este nivel general de tensión ha elevado la atención pública, que exige una respuesta por parte del gobierno.

Esta investigación posee un especial interés por demostrar que estas imágenes, independientemente del riesgo real que determinado flujo represente para la seguridad de los Estados Unidos, se han traducido en un reforzamiento de la seguridad fronteriza, misma que responde no sólo a la necesidad real de controlar

⁵⁰ Silvia Otero. “PGR: Van 19 alarmas de terrorismo falsas”, en *El Universal*, 28 de diciembre de 2005, p. A6

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Dafna Linzer. “Nuclear capabilities may elude terrorists, experts say”, en *The Washington Post*, diciembre 29 de 2004, p A01.

lo que atraviesa la frontera en un momento dado, sino que también tiene por objeto la satisfacción de una audiencia interna ávida por sentirse protegida. Recordemos que, como se expuso al principio de este capítulo, la seguridad fronteriza no sólo cumple con una función nominal, sino con una función subjetiva que involucra resguardar psicológicamente a un determinado grupo humano de los peligros a los que se siente expuesto.

2) Comportamiento irracional

A lo largo de esta investigación se analizarán los resultados cuestionables de una política de seguridad que ha sido aplicada durante décadas y que se ha reforzado a partir del 11 de septiembre. A pesar de la controversia que rodea las estadísticas y las distintas interpretaciones, una cosa es segura: dicha política no ha logrado impedir que los distintos flujos transfronterizos, sean legales o ilegales, se abran paso a través de sistemas de control cada vez más duros y complejos. No sólo eso, sino que muchos autores apuntan al hecho de que, paradójicamente, esta política ha reforzado los fenómenos que desea combatir, generando al mismo tiempo consecuencias “perversas”.⁵³

Tanto el realismo como la interdependencia, los dos enfoques presentados anteriormente, asumen en mayor o menor medida que los actores de las relaciones internacionales se comportan siempre de manera “lógica”. En teoría los Estados son actores racionales caracterizados por un proceso de toma de decisiones basado en el interés nacional⁵⁴ y, por ello, calculan cada movimiento y transacción con los otros actores en términos de costo-beneficio.⁵⁵ Pero si la política actual ha resultado poco efectiva en el control de los flujos transfronterizos

⁵³ Peter Andreas, *Op. Cit.* pp. 9-11

⁵⁴ James E. Dougherty, y Robert Pfaltzgraff. *Op. Cit.* p. 63-64

⁵⁵ Edward A. Kolodziej. *Op. cit.* p 131; Ver también: Robert Beck, et. al. *International Rules, Approaches from International Law and International Relations*, Nueva York, Oxford University Press, 1996 p. 148

y, por el contrario, ha contribuido a crear un ambiente de tensión al generar efectos no deseados, ¿qué es lo que explica su permanencia?

Si queremos comprender por qué se ha optado por este camino, debemos remitirnos de nuevo al aspecto de construcción de imágenes que se analizó en el apartado anterior. Por ello, “los métodos que son subóptimos desde una perspectiva del cálculo de disuasión pueden ser óptimos desde la perspectiva de construir un perfil de autoridad estatal y comunicar determinación moral.”⁵⁶ Por ejemplo, Peter Andreas afirma que, para los actores responsables de la seguridad al interior de los Estados Unidos, es menos importante detener fenómenos como la migración ilegal o el narcotráfico que satisfacer las expectativas de la audiencia doméstica. Este autor caracteriza la seguridad fronteriza como un “juego” donde es mucho más importante aparentar que “algo se está haciendo al respecto” que ponerle un alto a los migrantes o el narcotráfico.⁵⁷ En este sentido, el manejo de las fronteras contempla como uno de sus aspectos cruciales no sólo el gestionar los flujos que lo atraviesan, sino las imágenes que emanan de dicho accionar.⁵⁸

Desde el punto de vista del realismo y la interdependencia, mantener una política que satisface necesidades subjetivas pero que no contribuye al fin real (como por ejemplo controlar los flujos transfronterizos) desencaja del modelo de comportamiento racional de los Estados y es incomprensible. Este fenómeno sólo puede entenderse desde una perspectiva constructivista que, como se mencionó anteriormente, tiene la ventaja de incorporar las percepciones, identidades e intereses de los actores involucrados en el proceso. Al incorporar elementos subjetivos para analizar un modelo que a todas luces ha sido ineficiente controlando los flujos transfronterizos entenderemos la razón de su permanencia. Un hecho que aparece irracional a los ojos de los paradigmas anteriores cobra sentido cuando se le evalúa respecto al interés de los actores involucrados en

⁵⁶ Peter Andreas, *Op. Cit.* p. 9

⁵⁷ *Íbid*, p. x, 8

⁵⁸ *Íbid*, p. 9

crear una imagen de seguridad y la necesidad que la población al interior de un país tiene por sentirse protegida.

El fracaso del elemento disuasivo se opone al éxito rotundo de esta política en lo que respecta a transformar la visión de la frontera: es necesario decir que ha sido particularmente eficiente construyendo el icono de una frontera problemática y sumergida en el caos donde el gobierno impone la mano dura de la ley para acabar con los flujos transfronterizos indeseables. Si esta dinámica ha contribuido a elevar el nivel de seguridad de los estadounidenses puede discutirse, pero una cosa es segura: ha asegurado que la política de seguridad permanezca inmutable y refuerce las dinámicas que la componen, aún a pesar de su limitado efecto sobre los flujos “indeseables” y el reforzamiento de los efectos perversos que se mencionaban anteriormente. En ese sentido, el mayor logro de la política de seguridad fronteriza actual ha sido asegurar su propia permanencia, no obstante todas sus contradicciones.

3) La realidad es susceptible de transformarse

La capacidad de cambio, el último elemento del enfoque constructivista que se retoma en esta investigación, está siempre presente como una opción para escapar de realidades que en principio parecen inevitables. Entender las contradicciones y los efectos indeseables de este modelo no significa soslayarlo, sino que es importante estudiarlos a fondo y al mismo tiempo ofrecer alternativas plausibles. Adaptando una máxima de Alexander Wendt, uno de los principales constructivistas en las Relaciones Internacionales, se puede afirmar que “la seguridad fronteriza es lo que los Estados hacen de ella”. En otras palabras es posible que, aún viviendo en un entorno anárquico donde prevalezcan sus propios intereses, los Estados y el resto de los actores puedan reconstruir la realidad imperante.⁵⁹

⁵⁹ Maja Zehfuss. *Op. Cit.* p. 4

Ello comenzaría por una redefinición de las imágenes de seguridad fronteriza que se han reforzado a partir del 11 de septiembre, en especial las percepciones y actos discursivos que han securitizado diversos flujos transfronterizos. Para conseguirlo es necesaria no sólo una comprensión a fondo de estos fenómenos, sino de los problemas generados por la política actual, objetivos a los cuales se abocará esta investigación.

Hemos visto cómo el enfoque constructivista nos permite adentrarnos en la seguridad entendiéndola como una arena donde conviven preocupaciones objetivas con factores socialmente construidos como identidades, miedos y percepciones y que todos ellos serán importantes para explicar el comportamiento de los actores. De igual forma, ha quedado de relieve que este enfoque es especialmente útil para vislumbrar las posibles transformaciones de una política cuestionable. Sin embargo, ello no podría entenderse sin las categorías sólidas que fueron presentadas anteriormente y que provienen tanto del realismo como de la interdependencia. Sin elementos de análisis como el sistema dominado por estados esencialmente egoístas o la variabilidad en la jerarquía, el constructivismo ofrece buenas herramientas para analizar los elementos sutiles involucrados en la seguridad, pero carece de un marco de análisis apropiado.

1.8. Conclusiones

El objetivo de este capítulo ha sido delinear el conjunto de conceptos y categorías de análisis que forman parte de la “caja de herramientas” de esta investigación. Como conclusión del mismo se presenta a continuación un breve repaso por las ideas más importantes que han sido expuestas a lo largo del mismo, las que fungirán como nuestro punto de partida.

La revisión conceptual inició con una muy breve discusión sobre la seguridad y los problemas que se presentan al tratar de definir este concepto que, sin duda, es uno de los más utilizados pero al mismo tiempo menos entendidos en las Relaciones Internacionales. Para fines analíticos esta investigación no parte de un concepto cerrado de seguridad, sino que considera tres de sus características fundamentales: primero, que se trata de un problema social de amplio alcance; segundo, que los problemas de seguridad son una forma particular que adoptan los conflictos políticos y, tercero, que la característica que define a los problemas de seguridad es el uso o rechazo de la coerción como una forma de resolverlos.

Dentro del amplio espectro de problemas de seguridad a los que se enfrenta un Estado la seguridad fronteriza ocupa un lugar preponderante, ya que no podemos concebir a la forma de organización política más importante de nuestros tiempos sin el elemento territorial sobre el cual se funda. La seguridad fronteriza se entiende como una preocupación constante de los Estados orientada hacia dos dimensiones: una dimensión territorial, cuyo principal objetivo es asegurar que las fronteras no se modifiquen en detrimento del espacio físico y una dimensión de control que se define como la identificación y el control que una nación ejerce sobre los flujos que cruzan sus fronteras. A su vez, la dimensión de control cumple con dos funciones: una nominal, es decir el permitir o impedir de manera efectiva que los flujos se muevan a través de las fronteras; y una función simbólica, que permite que la población dentro del territorio que ocupa un Estado se sienta segura como resultado del control que se tiene sobre los flujos transfronterizos que pudieran afectar su integridad.

Por otro lado, la escala de recursos que se requieren para proteger las fronteras hacen que la seguridad fronteriza forme parte del problema de seguridad nacional, esta última entendida como una serie de asuntos de máxima prioridad para el Estado, ya que la integridad de su territorio y el control de los flujos transfronterizos son elementos fundamentales para su continuidad.

En el fondo de esta discusión encontramos el concepto subyacente de soberanía, ya que, como se dijo anteriormente, existe una relación intrínseca entre la protección de las fronteras y la capacidad de los estados para erigirse como la máxima autoridad al interior de las mismas. En este sentido, y a pesar de la proliferación de actores en el escenario internacional, confirmamos que el Estado sigue siendo el principal creador y ejecutor de las políticas de seguridad fronteriza. Sin embargo, también confirmamos que los estados ven cada vez más problemas para lograr el control efectivo de sus fronteras, y que dependen de la cooperación entre sí para lograr este objetivo. A raíz de este acercamiento interestatal necesariamente surgen problemas de diferencial de capacidades, los cuales se ven reflejados en asimetrías de poder, si bien no en una pérdida como tal de la soberanía.

Todos estos conceptos clave serán articulados en la investigación mediante un marco teórico que dote a los conceptos de habilidad explicativa. Este marco, que se compone por elementos propios de tres enfoques o paradigmas de las Relaciones Internacionales (Realismo, Interdependencia, Constructivismo) nos permitirá describir, analizar y evaluar la política de seguridad de Estados Unidos en su frontera con México más a fondo que nos lo permitiría un solo enfoque o paradigma.

El **realismo** político es la perspectiva más adecuada para entender fenómenos tales como: la centralidad de los estados en las relaciones internacionales y su carácter intrínsecamente territorial, la búsqueda de la seguridad como una condición perenne, la distinción entre la política interna y la externa y el predominio de la unilateralidad por encima de la cooperación.

Por su parte, la teoría de la **interdependencia** y en particular de la Interdependencia Compleja permitirá incorporar elementos del fenómeno ante los que el realismo presenta serias deficiencias explicativas: la existencia de otros

actores importantes para el proceso, la variabilidad en la agenda internacional, la multiplicidad de canales y las posibilidades de cooperación en un mundo anárquico donde los Estados persiguen sus propios intereses.

El último enfoque de las Relaciones Internacionales que entra en juego para explicar esto es el **constructivismo**, según el cual la seguridad es una construcción social que surge tanto de la interacción del hombre con el entorno como de los efectos de este último sobre las personas. Desde esta perspectiva, la seguridad es un problema que no sólo incluye cuestiones objetivas, sino donde intervienen además percepciones, miedos y expectativas. En particular, esta investigación retoma del constructivismo los procesos de construcción de imágenes de seguridad, la posibilidad de comportamiento irracional por parte de los actores y la realidad como un elemento susceptible de ser alterada por el comportamiento de los actores.

Habiendo hecho un recuento de los postulados de las distintas corrientes teóricas que esta investigación retoma, los siguientes son los postulados generales que se forman a partir de ellos y que guiarán nuestro esfuerzo por entender la seguridad fronteriza.

- Esta investigación considera al Estado como el actor predominante, pero no único. A su interior conviven distintos protagonistas con influencia diversa. Dada esta multiplicidad y heterogeneidad de actores la comunicación entre ellos se da a distintos niveles y de distintas formas, tanto en canales gubernamentales como no gubernamentales. El presente trabajo privilegia los actores y canales de comunicación gubernamentales, sin olvidar la existencia de los segundos.
- El Estado es un ente esencialmente egoísta que se desenvuelve en un entorno anárquico donde la inseguridad es perenne. A pesar de ello, puede cooperar siempre y cuando existan condiciones de interdependencia y la voluntad para

hacerlo. En ese sentido, no existe ninguna realidad que no pueda ser transformada. Por otro lado la esencia de la cooperación no contradice el esquema de la autoayuda, se trata de un deseo derivado por el reconocimiento de que el costo de cooperar es más alto que no hacerlo.

- La seguridad fronteriza es prioritaria para los Estados, pero los temas que ella comprende y la importancia de los mismos en su agenda interna y externa varía de acuerdo con las circunstancias. A pesar de que está fundada en preocupaciones legítimas, la seguridad de un Estado también se forma a través de la creación de identidades, imágenes y percepciones. Estos elementos añaden un componente subjetivo a la seguridad fronteriza y hacen a los actores actuar en consecuencia.
- La contradicción en el comportamiento de los actores es posible dado que pueden perseguir objetivos distintos en momentos iguales y debido a los elementos subjetivos que rodean el concepto de seguridad en sí. En particular, la seguridad fronteriza es un problema marcado tanto por el deseo de los Estados de controlar los flujos transfronterizos como por el mostrar al interior una imagen de firmeza y eficiencia, complicado además por el hecho de que en la formación de la política de seguridad fronteriza intervienen una multiplicidad de actores con intereses sobrepuestos y, a veces, divergentes.

Una vez sentados los presupuestos básicos que guiarán el resto de la investigación, se procederá al análisis de la política de seguridad actual y sus principales componentes. Durante el siguiente capítulo se expondrán las características de la política de seguridad de Estados Unidos en su frontera con México después de los atentados del 11 de Septiembre, para lo cual se hará primero una revisión de la nueva imagen de seguridad que éstos propiciaron, y cómo esta nueva imagen se tradujo en un reforzamiento de las dinámicas imperantes, para después proceder a su evaluación.

2. La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos después del 11 de Septiembre



Playas de Tijuana, 27 de julio de 2006. Fotografía del autor

2.1. Introducción

La frontera que divide a los Estados Unidos y México es un área paradigmática: tres mil kilómetros de longitud en continua transformación, provocada por los flujos que día y noche la atraviesan. Hogar para más de doce millones de personas, en un año normal ocurren a través de ella 500 millones de cruces. En un día ordinario trece mil camiones de carga cruzan en ambos sentidos, un reflejo de la creciente interdependencia entre los socios del TLCAN.⁶⁰ Decenas de miles de personas cruzan todos los días como parte de su rutina, una escala más en el camino hacia sus lugares de trabajo, escuelas y centros recreativos.

La multiplicidad de actores que convive en la zona incluye también la "otra" frontera, la frontera de lo ilícito. La densificación de los lazos económicos y sociales que unen ambos lados de la frontera ha resultado ser un excelente caldo de cultivo para actividades como el narcotráfico, el tráfico de personas y el contrabando de todo tipo de mercancías, desde armas de alto poder hasta improbables animales exóticos (en cierta ocasión, un agente de la Patrulla Fronteriza reportó haber detenido a un individuo que pretendía ingresar a los EEUU con un monstruo de Gila escondido en una maleta).⁶¹ Cabría aclarar que ésta es tan sólo una manifestación de lo que ocurre a nivel global, donde la revolución en las vías de comunicación y transporte, así como niveles de comercio mundial sin precedentes han beneficiado no sólo a los flujos legítimos, sino a todo tipo de actividades criminales.⁶² Pero, debido a sus características especiales (longitud, alto nivel de intercambio, disparidades económicas), la línea entre Estados Unidos y México se ha transformado en cuestión de décadas en el epítome de este fenómeno.

⁶⁰ Migration Policy Institute. *Feature Story: The US Mexico Border*, [1 de junio de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=407>, consultado el 13/08/06

⁶¹ James Gilbert. "Drugs not only thing seized at U.S. border" en *The Yuma Sun*, 4 de septiembre de 2006 [En línea] disponible en: http://sun.yumasun.com/artman/publish/print/print_26387.php, consultado el 13/09/06

⁶² Ver por ejemplo; Moisés Naím. *Ilícito: Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Barcelona, Debate, 2006, p. 28-57

En este contexto de por sí complicado irrumpieron los atentados del 11 de septiembre generando conmoción pero, sobre todo, preocupación y angustia. Conforme los cazas F-16 surcaban el aire y la policía endurecía las inspecciones, una pregunta resonaba con fuerza a lo largo de los tres mil kilómetros que dividen ambos países: ¿cómo se transformaría la frontera a raíz de dichos eventos?

Este capítulo pretende responder a dicha pregunta analizando el cambio que experimentó la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos después de 2001. En ella encontraremos elementos de continuidad, pero también importantes innovaciones. En primer lugar, haremos un repaso breve por la evolución histórica del concepto de seguridad nacional en Estados Unidos, desde el establecimiento del aparato de seguridad nacional después de la segunda guerra mundial hasta los atentados del 11 de septiembre. Posteriormente, analizaremos con más detalle la situación al interior de los Estados Unidos después de los atentados, poniendo especial atención en la forma en que éstos destruyeron el mito de la invulnerabilidad estadounidense, abriendo paso a un sentimiento perenne de inseguridad. Se describirá la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2002 como el elemento ideológico representativo de este nuevo escenario y, posteriormente, se analizará de manera general cómo el conjunto de estos factores afectó la frontera con México.

A continuación, se describirá cómo las nuevas imágenes de seguridad contribuyeron a transformar la imagen de la frontera, reforzando el componente de riesgo que la caracteriza y propulsando una nueva política dirigida a detener al terrorismo en los límites internacionales, pero que también designaba a otros flujos como amenazas a la seguridad fronteriza, entre ellos, la migración y el narcotráfico. Es decir, se examinarán las bases conceptuales de la política de seguridad fronteriza posterior al 11 de septiembre.

La tercera y última parte del capítulo es un análisis de los cuatro principales componentes de dicha política: reorganización burocrática, aumento acelerado en personal y recursos, construcción de barreras físicas y el uso extendido de tecnología. Se describirán no sólo los hechos objetivos, sino que se hará una revisión de los principales problemas y contradicciones que caracterizan a cada uno de dichos componentes poniendo énfasis en el efecto que han tenido en el control de los flujos transfronterizos (es decir, en su función nominal) para después, durante el próximo capítulo, analizar sus resultados sobre la función simbólica.

2.2. Evolución histórica del concepto de Seguridad Nacional en los Estados Unidos

Para poder apreciar los cambios que trajo consigo en el 11 de septiembre en materia de seguridad nacional se hará un breve repaso por la forma en que se ha definido dicho concepto en los Estados Unidos. Si bien no se pretende que éste sea exhaustivo, puede servirnos como punto de partida para identificar cómo es que los atentados transformaron la noción de amenaza y su impacto en la política de seguridad fronteriza.

La concepción tradicional de la seguridad nacional en Estados Unidos es un producto concreto de la Segunda Guerra Mundial y, más específicamente, de la confrontación entre dicho país y la Unión Soviética en el marco de la Guerra Fría.

En el año de 1947 el presidente Harry Truman promulga la Ley de Seguridad Nacional (NSL), la cual es de enorme importancia porque crea prácticamente todo el aparato burocrático de seguridad que sigue funcionando hasta nuestros días. El Departamento de la Defensa (DoD), la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y el Consejo Nacional de Seguridad (NSC), entre otros, son producto de la NSL, que a su vez se origina en un contexto donde la Unión Soviética era considerada como la máxima amenaza a la seguridad nacional de los Estados Unidos.

La NSL es la cristalización de lo que es normalmente conocido como la *Doctrina Truman*. Durante la promulgación de dicha Ley, Truman anuncia que "debe ser la política de los Estados Unidos el apoyar a los pueblos libres que se resisten al yugo de minorías armadas o presiones externas".⁶³ Como señala Peter Hough, al referirse a "minorías armadas", se designaba a los revolucionarios de inspiración marxista, mientras que "presiones externas" era claramente un mote para señalar a la Unión Soviética.

Por lo anterior, es posible decir que la doctrina de seguridad nacional que surge en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial y las instituciones que de ella se derivan se concentran en torno a lo que puede entenderse como seguridad externa, es decir, la interpretación de la seguridad nacional de acuerdo con dos suposiciones esenciales: 1) que las amenazas a las que se enfrenta un Estado son producto de otro Estado y 2) que dichas amenazas tienen su origen más allá de la jurisdicción territorial del Estado y que por tanto es necesario detenerlas antes de que puedan traspasar sus fronteras.

Durante toda la Guerra Fría esta concepción de la seguridad nacional orientada a defenderse de amenazas externas se fortalece y, aunque experimenta transformaciones importantes (i.e. el tránsito de una estrategia de contención a una de disuasión y posteriormente a una de distensión), continúa estando fundada en los mismos supuestos básicos que se mencionaban anteriormente. Todos los conceptos estratégicos desarrollados durante esta etapa, tales como los de guerra nuclear, destrucción mutua asegurada, etc. tienen en común el hecho de que presuponen que los Estados, y particularmente la burocracia tanto civil como militar que controlan son las fuentes primigenias de las amenazas a la seguridad nacional. En ese sentido, la seguridad nacional opera bajo un paradigma netamente realista donde la dimensión militar es la única relevante.

⁶³ Peter Hough, *Op. Cit.* p. 25

La desintegración de la Unión Soviética asesta un golpe significativo al *statu quo* ideológico, trastocando los principios tradicionales de la seguridad nacional en los Estados Unidos. La falta de lo que en inglés se conoce como un '*strategic peer*' o competidor estratégico, conduce a un fuerte cuestionamiento del aparato de seguridad nacional. En el horizonte comienzan a despuntar nuevas amenazas que no necesariamente están ligadas al Estado como tal. Conflictos étnicos, crisis medioambientales y la posibilidad de una pandemia llevan a la crítica de los principios subyacentes a la doctrina de la seguridad nacional, y por lo tanto, de las instituciones que se crearon a partir de ella.

Paralelamente al fin de la Guerra Fría, en la relación México- Estados Unidos dos fenómenos, la migración y el narcotráfico, cobraron enorme importancia y se multiplicaron velozmente, ambos sin la intervención directa de los estados. La contigüidad territorial y la magnitud de dichos flujos condujeron, a la par que el contexto internacional daba señales de una transición acelerada, en el marco de la relación bilateral surgieron los primeros cuestionamientos en Washington sobre la integridad de las fronteras, que a su vez se tradujeron en la implementación de programas para endurecer el control territorial, como se verá en este capítulo. La ejecución de operativos como el *Gatekeeper* en la década de los noventa es el reflejo de una transición difusa, pero irreversible, en la doctrina de seguridad nacional, que a partir de entonces comenzaría a abandonar su obsesión por las amenazas que representaban directamente otros estados y comenzaría a preocuparse por otro tipo de actores y fenómenos, como los mencionados anteriormente.

En este sentido, el 11 de septiembre es la culminación de este proceso de cambio en la doctrina de la seguridad nacional. Lo que los atentados terroristas de 2001 representaron y sus efectos específicos en el aparato de seguridad de los Estados Unidos así como en la frontera con México serán analizados a detalle en los apartados próximos. Sin embargo, es importante mencionar que, a nivel teórico, la seguridad externa cedió terreno al ascenso de la noción de seguridad interna, es

decir, una interpretación que trastoca las directrices emanadas del contexto de la Guerra Fría en varios sentidos. En primer lugar, contraponen las amenazas transnacionales (particularmente el terrorismo) a las estatocéntricas, por lo que ya no es posible afirmar que los estados son las únicas fuentes de la inseguridad. Aunado a ello, y como las investigaciones sobre los atentados pusieron al descubierto, es posible que un enemigo no tradicional se infiltre en sociedades abiertas y utilice sus propios medios contra ellas.

En ese sentido, la noción de seguridad interna obliga a dirigir la atención no sólo a las acciones de otros estados, sino también a otro tipo de amenazas, mucho más esquivas debido a la rapidez con la que fenómenos que no se desprenden del actuar estatal pueden diseminarse a través de las fronteras. Estas últimas, a su vez, han adquirido una importancia inusitada en la agenda de seguridad estadounidense, un hecho que será analizado con mayor detalle a continuación.

2.3. Un nuevo escenario de seguridad

Los eventos del 11 de septiembre aún dan de qué hablar entre los especialistas de todos los campos. Muchas páginas se han escrito sobre su significado e implicaciones futuras, por lo que ha sido señalado como un parteaguas en la historia de los Estados Unidos y, en gran medida, de las relaciones internacionales contemporáneas. No cabe duda que los atentados alteraron la política exterior e interior de los Estados Unidos con una magnitud cuyos efectos se sentirán por largo tiempo.

Tras los eventos de aquel día se derrumbaron muchas de las creencias profundamente arraizadas en la psique de los estadounidenses y se transformó rápidamente su agenda de seguridad nacional e internacional. Como ha sido señalado con frecuencia, los atentados destruyeron el "mito de la invulnerabilidad", la creencia alimentada durante muchos años de que Estados Unidos estaba

exento de peligro en su propio territorio⁶⁴. Después de todo, y a pesar del largo historial de ataques a sus intereses en el extranjero, nunca se había producido un incidente de tal magnitud dentro de sus fronteras. Son comunes las referencias a la Guerra de 1812, Pearl Harbor o el atentado con bomba al World Trade Center en 1993 como similes,⁶⁵ pero está claro que ninguno de ellos tuvo un efecto comparable. Como afirma Joseph Nye, los atentados terroristas fueron un recordatorio, como "la luz de un relámpago que en una noche de verano reveló un paisaje transformado"⁶⁶ donde se hicieron evidentes las nuevas amenazas a la seguridad que el fin de la Guerra Fría trajo consigo. En este nuevo escenario, ni siquiera George W. Bush estaba seguro. Durante horas el presidente de la nación más poderosa del mundo desapareció de la escena pública a bordo del *Air Force One*, antes de dirigir su primer mensaje de escasos minutos desde una base aérea en Louisiana. Transcurrieron varias horas antes de que los norteamericanos volvieran a saber de su líder. Por supuesto, el impacto en la opinión pública fue grande. Muchos de los más altos funcionarios de la administración, incluido el vicepresidente Dick Cheney, se encontraban escondidos en ubicaciones remotas, mientras observaban petrificados cómo se desenvolvían los eventos de aquella fatídica mañana.⁶⁷

Tan importante como los eventos mismos fue la respuesta a una situación de extrema vulnerabilidad. Al exterior, el viraje hacia el unilateralismo fue inspirado por la sensación de que el mundo era, de nuevo, un lugar hostil, donde Estados Unidos tendría que hacer uso de su poder para defenderse de la amenaza terrorista. Al interior, las autoridades alimentaron la percepción de que un nuevo ataque era inminente, provocando conductas que, en ocasiones, inspiraron más a los programas de comedia que la sensatez colectiva. Este discurso del miedo no

⁶⁴ Para mayor referencia sobre el mito de la invulnerabilidad y su importancia en la historia estadounidense, consultar: Don Wolfensberger. *The Politics of Homeland Security and the Myth of Invulnerability – An introductory essay*, Ensayo introductorio para el seminario "Congress and Homeland Security" del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, 7 de marzo de 2003.

⁶⁵ Noam Chomsky. *Reflections on 9-11*, Nueva York, Seven Stories Press, 2002. p. 11

⁶⁶ Joseph Nye. "Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak", en *Foreign Affairs en Español*, julio-septiembre de 2003

⁶⁷ Evan Cornog. *The Power and the Story*, Nueva York, Penguin Press, 2004. p. 265

puede subestimarse, dado que jugó un papel importantísimo en el establecimiento de la política de seguridad fronteriza después de los atentados, misma que será analizada a lo largo de este capítulo. A lo que los estadounidenses se enfrentaban después del 11 de septiembre era no sólo los daños materiales o la inminencia de otro ataque, sino a un nuevo perfil de seguridad que habría de transformar la vida de millones de personas dentro y fuera de los Estados Unidos.

El elemento discursivo que tomaremos como base para examinar el juego de percepciones e imágenes después de los atentados es la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2002 (*National Security Strategy* o NSS, por sus siglas en inglés). Publicada en septiembre de 2002, fue el primer gran producto ideológico de la política de seguridad, y se trata de una de las revisiones más ambiciosas en la materia efectuadas desde la Guerra Fría. La evaluación que hace del entorno imperante ha fungido como la piedra angular sobre la cual se ha rearticulado la política interna y externa de Estados Unidos, por lo que sus características más importantes se exponen a continuación.⁶⁸

El mensaje que resuena a lo largo del documento es el ascenso de un nuevo enemigo, ubicuo y escurridizo: el terrorismo que, a partir de ese momento, sería la prioridad tanto doméstica como exterior de la política de seguridad de Estados Unidos. La introducción de uno de sus capítulos reza: "Estados Unidos pelea una guerra de carácter global en contra de los terroristas". En dicha guerra, continúa, "...nunca olvidaremos que lo que está en juego son nuestros valores democráticos y nuestra forma de vida...como líderes en esta campaña contra el terrorismo estamos forjando nuevas y productivas alianzas internacionales y redefiniendo las que ya existen de manera que podamos hacerle frente a los retos del siglo veintiuno."⁶⁹ El peso simbólico de este documento es enorme, así como las reacciones a favor y en contra que provocó a lo largo y ancho del planeta. Como

⁶⁸ En 2006 se publicó una actualización de esta estrategia. Ésta puede consultarse en: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>

⁶⁹ The White House. "The National Security Strategy of the United States of America", Washington, septiembre de 2002 [En línea] disponible en: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>, consultado el 17/07/04, p. 5-7

señala el profesor decano de la Universidad de Virginia, Melvyn Leffler, "la relevancia [de la estrategia] reside en su capacidad de unir varios de los temas más familiares en la historia de los Estados Unidos – libertad, democracia, y ambición - con nuevas percepciones de amenazas y nuevas tendencias para ejercer el poder."⁷⁰ En efecto, el documento se encuentra lleno de una retórica que hace constante referencia a la paz, la democracia, la libertad y la justicia como los principios y valores que "guían" el actuar de los Estados Unidos y los combina con una perspectiva acerca de las nuevas amenazas a las que el país debe hacer frente.

Las implicaciones de esta estrategia a nivel práctico también han provocado revuelo, debido a que las acciones posteriores a los atentados suscitaron preocupación entre los defensores de los derechos humanos y la paz internacional, ante lo que percibían como una política altamente unilateral y agresiva. Dos semanas después de los atentados alrededor de 480 individuos habían sido detenidos por su presunta relación con los eventos de septiembre, lo cual llevó a que organizaciones de derechos humanos denunciaran los abusos federales⁷¹. Después de una exhaustiva investigación la organización *Humans Rights Watch* concluyó que más de mil personas fueron encarceladas por sus presuntos nexos con el 11 de septiembre y que abundaron prácticas como interrogatorios sin acceso a consejo legal, confinamientos arbitrarios y prolongados, así como detenciones sin cargos.⁷²

Si giramos un poco los reflectores en dirección hacia el sur encontraremos que la reacción de los Estados Unidos ante el terrorismo resonó particularmente fuerte en un espacio cuya salud depende de condiciones frágiles de apertura y eficiencia, mismas que se pulverizaron tan rápidamente como las Torres Gemelas: la enorme

⁷⁰ Melvyn P. Leffler, "9/11 and the past and future of American foreign policy", en *International Affairs*, Volumen 79, Número 5, 2003, pp 1045-1063

⁷¹ Migration Policy Institute, et. al. *Chronology of events since September 11, 2001 related to Immigration and National Security*, 1 de mayo de 2003, p.1

⁷² Human Rights Watch. *Presumption of Guilt: Human Rights Abuses of Post-September 11 Detainees*. Washington, agosto de 2002, p. 3-4

frontera que comparte con sus dos vecinos, pero especialmente con México. Horas después de los ataques en el World Trade Center y el Pentágono se ordenó su cierre temporal, provocando enormes filas de automóviles y peatones. En varios puertos fronterizos los tiempos de espera se triplicaron. Aun varios meses después de los atentados los camiones de carga debían esperar entre tres y cinco horas para cruzar la frontera.⁷³

El 11 de septiembre transformó este dinámico espacio en al menos dos sentidos: en primer lugar, fungió como un recordatorio de lo frágiles que son las condiciones que permiten que miles de personas vivan de un lado de la frontera y trabajen o efectúen sus compras del otro o que una fábrica del lado mexicano pueda funcionar eficientemente con partes que se transportan a través de contenedores que viajan por tren o camión, algo que a menudo se da por sentado. El sentimiento de vulnerabilidad que se creía confinado a las fronteras de los Estados Unidos se expandió, aunque por razones distintas, a los habitantes del lado mexicano. En segundo lugar, para los Estados Unidos fue una llamada de atención que se había postergado durante décadas, poniendo en marcha un proceso político y social tendiente a revalorar la frontera: más que la línea que divide al país rico del país pobre, la frontera fue catapultada al pabellón del horror: una pesadilla de tres mil kilómetros, una fuente de peligro perenne que exigía acción inmediata. Los reflectores se volcaron hacia esa enorme, porosa y "caótica" frontera que durante décadas había sido olvidada.

Desde 2001 la seguridad ha funcionado como una fuerza centrífuga atrayendo a su órbita de influencia flujos como la migración y el narcotráfico, creando una óptica nueva a través de la cual se perciben y analizan los flujos que cruzan a diario. Consecuentemente, no hay flujo transfronterizo que no haya sido señalado en algún momento como potencialmente riesgoso, detonando una serie de medidas para escanear contenedores, registrar la entrada y salida de vigilantes,

⁷³ Border Governors' Conference. XIX Agriculture Work Table. *September 11 Border Impact Report*, 2 de enero de 2002 [En línea] disponible en: http://www.borderag.com/activities/iga_911_border_impact.htm consultado el 03/03/05

aumentar los decomisos de narcóticos y dotar a las agencias encargadas de resguardar la frontera con armas de alto poder. Esta transformación simbólica de la frontera como una fuente de peligro debe mucho a un discurso que se ha valido de la imagen de terroristas infiltrándose a través de ella para justificar medidas restrictivas sobre los flujos transfronterizos.

Uno de los peores escenarios invocado en ocasiones por miembros de la administración Bush ha sido el de grupos radicales infiltrándose en los Estados Unidos con armas de destrucción masiva, con lo cual serían capaces de sembrar la muerte y el pánico. Como en el caso de los abusos a derechos civiles, el tema de la frontera también se ha prestado a excesos. El argumento del terrorismo nuclear con frecuencia ha sido sobredimensionado y obedece más a consideraciones subjetivas que a hechos comprobables. Esto se da también en el caso de otros flujos transfronterizos, cuya dimensión de seguridad ha sido explotada para servir a los intereses de los actores involucrados, creando a menudo imágenes distorsionadas de la realidad. Esto sucede frecuentemente con el tema de la migración, por ejemplo, un tema de por sí controversial y que suscita reacciones del más diverso tipo dentro de la sociedad estadounidense. Desde los atentados es más frecuente escuchar en labios de figuras conservadoras como el presentador de noticias Lou Dobbs o el representante por Colorado Tom Tancredo que los Estados Unidos están siendo "invadidos" por una horda de indocumentados que representan una amenaza a la seguridad nacional. Si bien las voces a las que les gusta comparar la frontera con una zona de guerra ya existían antes de los atentados, éstas han encontrado un eco mayor desde entonces.

Por otro lado, dichas medidas no sólo han estado destinadas a incrementar el control sobre la frontera, sino también a satisfacer las preocupaciones, intereses y motivaciones de la población y el *establishment* político. Debemos recordar que durante el capítulo 1 se habló de la función nominal y la función simbólica de cualquier política de seguridad fronteriza. Aplicado al problema en cuestión

podemos afirmar que la securitización de la frontera y los flujos transfronterizos se refleja en ambos niveles: en efecto, después de los atentados se ha reforzado un amplio espectro de políticas públicas tendientes a incrementar los niveles de control efectivos, pero es importante señalar también que la misma política ha buscado cumplir con la función simbólica, con acciones dirigidas a satisfacer la necesidad de protección de una audiencia doméstica. Inspecciones con rayos X, certificación de contenedores marítimos, instalación de portales detectores de radiación en los aeropuertos y puertos terrestres, bases de datos con millones de fotografías y huellas dactilares, todos ellos forman un complicado aparato de seguridad que no sólo tiene repercusiones en la gestión de los millones de vehículos, peatones y contenedores que cruzan a diario, sino que forman parte de un aparato ideológico más amplio que define la frontera como un espacio anárquico donde se necesita la acción urgente para restablecer el control sobre quién y qué puede moverse a través de ella. Ante esta aparente anarquía en el amplio espacio que divide a dos naciones, era evidente que se necesitaba una nueva estrategia, una que tomara en cuenta la percepción de riesgo detonado por los atentados terroristas. Las bases conceptuales de la misma se expondrán a continuación.

2.4. Repensar la frontera

Menos de un año después del 11 de septiembre el gobierno publicó una Estrategia Nacional de Seguridad Interna (*National Strategy for Homeland Security*), un equivalente doméstico a la Estrategia de Seguridad Nacional que atrajo menos la atención de los medios internacionales, pero de suma importancia para el tema de la seguridad fronteriza. Dicho documento reconoce la importancia y magnitud de los flujos bilaterales entre Estados Unidos y sus dos vecinos. Realza el hecho de que para proteger sus fronteras históricamente ha contado con la confianza de dos vastos océanos y vecinos amigables, así como en el sector privado para hacerse

cargo de la seguridad de los medios de transporte.⁷⁴ Sin embargo, justifica la necesidad de un cambio al afirmar que "la mayor movilidad y el potencial destructivo del terrorismo moderno exige que los Estados Unidos reexaminen y reorganicen de manera fundamental sus sistemas de seguridad de fronteras y del transporte."⁷⁵

El documento adelanta que el gobierno de los Estados Unidos avizora una entidad única de control de fronteras bajo el mando de un nuevo departamento, un gigante burocrático conocido como el Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security o DHS), cuyas implicaciones serán analizadas a detalle en el próximo apartado de este capítulo. Basta decir que la Estrategia plantea una serie de iniciativas de reorganización, financiamiento y reforma de la seguridad de la frontera, una de las cuales merece especial atención por tratarse del concepto sobre el cual gran parte la estructura de la seguridad fronteriza ha sido construida: el de "fronteras inteligentes" (*smart borders*). Este concepto se traduce en una frontera dotada de *conciencia*, que pueda discriminar y actuar como un filtro manteniendo a raya las amenazas y permitiendo al mismo tiempo el paso de los flujos legítimos, para lo cual la tecnología juega un papel fundamental. El siguiente párrafo extraído de la Estrategia Nacional de Seguridad Interna refleja perfectamente esta nueva visión de la frontera en la era posterior al 11 de septiembre:

Nuestro futuro sistema de administración de la frontera será radicalmente distinto del actual y de su enfoque en las fronteras lineales. Creará una 'frontera del futuro' que será un *continuum* enmarcado por dimensiones terrestres, aéreas y marítimas, donde un sistema de administración dividido en capas permita una mayor visibilidad de los vehículos, las personas y los bienes que entran y salen de nuestro país. Esta frontera del futuro proveerá mayor seguridad a través de mejor inteligencia, esfuerzos nacionales coordinados y cooperación internacional

⁷⁴ US Office of Homeland Security, "National Strategy for Homeland Security", julio de 2002 [En línea] disponible en: http://www.whitehouse.gov/homeland/book/nat_strat_hls.pdf, consultado el 12/12/05, p. 21

⁷⁵ *Ibid.*

sin precedentes contra las amenazas que representan los terroristas, los instrumentos del terrorismo, la delincuencia internacional organizada, las drogas, los migrantes ilegales, el ciber-crimen y la destrucción o el robo de recursos naturales.⁷⁶

Las líneas anteriores resumen la base ideológica que sustenta las acciones tomadas después del 11 de septiembre en materia de seguridad fronteriza. Cabe resaltar que esta nueva estrategia reconoce como amenazas a la seguridad no sólo al terrorismo, sino que expresa su preocupación como flujos como el narcotráfico y la migración ilegal. En el caso de esta última el precedente que esto sienta es sumamente importante, ya que invierte la ecuación que había predominado en décadas anteriores, cuando la migración era vista desde una perspectiva económica y sólo ocasionalmente como un problema de seguridad.

Además de la identificación de riesgos, otros tres elementos son dignos de resaltarse de esta nueva estrategia para la frontera, relacionados sobre todo con su aplicación práctica. En primer lugar, la visión detallada en el párrafo anterior de una "frontera del futuro" se concibe como un plan a largo plazo para transformarla en toda su extensión con respecto a la totalidad de los flujos que la cruzan. Esto es importante porque marca una ruptura con la mayoría de las iniciativas relacionadas con la frontera que se habían presentado hasta antes de 2001 y que eran, en su mayoría, focalizadas tanto temática como geográficamente. Por otro lado, al concepto de "fronteras inteligentes" subyace una visión de frontera futurista apoyada sobre todo en el uso de tecnologías de punta, un aspecto que será analizado con detenimiento más adelante. Sin embargo, podemos adelantar que la tecnología juega un papel crucial en la construcción de la frontera inteligente, a quien se le ha confiado (a veces en exceso) con gran parte de la carga para administrar los flujos transfronterizos.

⁷⁶ *Ibid.* p. 22

Por último, si bien a nivel conceptual esta nueva política de seguridad fronteriza reconoce que tomaría como punto de partida el modelo previo de seguridad fronteriza, uno pensado para actuar en capas independientes más que como un sistema articulado, era claro que a partir de entonces cada una de esas capas experimentaría un crecimiento acelerado, respaldado por un incremento sin precedentes en personal y recursos.

2.5. La estructura de la política de seguridad fronteriza

De manera general la política de seguridad fronteriza de los Estados Unidos se caracteriza por cuatro elementos, con problemáticas específicas que serán analizadas a lo largo de este apartado. Estos elementos son 1) una reorganización burocrática de las labores de seguridad fronteriza cuyo eje fundamental es la creación del Departamento de Seguridad Interna; 2) el incremento sostenido en personal y recursos para controlar los flujos transfronterizos; 3) la construcción selectiva de barreras físicas y 4) la implementación de tecnología. Cada uno de estos elementos será analizado a continuación, antes de proceder a su evaluación general durante el capítulo 3.

2.5.1. El gigante burocrático

Proteger fronteras nunca ha sido una labor sencilla. La magnitud, así como la diversidad de los flujos sociales y económicos que a través de ellas confluyen, demandan la atención de un gran número de instancias de gobierno federal (departamentos, agencias y oficinas), y de los gobiernos locales. La tabla 1 que se muestra en la página siguiente enlista y describe las misiones de las entidades federales responsables del control de la frontera de Estados Unidos con México antes de 2002.

La multiplicidad de actores a la que se refería la teoría de la interdependencia aparece aquí con claridad diáfana: en total, ocho departamentos, dos agencias y más de veinte oficinas estaban relacionados directa o indirectamente con dicha

tarea. El núcleo de la seguridad fronteriza se encontraba en manos de dos actores principales: el Servicio de Aduanas, bajo el mando del Departamento del Tesoro; y el Servicio de Inmigración y Naturalización del Departamento de Justicia (*Immigration and Naturalization Service* o INS). La Patrulla Fronteriza (*Border Patrol* o BP), principal brazo del gobierno en la frontera, formaba parte de este último. La función del INS era hacer cumplir las leyes migratorias por lo que estaba a cargo de aprehender indocumentados y vigilar la frontera, así como investigar y detener a aquellos individuos que hubieran violado las leyes de inmigración. El Servicio de Aduanas era a su vez responsable de conducir la inspección, regulación e investigación de los bienes que cruzaban la frontera.⁷⁷

⁷⁷ US Department of Homeland Security. "Statement of Robert I. Ashbaugh, Assistant Inspector General for Inspections and Special Reviews U.S. Department of Homeland Security before the Subcommittee on Management, Integration, and Oversight Committee on Homeland Security", 15 de noviembre de 2005 [En línea] disponible en http://www.dhs.gov/xoig/assets/testimony/OIGtm_RIA1_Nov05.pdf, consultado el 12/07/06, p.3.

Tabla 1: Entidades responsables del control de la frontera antes de la creación del DHS		
Entidad	Sub Entidad	Misión
Departamento de Agricultura	Servicio de Inspección de Sanidad Animal y Vegetal	Aplicar las reglas de importación y exportación de animales, plantas y artículos alimentarios. Contribuir a las listas de inspección del Servicio de Aduanas.
Agencia Central de Inteligencia (CIA)		Contribuir a la lista de sospechosos del Departamento de Estado y verificar a los que solicitan visas.
Departamento de Comercio	Administración Oceánica y Atmosférica Nacional	Ayudar al Servicio de Aduanas en la frontera. Provisionalmente aportó agentes de seguridad aérea (<i>air marshals</i>)* Ayudar con la seguridad costera y de puertos.
Departamento de la Defensa	Inspector General	Contribuir a las listas de sospechosos de Aduanas
	Guardia Nacional	Ayudar al Servicio de Aduanas en la frontera
	Agencia de Seguridad Nacional (NSA)	Ayudar a monitorear el espacio aéreo y las vías fluviales. Contribuir con la lista de sospechosos del Departamento de Estado.
Departamento de Energía	Oficina de Política Científica y Tecnológica	Desarrollar tecnología para mejorar el cumplimiento de las leyes migratorias
Agencia de Protección Ambiental (EPA)	Oficina de Actividades Internacionales	Llevar a cabo labores de limpieza y coordinar la respuesta de emergencia a derrames químicos en la frontera con los Estados Unidos. Monitorear problemas ambientales internacionales que podrían poner en riesgo la seguridad de los Estados Unidos.
Departamento de Justicia	Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego	Contribuir a las listas de sospechosos de Aduanas Provisionalmente aportó agentes de seguridad aérea (<i>air marshals</i>)
	Agencia Antidrogas (DEA)	Impedir el flujo de sustancias ilícitas a través de las fronteras. Provisionalmente aportó agentes de seguridad aérea (<i>air marshals</i>) Contribuir con la lista de sospechosos del Departamento de Estado.
	Oficina Federal de Investigación (FBI)	Compilar bases de datos sobre criminales, compartir información con el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) y el Servicio de Aduanas, y más recientemente con el Departamento de Estado. Contribuir a las listas de sospechosos del Departamento de Estado Formó parte del Grupo de Trabajo para Rastrear el Terrorismo Internacional. Llevar a cabo consultas con el Departamento de Estado respecto a solicitudes de visas sospechosas.

	Servicio de Inmigración y Naturalización (INS)	A través de sus inspectores, verificar los documentos de los viajeros en los puertos legales de entrada. Patrullar el territorio entre los puertos de entrada. Formó parte del Grupo de Trabajo para Rastrear el Terrorismo Internacional. Provisionalmente aportó agentes de seguridad aérea (<i>air marshals</i>)
Entidad	Sub Entidad	Misión
Departamento de Justicia	Servicio de Alguaciles (US Marshals Service)	Hacerse cargo de los extranjeros ilegales arrestados por el INS. Añadir nombres a la lista de fugitivos extranjeros contemplados en la lista de sospechosos de la Patrulla Fronteriza
	Oficina de Investigaciones Especiales	Contribuir con las listas de sospechosos de Aduanas
Departamento de Estado		Formó parte del Grupo de Trabajo para Rastrear el Terrorismo Internacional
	Oficina de Asuntos Consulares	Otorgar visas. Mantener diversas bases de datos para identificar sospechosos y verificar a los solicitantes de visas. Recoger información sobre pasaportes extranjeros robados y compartirla con el INS. Contribuir a las listas de sospechosos del Servicio de Aduanas
	Oficina de Inteligencia e Investigación	Actualizar la base de datos TIPOFF**, que contiene información sensible de la CIA, el FBI, la NSA y consulados de los Estados Unidos. Transmitir esa información al Servicio de Aduanas, Canadá y Australia
	Oficina de Población, Refugiados y Migración	Coordinar las políticas migratorias de los Estados Unidos con las de otros países.
	Oficina de Narcóticos Internacionales y Asuntos de Aplicación de la Ley	Trabajar con otros países para reducir el contrabando de personas, sustancias ilícitas y otros productos.
	Oficina de Pasaportes	Expedir pasaportes a ciudadanos de los Estados Unidos
Servicio Postal		Contribuir a la lista de sospechosos del Servicio de Aduanas

Entidad	Subentidad	Misión
Departamento del Tesoro	Servicio de Aduanas	Mantiene el Sistema Interagencias de Inspección de Fronteras, que integra las listas de 17 agencias de personas peligrosas, y que es usado por oficiales de Aduanas y del INS. Revisar la carga, los vehículos y el equipaje de los pasajeros en los puertos de entrada. Formó parte del Grupo de Trabajo para Rastrear el Terrorismo Internacional. Provisionalmente aportó agentes de seguridad aérea (<i>air marshals</i>)
Departamento del Tesoro	Red de Cumplimiento de la Ley en Delitos Financieros	Contribuir a la lista de sospechosos del Servicio de Aduanas
	Servicio de Recaudación Interna (IRS)	Contribuir a la lista de sospechosos del Servicio de Aduanas
	Oficina del Inspector General	Contribuir a la lista de sospechosos del Servicio de Aduanas
	Servicio Secreto	Contribuir a la lista de sospechosos del Servicio de Aduanas Formó parte del Grupo de Trabajo para Rastrear el Terrorismo Internacional. Provisionalmente aportó agentes de seguridad aérea Investigar documentos de viaje fraudulento y robo de identidad.
Departamento del Transporte	Guardia Costera	Patrullar los puertos marítimos, líneas costeras y vías fluviales. Inspeccionar cargamentos de materiales peligrosos Interceptar inmigrantes ilegales, criminales sospechosos y traficantes de droga en aguas nacionales. Contribuir a la lista de sospechosos de Aduanas.
	Administración Federal de Aviación	Monitorear y hacerse cargo de la seguridad en los aeropuertos. Mantener el sistema de Revisión de Pasajeros Asistida por Computadora (CAPS), un sistema de prospección basada en comportamiento que realiza inspecciones adicionales al equipaje de aquellos pasajeros sospechosos. CAPS no está vinculado con las listas de sospechosos de las agencias de cumplimiento de la ley. Administrar el programa Federal de Agentes de Seguridad Aérea (<i>air marshals</i>)
	Administración Federal de Transportes Motorizados	Verificar la seguridad en tránsito de los camiones que cruzan la frontera

Fuente: Adaptado de Siobhan Gorman. "A nation without borders" en *The National Journal*, 1 de diciembre de 2001, Volumen 33, número 4, p. 3645

* Los *air marshals* son agentes encubiertos y armados que viajan en vuelos comerciales, cuya su misión es prevenir y detener cualquier intento de secuestro.

** TIPOFF es una lista de personas que no están autorizadas a abordar ningún vuelo, y que deben ser detenidas si intentan entrar o salir de los Estados Unidos. Proviene del término *tip-off*, que significa: "Un fragmento de información confidencial, adelantada o privilegiada / Una indicación de un hecho o una probabilidad que de otra forma serían desconocidos" (*Diccionario Thesaurus*)

Después del 11 de septiembre las voces que pedían reformar las instituciones de seguridad hablaban al unísono. Pero, si bien todas coincidían en una reforma, hubo divergencia respecto a la magnitud y alcances de la misma, una divergencia que, cabe aclarar, se debió más a cuestiones políticas que a consideraciones de seguridad. Por un lado, el presidente George W. Bush era contrario a la idea de generar más burocracia. Mientras tanto, el Congreso, liderado por un grupo de personajes prominentes como el senador Joseph Lieberman, pretendía crear un nuevo gran departamento que aglutinara la mayor parte de las funciones de seguridad al interior del territorio de los Estados Unidos. Durante meses ambos proyectos se enfrentaron hasta que, en pleno año electoral, la administración Bush entendió la rentabilidad política del proyecto: crear un nuevo departamento proyectaría determinación y coherencia en un momento en que la población se sentía altamente vulnerable y demandaba protección.⁷⁸

Es así como nació el Departamento de Seguridad Interna (*Department of Homeland Security*, o DHS) en 2002, pretendiendo consolidar las tareas de seguridad interior. A menudo se dice que ésta es la transformación más significativa del gobierno desde 1947, cuando Harry Truman promulgó la Ley de Seguridad Nacional que creó el Departamento de la Defensa. En total, 22

⁷⁸ Ver por ejemplo: Mary Dairympie. "Homeland Security Department: Another Victory for Administration", en *Congressional Quarterly Weekly*, volumen 60, número 44 p. 3002 - 3007 16 de noviembre de 2002; David Corn. *The Lies of George W. Bush: Mastering the Politics of Deception*, Nueva York, Three Rivers Press, 2003 p. 154; Antonio de la Cuesta Colunga "El departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos", conferencia parte del Diplomado Entendiendo a los Estados Unidos Realidades de la Relación Bilateral, 15 de octubre de 2005, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Columbia University.

agencias gubernamentales distintas e inconexas entre sí con un total de 170,000 empleados (ver tabla 2) pasaron a formar parte del nuevo "Behemoth", como algunos analistas políticos lo han calificado.

Tabla 2: Agencias transferidas a la jurisdicción del Departamento de Seguridad Interna*	
Directorio o Unidad administrativa del DHS	Componente Transferido
Seguridad de las Fronteras y el Transporte	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio de Aduanas (Departamento del Tesoro) • Oficina de Ciudadanía y Servicios de Inmigración (Anteriormente Servicio de Inmigración y Naturalización; transferida parcialmente del Departamento de Justicia) • Servicio Federal Protectorio (Administración de Servicios Generales) • Administración de la Seguridad del Transporte (Transporte) • Centro Federal de Entrenamiento para la Aplicación de la Ley (Departamento del Tesoro) • Servicio de Inspección de Salud de Plantas y Animales (transferida parcialmente del Departamento de Agricultura) • Oficina de Preparación Doméstica (Departamento de Justicia)
Preparación y Respuesta a Emergencias	<ul style="list-style-type: none"> • Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (antes independiente) • Reserva Estratégica Nacional y el Sistema Médico de Desastres Nacionales (Departamento de Salud y Servicios Humanos) • Equipo de Respuesta a Incidentes Nucleares (Energía) • Equipos de Apoyo para Emergencias Domésticas (Justicia) • Oficina Nacional de Preparación Doméstica (FBI)
Análisis de la Información y Protección de la Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina de Infraestructuras Estratégicas (Departamento del Comercio) • Centro Federal de Respuesta a Incidentes Informáticos (Administración de Servicios Generales) • Sistema Nacional de Comunicaciones (Departamento de Defensa) • Centro Nacional de Protección a la Infraestructura (FBI) • Programa de Seguridad y Abastecimiento Energético (Departamento de Energía)
Ciencia y Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Contramedidas Químicas, Biológicas y Radiológicas (Departamento de Energía) • Laboratorio de Medidas Medioambientales (Departamento de Energía) • Centro de Análisis Nacional de Defensa contra Armas Biológicas (Departamento de Defensa) • Centro de Enfermedades Animales Plum Islan (Departamento de Agricultura)
Servicios de Ciudadanía e	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina de Ciudadanía y Servicios de Inmigración (transferida parcialmente del Departamento de Justicia)

Tabla 2: Agencias transferidas a la jurisdicción del Departamento de Seguridad Interna*	
Directorio o Unidad administrativa del DHS	Componente Transferido
Inmigración	
Guardia Costera (Departamento del Transporte)	

* Los paréntesis indican bajo qué jurisdicción se encontraban previamente cada uno de los componentes transferidos al DHS

Fuente: Adaptado de Kettl, Donald F. *System Under Stress: Homeland Security and American Politics*. Washington, CQ Press, 2004, p. 50

La fusión de tantos componentes distintos no ocurrió sin contratiempos: el DHS no sólo heredó problemas de cada una de las nuevas agencias que se incorporaron a él, sino que creó nuevos obstáculos para la administración de la seguridad interna, incluyendo por supuesto la seguridad fronteriza. La historia provee valiosos ejemplos de lo difícil que puede ser consolidar burocracias: después de que Truman juntó a la Marina y al Ejército para crear el Departamento de la Defensa se desató una batalla campal entre ellos para evitar perder sus respectivos privilegios. Oficiales de la Marina sabotearon la adquisición de equipo para evitar perder su división aérea y cuando el escándalo se filtró a la prensa altos mandos perdieron su puesto.

Las rivalidades entre las fuerzas que integraban el Departamento fue tan grande que en 1986 tuvo que crearse la figura de Jefe Conjunto del Estado Mayor (*Joint Chief of Staff*) para forzar a las tres ramas del Departamento de la Defensa a trabajar coordinadamente.⁷⁹ Tal y como recuerda un general retirado:

⁷⁹ Jason Peckenpaugh, "Building a Behemoth" en *Government Executive*, septiembre de 2002, volumen 34, número 13, p. 49

...Se necesitaron cuarenta años, una infinidad de maniobras políticas y burocráticas, fracasos operacionales, y al menos dos iniciativas legales antes de que pudiéramos obtener algo que se asemejara a una estructura operacional efectiva para la defensa.⁶⁰

Aun así, el Departamento de la Defensa continúa siendo uno de los monstruos burocráticos más difíciles de manejar.

En muchos sentidos, los problemas surgidos al interior del DHS después de su creación recuerdan la experiencia de 1947. Un reporte del Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos reveló que el proceso de consolidación del DHS tomaría al menos entre cinco y siete años para concluir, y es probable que tarde al menos varias décadas en ser funcional.⁶¹ El principal problema actualmente al interior del DHS es por supuesto la cooperación. Como afirma una especialista, esto se debe a que cada uno de los nuevos componentes transferidos al DHS trajo consigo su propia serie de retos administrativos y riesgos programáticos, lo cual ha dificultado el trabajo en equipo.⁶² Como consecuencia, la estructura de administración de seguridad al interior de los Estados Unidos y de sus fronteras se ha visto seriamente afectada. La consolidación del Departamento y de sus funciones es un proceso inacabado y lleno de desafíos.

Originalmente, el Departamento fue organizado alrededor de cuatro conjuntos de programas relacionados entre sí denominados direcciones (*directorates*), cada una

⁶⁰ Brigadier General Joseph R. Barnes, U.S. Army. Reorganizing for Homeland Security: Lessons From Fifty Years of Organizing and Reorganizing the Department of Defense. *Journal of Homeland Security*, junio de 2002 [En Línea] disponible en: <http://www.homelandsecurity.org/newjournal/Commentary/displayCommentary2.asp?commentary=16>, consultado el 11/01/06

⁶¹ US General Accounting Office. "Report to Congressional Committees: Homeland Security Management Challenges Remain in Transforming Immigration Programs", octubre de 2004, p.1 [En línea] disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d0581.pdf>, consultado el 12/08/05

⁶² Wendy Haynes, *Op. Cit.* p. 1

al mando de un oficial con rango de subsecretario.⁸³ Las cuatro direcciones originales son: Seguridad de las Fronteras y del Transporte (*Border and Transportation Security* o BTS), Preparación y Respuesta para Emergencias (*Emergency Preparedness and Respose* o EPR), Ciencia y Tecnología (*Science and Technology* o S&T) y Análisis de Información y Protección de Infraestructura (*Information Analysis and Infrastructure Protection* o IAIP). De ellas, la más grande fue la dedicada a la Seguridad de las Fronteras y el Transporte, que en su momento empleó a más de la mitad de los trabajadores del DHS.⁸⁴ Sin embargo, también es la que experimentó los problemas más grandes para operar correctamente y por ello fue eliminada del organigrama en 2005, como veremos adelante. Esto puede explicarse por el hecho de que la BTS fue integrada a partir de varias oficinas y agencias que, en general, tenían poca o nula experiencia trabajando de manera conjunta, algo que se ha convertido en un lugar común a lo largo y ancho del Departamento.

Para formar la nueva Dirección de la Seguridad de las Fronteras y el Transporte se incorporaron elementos de varios departamentos: la Guardia Costera (Departamento de Transporte); la Patrulla Fronteriza y Oficinas de Cumplimiento de la Ley Migratoria del INS (del Departamento de Justicia); el Servicio de Aduanas (Departamento del Tesoro); la Administración de la Seguridad del Transporte (*Transportation Security Administration* o TSA, anteriormente bajo el mando del Departamento del Transporte⁸⁵) y por último el Servicio de Protección Federal (De la Administración General de Servicios - *General Services Administration* o GSA). Además, se transfirieron al BTS algunos servicios migratorios del INS y se determinó que, aún cuando la expedición de visas

⁸³ Eli Lehrer. "The homeland security bureaucracy", en *The Public Interest*, número 156, verano de 2004, pp. 71-85

⁸⁴ *Ibid.*, p. 1

⁸⁵ La TSA fue una agencia creada en noviembre de 2001 que asumió inmediatamente la seguridad de los aeropuertos y del transporte aéreo, labor que hasta entonces estaba en manos de las aerolíneas y de los propietarios particulares de las terminales aéreas.

continuaría siendo parte de la Oficina de Asuntos Consulares del Departamento de Estado, la Dirección sería responsable por supervisar dicho proceso.⁸⁶

La reorganización distribuyó las labores de seguridad fronteriza entre dos nuevos actores que vinieron a reemplazar a los ahora extintos INS y al Servicio de Aduanas: La Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (*Customs and Border Protection* o CBP) y la Oficina de Inmigración y Aduanas (*Immigration and Customs Enforcement* o ICE). Este cambio fue instrumentado con dos líneas de trabajo en mente: CBP estaría encargada de vigilar las fronteras y llevar a cabo las inspecciones aduanales, mientras que ICE sería responsable de llevar a cabo servicios de inteligencia e investigación.

CBP heredó las labores de patrullaje, decomiso de narcóticos, aprehensión y remoción de indocumentados al absorber a la Patrulla Fronteriza, además de las tareas de inspección propias del Servicio de Aduanas. Por su parte, ICE debía convertirse en el principal brazo de investigación e inteligencia de la BTS en temas como el contrabando de personas, tráfico de drogas, detención de indocumentados dentro de territorio estadounidense y armas de destrucción masiva.⁸⁷

Sin embargo, es un hecho que, en la práctica, estas oficinas distan de trabajar como se previó. El problema viene de una superposición de funciones en diversas áreas. Como afirma un funcionario del DHS, lo que sucedió fue que: "tras la reorganización ambas oficinas recibieron atribuciones tanto migratorias como aduanales, pero ninguna obtuvo control total sobre sus respectivos ámbitos."⁸⁸ Tanto CBP como ICE son responsables ahora de aprehender inmigrantes ilegales, la primera en las fronteras y la segunda al interior de los Estados Unidos. Cada

⁸⁶ Ivo Daadler, James Lindsay et. al. *Assessing the Department of Homeland Security*, Washington, The Brookings Institution, julio de 2002, p.5

⁸⁷ Al respecto, consultar: US General Accounting Office. *Report to Congressional Committees. Homeland Security Management Challenges Remain in Transforming Immigration Programs*, Washington, octubre de 2004, p. 57

⁸⁸ US House of Representatives. *Statement of Robert I. Ashbaugh...*, Op. Cit. p.3

una tiene su propio departamento de inteligencia, aunque trabajan en temas similares (contrabando, rutas de tráfico de personas, etc.) Como resultado, ambas oficinas se han hecho interdependientes la una de la otra, sin que esto se haya visto reflejado hasta ahora en una mejor cooperación. Un ex agente del Servicio de Aduanas entrevistado en 2005 afirmó ante un comité del Congreso de los Estados Unidos:

Cuando los inspectores y agentes especiales fueron separados entre la CBP y la ICE, su colaboración, cooperación y trabajo en equipo comenzaron a disminuir inmediatamente...Desde que se crearon ambas agencias han disminuido significativamente las investigaciones tradicionalmente ligadas a Aduanas, dando como resultado una reducción drástica en las incautaciones de narcóticos, mercancía ilegal, municiones y dinero en efectivo.⁸⁹

Cuando un agente de CBP detiene a un contrabandista en la frontera tiene la obligación de reportarlo a las autoridades de ICE para que se abra una investigación. Pero de acuerdo con una nota del *Washington Post* publicada a fines de 2005, en cierta ocasión la Oficina de Inmigración y Aduanas decidió no abrir una investigación relacionada con crímenes financieros porque "la CBP se había adjudicado todo el crédito por el dinero que fue incautado."⁹⁰ La misma nota da cuenta de otro incidente, en el cual la Oficina de Protección de Aduanas y Fronteras se rehusó a transferir el caso a ICE y prefirió referirlo a la policía local.⁹¹

Existe evidencia para concluir que no se trata de incidentes aislados. En noviembre de 2005 el Inspector General del DHS, una especie de contralor que pertenece al Departamento mismo, publicó un extenso reporte que detalla todo tipo de problemas de coordinación entre ambas oficinas. El reporte encontró que los

⁸⁹ United States House of Representatives. Statement of Kenneth C. Klug, Associate Special Agent in Charge, New York Field Office, Immigration and Customs Enforcement – retired Testimony Before the Subcommittee on Management, Integration and Oversight, 9 de marzo de 2005 [En línea] disponible en: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_house_hearings&docid=f20756.wais, consultado el 10/11/07, p.1

⁹⁰ Stephen Barr "Infighting on the Frontiers, Fallout in Washington", en *The Washington Post*, 13 de noviembre de 2005. p C02

⁹¹ *Ibid.*

agentes de la Patrulla Fronteriza evitan transferir los casos que requieren investigación al ICE simplemente porque "no confían en ellos".⁹² Por su parte, los agentes de la Oficina de Inmigración y Aduanas han comenzado a rechazar casos que les son transferidos desde la CBP, sin otra razón más que la rivalidad burocrática entre ambas oficinas.⁹³ Por supuesto, ello se ve reflejado en el desempeño de la seguridad fronteriza. Un reporte de la propia CBP reconoce que durante el año fiscal 2005 descendieron las incautaciones de heroína, cocaína y marihuana con respecto al año fiscal anterior.⁹⁴

La coordinación es el más grave, si bien no el único problema que enfrentan las recién creadas burocracias. La falta de claridad en sus respectivas misiones ha favorecido su intervención en asuntos que no encajan del todo en su perfil de acción. La ICE, por ejemplo, está encargada de encontrar, dispersos a lo largo y ancho de los Estados Unidos, a más de 400,000 inmigrantes ilegales requeridos por la justicia, una labor titánica. No obstante, a principios de 2003 el liderazgo del DHS encomendó a dicha oficina encargarse también del combate a la pornografía infantil, una labor a la que ha destinado millones de dólares y cientos de agentes, desviándolos de sus labores originales. Cuando un ciudadano estupefacto preguntó a la cabeza del ICE, Julie Myers, cómo justificaba semejante decisión, ésta se limitó a responder:

"Sí, la gente me lo pregunta todo el tiempo. Hay una explicación muy simple: la pornografía infantil es un crimen global, y las autoridades en ICE encargadas del cumplimiento de la ley también combaten los crímenes que cruzan las fronteras de los Estados Unidos, y las fronteras virtuales."⁹⁵

⁹² US Department of Homeland Security- Office of the Inspector General. "An assessment of the Proposal to merge Customs and Border Protection with Immigration and Customs Enforcement" Office of Inspections and Special Reviews, publicado en noviembre de 2005 en *TRAC* [En línea] disponible en: <http://trac.syr.edu/immigration/library/P954.pdf>, consultado el 10/02/06, p. 44

⁹³ *ibid* p. 44-46

⁹⁴ US Customs and Border Protection. "Performance and Accountability Report Fiscal Year 2005", publicado en noviembre de 2005 [En línea] disponible en: www.cbp.gov/linkhandler/cgov/toolbox/publications/admin/fiscal_2005.ctt/fiscal_2005.pdf, consultado el 07/03/06 p. 47-48

⁹⁵ The White House. *Julie Myers hosts Ask the White House*, 21 de marzo de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.whitehouse.gov/ask/print/20060321.html>, consultado el 3/08/06

Otro alto funcionario del DHS fue más lejos cuando, al responder a la misma pregunta, afirmó que combatir la pornografía infantil era en efecto un asunto de seguridad interna.⁹⁶ Irónicamente, poco después de la conferencia de Julie Myers, el subsecretario de prensa del DHS fue arrestado por tratar de seducir a través del Internet a lo que él pensaba era una niña de 14 años, que resultó ser un agente policial encubierto.⁹⁷

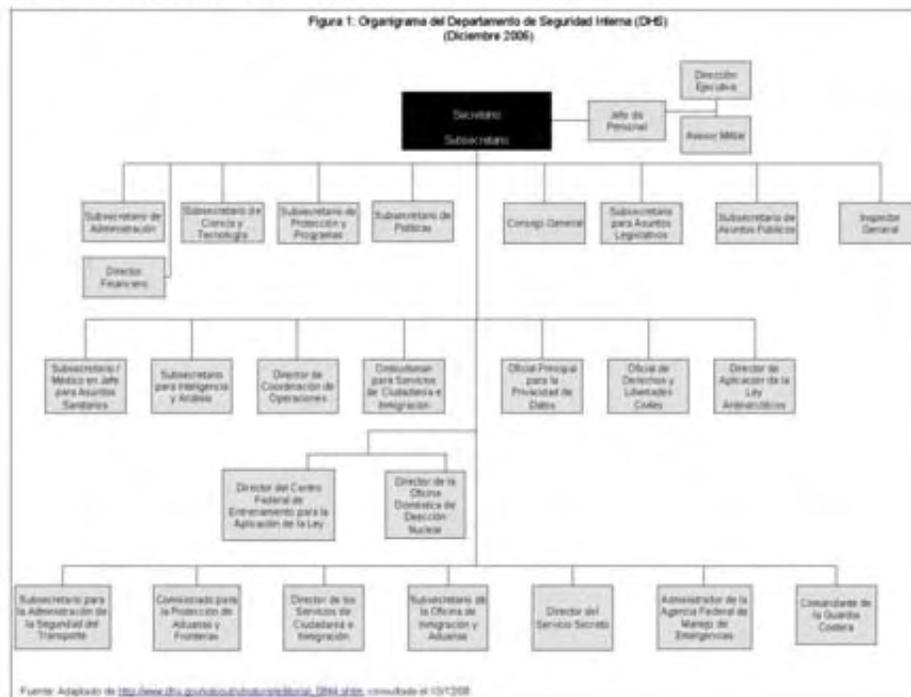
Después de intensas críticas al desempeño del DHS en general Michael Chertoff, el secretario de seguridad interior, ordenó a fines de 2005 un proceso de revisión de la estructura administrativa del departamento conocida como el *Second Stage Review* (literalmente, Revisión de Segunda Fase) para ajustar sus engranajes. Varias recomendaciones surgieron del reporte final, entre ellas incrementar la cooperación entre los componentes dedicados a la seguridad fronteriza. A partir de entonces la Dirección de Seguridad de las Fronteras y el Transporte ha desaparecido del organigrama del DHS y ahora sus antiguos componentes reportan directamente al Subsecretario para Operaciones. La figura 1 muestra un organigrama del DHS tal cual opera en la actualidad.

Desde el punto de vista de la seguridad fronteriza la opción más coherente sería combinar a CBP y ICE en una sola agencia, como lo han recomendado el Congreso y el Inspector General del DHS. Sin embargo, el ejecutivo se rehúsa a hacerlo por temor a concentrar demasiado poder. Actualmente, sólo dos escenarios son posibles: que el gobierno reconozca las múltiples fallas del sistema y unifique las labores de seguridad fronteriza, o que las oficinas desarrollen un verdadero sentido de trabajo en equipo. Valdría la pena aclarar que, dadas las circunstancias, ninguno de los dos parece probable. Queda aún por verse si el

⁹⁶ The White House. *Mike Garcia hosts Ask the White House*, 8 de julio de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.whitehouse.gov/ask/print/20060321.html>, consultado el 3/08/06

⁹⁷ Associated Press. "Homeland Agent Arrested in Seduction Case" en *Yahoo! News*, 4 de abril de 2006 [En línea] disponible en: http://news.yahoo.com/s/ap/20060405/ap_on_re_us/press_secretary_arrested, consultado el 04/04/06

DHS logrará cumplir con éxito sus funciones, una de las cuales es ser la *esfinge* que protege la puerta de entrada a los Estados Unidos.



2.5.2. Incremento en personal y recursos

Paralelamente a la reforma burocrática encontramos un aumento en personal y recursos destinados a la seguridad fronteriza, el segundo elemento que caracteriza la política actual. Esta tendencia proviene desde antes del 11 de septiembre, ya que está relacionada con la densificación de los intercambios comerciales y el incremento en el flujo de personas a través de la frontera, así como en la creciente importancia del combate al narcotráfico. Sin embargo, podemos constatar que después de los atentados terroristas el ritmo de la misma se ha acelerado significativamente: después de 2001 prácticamente se duplicó el

presupuesto para la seguridad interior, pasando de 16 mil millones en dicho año a más de 30 mil durante 2002.⁹⁸ En el periodo que va de 2001 al 2006 el presupuesto para seguridad fronteriza ha crecido aproximadamente en un 60%, lo que constituye el incremento más grande que se haya dado en un lapso similar de tiempo.⁹⁹

Cabe señalar, sin embargo, que obtener cifras exactas respecto al gasto en seguridad fronteriza es difícil porque éste no figura bajo un rubro único del presupuesto federal, sino que se encuentra disperso entre las partidas de diversas agencias e instituciones. Por otro lado, y debido a la reorganización burocrática, el realizar análisis históricos comparativos es un gran desafío. No obstante, lo único cierto es que existe una clara tendencia alcista en lo que respecta al gasto destinado al control de flujos transfronterizos.

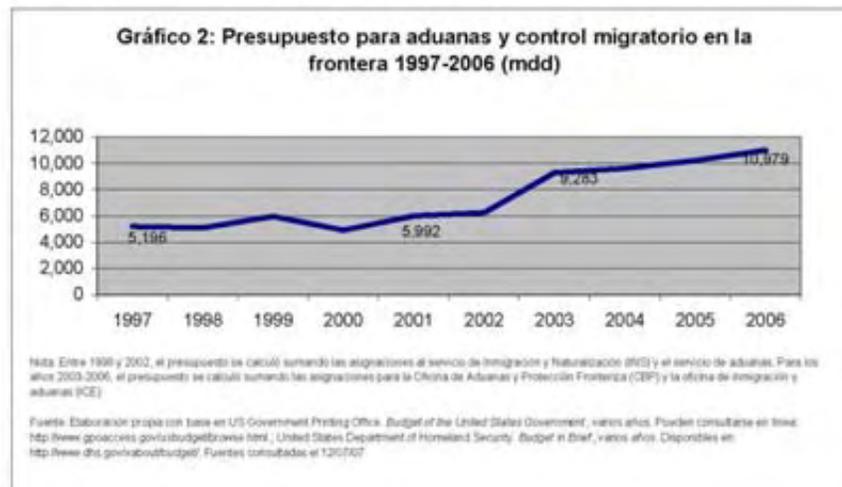
Existen varios parámetros que podemos tomar como referencia para evidenciar lo anterior: El gráfico 1 muestra el gasto destinado a la protección de fronteras entre 1985 y el 2002 tomando en cuenta tres variables: el presupuesto para asuntos consulares, el presupuesto de la Patrulla Fronteriza y el dinero para inspecciones aduanales. Tras el 11 de septiembre los tres rubros experimentaron incrementos significativos.

⁹⁸ The White House. "Securing the Homeland, Strengthening the Nation", 2002 [En línea] disponible en: http://www.whitehouse.gov/homeland/homeland_security_book.pdf, consultado el 10/11/05, p. 8

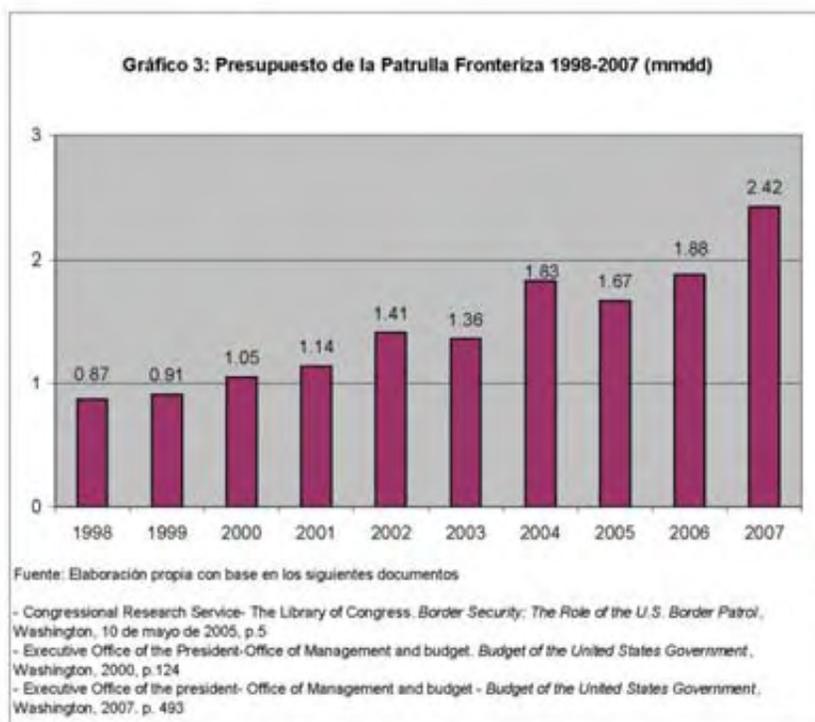
⁹⁹ The White House. *President's Radio Address*, 25 de marzo de 2006 [En línea] Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/03/print/20060325.html>, consultado el 05/06/06



Una comparación histórica basándonos en el presupuesto dedicado a las instituciones que trabajan directamente en la frontera revela resultados similares. El gráfico 2 muestra la tendencia del presupuesto destinado entre 1998 y 2006 a las agencias encargadas de aduanas y control migratorio en la frontera. El aumento es especialmente notorio a partir de 2003, el primer año en que se elaboró un presupuesto específico para el DHS.



Por último, dos variables que conviene mirar con detenimiento son el presupuesto y el personal de la Patrulla Fronteriza. De acuerdo con el Servicio de Investigación del Congreso (*Congressional Research Service* o CRS), en las últimas dos décadas el presupuesto de la Patrulla Fronteriza se multiplicó por siete entre 1980 y 1995, y se triplicó tan sólo en el periodo que va de 1995 al 2003.¹⁰⁰ El gráfico 3 muestra el presupuesto destinado a la Patrulla Fronteriza entre 1990 y 2007. Durante el mismo periodo, el personal de la Patrulla se ha incrementado de 3,000 a más de 12,000 agentes (Gráfico 4).



¹⁰⁰ Blas Nuñez Neto. "Border Security: The Role of the U.S. Border Patrol", Congressional Research Service- The Library of Congress, Washington, 10 de mayo de 2005, p.5 [En línea] disponible e: <http://www.fas.org/spp/crs/moersec/RL32562.pdf>, consultado el 10/01/06



La tendencia al alza en presupuesto y personal es incuestionable, no así sus repercusiones en el control de los flujos transfronterizos. Ello es así por varias razones. En primer lugar, la magnitud de los flujos hace pensar a más de un especialista que el factor humano sigue siendo reducido si se le compara con la enorme tarea que debe cumplir. Hay cuatro veces más policías en la ciudad de Nueva York que agentes cuidando las fronteras de los Estados Unidos.¹⁰¹ De acuerdo con un experto en el tema se necesitan alrededor de 16,000 personas para patrullar sólo la frontera con México, y otros análisis insisten que el número total debe ser de 20,000.¹⁰²

¹⁰¹ The Economist. *Don't fence us out*, 1 de abril de 2006, volumen 378, número 8471, p. 25-26

¹⁰² US House of Representatives. "The U.S. Border Patrol: Failure of the Administration to Deliver a Comprehensive Land Border Strategy Leaves Our Nation's Borders Vulnerable", mayo de 2005, p. 4 [En línea] disponible en: http://www.nbpcc.net/Miscellaneous/house_report_0505.pdf, consultado el 10/07/05

Consideraciones presupuestales y burocráticas prácticamente congelaron los procesos de contratación de nuevos agentes durante los años 2004-2005 y el comportamiento de la administración Bush al respecto ha sido inconstante. Durante diciembre del 2004 el Congreso aprobó la ley Ley de Reforma a la Inteligencia Nacional o S.2845 (*National Intelligence Reform Act*) que pide un incremento de 10,000 agentes fronterizos en un periodo de 5 años empezando en el año 2006. Sin embargo, el presupuesto que el presidente Bush envió para dicho año fiscal sólo contemplaba la contratación de 210 nuevos elementos, una cifra mucho menor a los 2,000 que deberían haberse incorporado a las filas de la Patrulla de acuerdo con el Congreso.¹⁰³

El presidente Bush intentó revertir esta tendencia anunciando a principios de 2006 que enviaría 6,000 unidades de la Guardia Nacional a auxiliar a la Patrulla Fronteriza, mismos que posteriormente serían reemplazados por nuevos agentes. El objetivo es que, para fines de 2008, la Patrulla Fronteriza tenga alrededor de 18,000 agentes.¹⁰⁴ Sin embargo, debe decirse que el despliegue de las unidades de la Guardia Nacional en general ha sido más lento de lo esperado.

De acuerdo con el *New York Times* al 1 de agosto de 2006 (el plazo límite impuesto por la administración Bush), menos de la mitad de los 6,000 soldados se encontraban en la frontera, mientras que el resto se encontraba en entrenamiento¹⁰⁵. Esto se ha visto complicado por factores políticos. La Guardia Nacional ha sido puesta al comando de los gobernadores estatales, algunos de los cuales se han mostrado reacios a hacer uso total de ella, por tratarse de una medida especialmente impopular entre los votantes hispanos. El gobernador de California, Arnold Schwarzenegger, a quien se le identifica como un partidario de

¹⁰³ Michael Hedges, "Bush budget scraps 9,790 border patrol agents" en *San Francisco Chronicle*, 9 de febrero de 2005, p. A-8

¹⁰⁴ Al respecto, consultar: Randal C. Archibold, "Guard Troops Set to Begin Mission on Mexican Border", en *The New York Times*, 18 de junio de 2006, p. A16

¹⁰⁵ Associated Press (AP) "6,000 Plus Guard Troops in Border States", en *The New York Times*, 31 de julio de 2006

las medidas duras en materia de migración, inicialmente calificó el plan de Bush como "una pesadilla logística" y una solución "de curita".¹⁰⁶

Por otro lado, aún cuando se elevara exponencialmente el personal y los recursos de las distintas agencias, esto no necesariamente se traduciría en una frontera más controlada. Como señala Demetrios G. Papademetriou, director del *Migration Policy Institute*: "El enorme aparato de control fronterizo unilateral que se ha creado...ha producido, a lo sumo, resultados inciertos"¹⁰⁷. Por ejemplo, en el caso de la migración de indocumentados el número de aprehensiones de la Patrulla Fronteriza se mantiene prácticamente igual que a mediados de la década de los noventa (gráfico 5), mientras que las estimaciones sobre el número de personas que tienen éxito al internarse en los Estados Unidos sin documentos se han elevado. De acuerdo con el Pew Hispanic Center, en el periodo 2000-2004 más de 700,000 indocumentados entraron a los Estados Unidos cada año, en comparación con 450,000 durante el periodo 1990-1994.¹⁰⁸

Por otro lado, incluso las medidas más draconianas tienen un efecto limitado sobre este flujo por una sencilla razón: una gran fracción de los migrantes que se encuentran de forma ilegal en Estados Unidos entraron a dicho país no con la ayuda de una red de "polleros", sino con una visa perfectamente legal. Estos migrantes, denominados en inglés *visa overstayers* (es decir, aquellos que sobrepasan el periodo de estadía indicado en sus visas) constituyen, de acuerdo a

¹⁰⁶ CBS "Arnold Critical Of Bush Border Plan", 18 de mayo de 2006 [En línea] Disponible en: http://www.cbsnews.com/stories/2006/05/17/national/main1623161.shtml?source=RSS&attr=Politics_1623161, consultado el 12/01/06; Ver también: Jacques Billeaud. "Some worry border plan will overtax Guard", 15 de mayo de 2006 en *The Boston Globe* [En línea] disponible en http://www.boston.com/news/nation/articles/2006/05/15/some_worry_border_plan_will_stretch_guard/ consultado el 03/08/06

¹⁰⁷ Demetrios G. Papademetriou. *A Grand Bargain: Balancing the National Security, Economic, and Immigration Interests of the U.S. and Mexico*, Washington, Migration Policy Institute, Abril de 2002, p. 7

¹⁰⁸ Jeffrey Passel, *Unauthorized Migrants: Numbers and Characteristics*, Background Briefing Prepared for Task Force on Immigration and America's Future, Pew Hispanic Center, 14 de junio, 2005 p. 6

algunas estimaciones, hasta el 40% de los migrantes ilegales.¹⁰⁹ Por ello, incluso una frontera perfectamente sellada (cosa que de entrada se adivina imposible), no resolvería el problema de la migración ilegal.

Las tendencias de otros flujos "indeseables" también apuntan a resultados diversos: a pesar de un incremento en la seguridad fronteriza, México se ha consolidado como el principal trampolín hacia los Estados Unidos en materia de narcotráfico: de acuerdo con el Departamento de Estado, el 90% de la cocaína que entra a los Estados Unidos pasa por nuestro país, mientras que casi toda la marihuana y una proporción significativa de anfetaminas cruzan en algún momento la frontera entre ambos países.¹¹⁰

Por otro lado, el escalamiento en seguridad tampoco ha detenido a los flujos que se mueven de norte a sur, como por ejemplo el tráfico de armas. México es el primer receptor en el mundo de armas ilegales procedentes de Estados Unidos: nueve de cada diez armas decomisadas en nuestro país son de procedencia y fabricación estadounidense.¹¹¹ Existen 17 corredores en la frontera por los que se sabe transitan armas de procedencia ilícita. En los últimos años se han decomisado 50 mil de ellas, sin que esto afecte la capacidad de fuego del crimen organizado que, de acuerdo con la PGR, tiene fácil acceso a armamento antiáereo, metralletas que penetran blindaje, lanzagranadas y rifles de asalto.¹¹²

De igual forma, el dinero producto de actividades ilícitas fluye de norte a sur en cantidades exorbitantes. Entre 2002 y 2003 las autoridades estadounidenses decomisaron más de 500 millones de dólares en la frontera, sin que ello haya

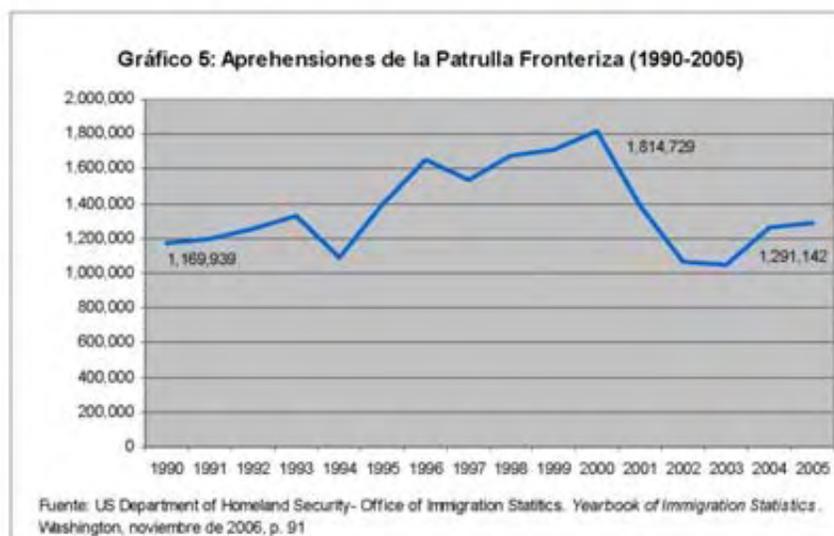
¹⁰⁹ Ver por ejemplo: James R. Edwards Jr. *Two Sides of the Same Coin: The Connection Between Legal and Illegal Immigration*, Washington, Center for Immigration Studies, febrero de 2006, p. 11 [En línea] Disponible en: <http://www.cis.org/articles/2006/back106.pdf>, consultado el 10/05/07

¹¹⁰ Department of State-Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. *International Narcotics Control Strategy Report*, marzo de 2007 [En línea] disponible en: <http://www.state.gov/p/ins/irns/nrcrpt/2007/vol1/html/80856.htm>, consultado el 02/03/07

¹¹¹ Juan Pablo Becerra. "Luz verde en EU a tráfico de armas" en *Milenio*, 20 de febrero de 2007, p. 31

¹¹² Editorial. "El tráfico que viene del norte" en *El Universal*, 13 de marzo de 2007, p. A18, Silvia Otero. "Poco dañan decomisos de armas al narcotráfico" en *El Universal*, 17 de abril de 2007, pp. A1, A8

afectado la liquidez del crimen organizado. De hecho, el Departamento del Tesoro reconoció en 2007 que dicho fenómeno va en aumento, y que carece de personal suficiente en los puertos de entrada y salida para hacerle frente.¹¹³



Además de los problemas a los que se enfrenta el aparato de seguridad fronteriza para contener la avalancha de personas y mercancías ilícitas en el primer frente, existen resquicios que socavan la efectividad en general de la política. Por ejemplo, si bien se ha incrementado el personal disponible para la vigilancia, el número de centros de detención y de camas disponibles ha permanecido relativamente constante, a pesar de un incremento neto del 136% en las detenciones en los últimos cinco años¹¹⁴.

¹¹³ José Díaz Briseño. "Preocupa contrabando fronterizo de dólares" en *Reforma*, 4 de mayo de 2007, p. 6

¹¹⁴ US Department of Homeland Security- Bureau of Immigration and Customs Enforcement. "Engdame- Office of Detention and Removal Strategic Plan 2003 – 2012: Detention and Removal Strategy for a Secure Homeland", junio de 2003 [En línea] disponible en <http://www.ice.gov/graphics/dro/endgame.pdf>, consultado el 10/06/05, p. 16

Por ello, la Patrulla Fronteriza se ve obligada a liberar a una gran parte de los detenidos que a diario intercepta, circunstancia que ha sido señalada como grave. Dicha práctica se conoce con el nombre de "atrapar y liberar" (*catch and release*) y ha sido una práctica frecuente en los últimos años, sobre todo cuando se detienen a ciudadanos de otros países intentando cruzar ilegalmente la frontera entre México y Estados Unidos (estos extranjeros se conocen en la jerga oficial como OTMs – *Other Than Mexicans*). Entre 2003 y 2005 el número de detenciones de OTMs se ha triplicado, pasando de 49,545 a 165,175.¹¹⁵

En algunos sectores hasta 70% de los OTMs que son detenidos tienen que ser liberados debido a la falta de espacio y a la imposibilidad de deportarlos inmediatamente a sus países de origen. A cambio, reciben un documento que les autoriza estar en los Estados Unidos con la condición de que comparezcan más adelante ante un juez que determinará su situación migratoria. Pero de acuerdo con cifras del Departamento de Seguridad Interna, sólo el 15% de los OTMs que son liberados regresan para presentarse ante un juez, mientras que el 85% restante permanece ilegalmente en territorio de los Estados Unidos, mezclándose rápidamente con el resto de la población.¹¹⁶

El gobierno de Estados Unidos ha declarado su intención de detener prácticas como ésta que definitivamente socavan la seguridad fronteriza, pero al mismo tiempo sigue inyectando grandes sumas de dinero al sistema. La correlación entre el incremento presupuestal y la efectividad en los cuerpos de aplicación de la ley sigue siendo poco clara, lo cual obliga a cuestionarnos hasta qué punto puede ser exitoso un modelo como éste.

¹¹⁵ Bernd Debusmann. "U.S. to end catch and release at Mexican border", Reuters, 23 de noviembre de 2005. En *Watcher Magazine* [en Línea] disponible en <http://www.watcher magazine.com/?p=2353> consultado el 23/11/05

¹¹⁶ *Ibid.*

2.5.3. Muros en el desierto

No existe una cifra exacta de qué extensión de la frontera está protegida actualmente por barreras, pero podemos suponer que se trata de entre un 4% y un 7%.¹¹⁷ Su construcción a gran escala comenzó en la década de los noventa, cuando la Patrulla Fronteriza adoptó como elemento central de su estrategia el concepto de *prevención a través de la disuasión*, que enfatizaba la necesidad de desplegar recursos a lo largo de los centros urbanos en la frontera para disminuir las posibilidades de éxito de los migrantes ilegales y convencerlos de no cruzar. Parte de este concepto incluía la construcción de muros para detener el paso de los flujos transfronterizos ilegales ahí donde no hubiera barreras naturales.¹¹⁸

Las barreras físicas son un elemento poco efectivo dentro del universo de la seguridad fronteriza. En aquellos sectores donde se han construido efectivamente se puede constatar una disminución de los cruces ilegales, pero a nivel general su efecto ha sido más bien el desviar los flujos transfronterizos hacia lugares menos protegidos.¹¹⁹ Este argumento ha sido bien documentado: por ejemplo, después de que se construyera un muro triple en la frontera de San Diego con Tijuana las aprehensiones de inmigrantes ilegales disminuyeron de 450,152 en 1994 a 100,000 en 2002. Sin embargo, las aprehensiones en el sector de Tucson se incrementaron 342% durante el mismo periodo.¹²⁰ Además, sus costos presupuestales son elevados.¹²¹ Un experto que testificó ante el Senado de los Estados Unidos afirmó que construir un muro a lo largo de toda la frontera costaría

¹¹⁷ Consultar: "Pasajes y Muros", en *El Universal*, 4 de junio de 2006 p. A4

¹¹⁸ Blas Nuñez-Neto y Stephen R. Viña. *Border Security: Fences Along the U.S. International Border*. Congressional Research Service-The Library of Congress, 13 de enero de 2006, p. 1

¹¹⁹ Ver por ejemplo, Joseph Nevins. *Operation Gatekeeper: The rise of the Illegal Alien and the Making of the U.S. Boundary*, Nueva York, Routledge, 2002 p. 124

¹²⁰ Jason Ackleson. "Fencing in failure: effective border control is not achieved by building more fences", en *Immigration Policy in Focus*, Volumen 4 número 2, abril 2005.

¹²¹ Ver: Blas Nuñez-Neto y Stephen R. Viña., *Op. Cit.* p. 2

por lo menos 9 mil millones de dólares, cifra que representa más que todo el presupuesto de 2005 para la CBP.¹²²

Por otro lado, los grupos conservacionistas apuntan al deterioro que causa la intrusión de las barreras en ecosistemas y grupos sociales tradicionales. Entre 1991 y 1994 se construyó una barda de 22 kilómetros en la frontera Tijuana-San Diego, que hoy se ha convertido en un sector paradigmático en materia de seguridad fronteriza. Un pequeño tramo de cinco kilómetros que cruzaba por el estuario del Río Tijuana fue dejado inconcluso, ya para completarlo era necesario llenar con 2.1 millones de metros cúbicos de basura un cañón conocido como el *Smuggler's Gulch*. La Comisión Costera de California señaló que el estuario era uno de los pocos pantanos naturales que quedaban al sur del estado y logró congelar el plan.¹²³

No obstante, en septiembre de 2005 el Congreso aprobó una ley que faculta al Secretario de Seguridad Interna para ignorar las restricciones legales en materia ambiental y ordenar la construcción del tramo faltante.¹²⁴ Esta ley ha creado un precedente que podría ser invocado en otros casos donde existen consideraciones ambientales de peso que impiden la construcción de barreras físicas.

En octubre de 2002 la Patrulla Fronteriza solicitó presupuesto para levantar el muro más grande hasta la fecha, que abarcaría un total de 225 millas en la frontera de Arizona con México. Parte del mismo cruza justo a la mitad del *Organ Pipe Cactus National Monument*, un parque natural que ha sido severamente

¹²²US Senate Judiciary Committee. *Statement of Kathleen Campbell Walker on behalf of the American Immigration Lawyers Association on Strengthening Border Security between the ports of entry. The use of technology to protect the borders Before the Immigration, Border Security and Citizenship Subcommittee*, 28 de abril de 2005. [En línea] disponible en: <http://www.iwar.org.uk/homesecc/resources/us-visit-hearing/ACF256.doc>, consultado el 15/03/06, p. 4

¹²³ Consultar: Jorge Luis Maclás. "Ordenan completar la valla fronteriza con México", en *La Opinión*, 15 de septiembre de 2005.

¹²⁴ Ver: Customs and Border Protection. *San Diego Border Infrastructure System Cleared for Expedited Completion*. 15 de septiembre de 2005 [En línea] disponible en: http://www.cbp.gov/xp/newsroom/press_releases/09142005_2.xml, consultado el 15/09/05

dañado por los vehículos de narcotraficantes y las autoridades que los persiguen. En áreas como ésta, donde hay consideraciones ecológicas particulares, generalmente se levantan barreras para vehículos y no muros como tal, por considerar que producen menos daño ambiental.

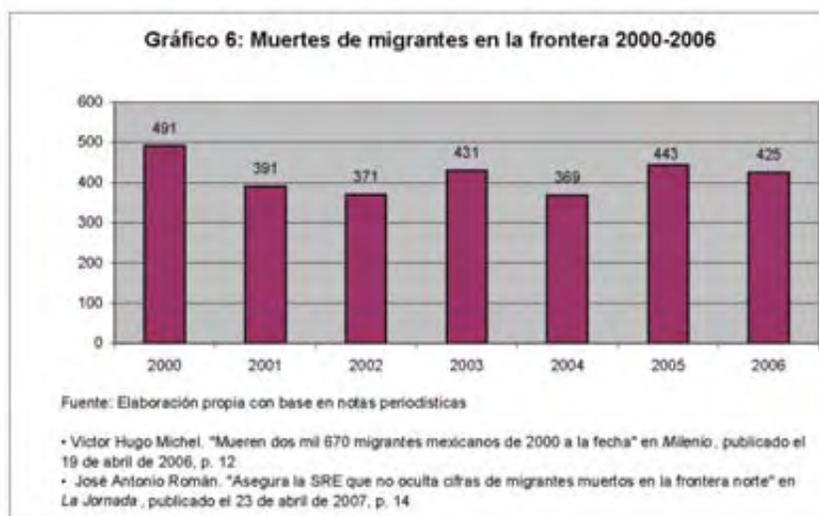
Al respecto, el Servicio Nacional de Parques dio a conocer un recuento de daños ambientales que se producirían si se lleva a cabo el proyecto, entre ellos el daño al subsuelo y los mantos acuíferos, la proliferación de plantas invasoras debido a la modificación química del suelo y la alteración del hábitat de varias especies.¹²⁵ De igual forma, si bien terminar con la intrusión de vehículos puede beneficiar al medio ambiente, el peligro reside en el hecho de que esta infraestructura crea un precedente para la construcción de barreras en sectores ambientalmente delicados.

Por otro lado, el impacto de las barreras en los flujos ilegales no es del todo alentador. Como ya se dijo, el caso de la migración ilegal es ilustrativo: lejos de erradicarse, sólo se ha desplazado a sectores menos protegidos con un agravante: un incremento en las muertes provocadas por las duras condiciones del desierto, donde se registran actualmente la mayoría de los cruces. Existen discrepancias en cuanto a las cifras, pero el número de personas que muere todos los años en la frontera al tratar de cruzar ilegalmente ronda las 400. De acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, alrededor de 2670 personas han muerto en el periodo 2000-2006 bajo tales circunstancias (ver gráfico 6).¹²⁶ Según diversas organizaciones defensoras de los derechos humanos, si ampliamos ese periodo de 1994 a 2006, el total de muertos asciende a 4,235.¹²⁷

¹²⁵ National Park Service (NPS) *Biological Assessment: International Boundary Vehicle Barrier, Organ Pipe Cactus National Monument*, marzo de 2003, *passim*.

¹²⁶ Victor Hugo Michel "Mueren 2670 migrantes mexicanos de 2000 a la fecha" en *Milenio*, 19 de abril de 2006, p. 12

¹²⁷ Eugenia Jiménez. "Más de 4 mil migrantes han muerto en la frontera con EU" en *Milenio*, 26 de abril de 2007, p. 38



En lo que concierne al narcotráfico, el efecto de las barreras físicas es más bien limitado por dos razones: en primer lugar, está demostrado que la mayor parte de los decomisos de narcóticos se da en los puntos legales de entrada (tales como los puentes y cruces internacionales) y no en los cruces ilegales, que es donde se edifican las barreras. Usando cifras de la Patrulla Fronteriza, el *Latin America Working Group* concluyó que durante 2002, del total de marihuana, cocaína, heroína y metanfetaminas confiscadas tan sólo el 9% fue incautado entre los puntos legales de entrada.¹²⁸ Cifras del propio Departamento de Justicia confirman este hecho. Por ejemplo, durante 2003 tan sólo el 17% de la marihuana incautada en la frontera entre México y Estados Unidos (excluyendo Arizona) provino de los puntos de cruce ilegales.¹²⁹ De acuerdo con el reporte anual sobre drogas que publicó el Departamento de Justicia en 2005, los lugares donde cruza la mayor

¹²⁸ The Latin America Working Group (LAWG) *United States Border Patrol: Mexico-Arizona Border Fencing Project. 2002 drug seizures along the Southwestern Border*. Washington, 2002 [En línea] disponible en: <http://www.lawg.org/docs/border%20drugs.pdf> consultado el 12/01/06

¹²⁹ US Department of Justice. *National Drug Intelligence Center - Arizona Drug Threat Assessment*, diciembre de 2003 [En línea] disponible en <http://www.justice.gov/ndic/pubs6/6384/marijuan.htm> consultado el 15/03/06

parte de los narcóticos no son las rutas de contrabando que atraviesan el desierto sino puentes internacionales como los de Otay, El Paso y Laredo.¹³⁰

En segundo lugar, tal y como ocurre con la migración ilegal, el narcotráfico ha encontrado formas de eludir las barreras físicas que encuentra a su paso. En enero de 2006 la policía descubrió un túnel subterráneo que conectaba una bodega en la ciudad de Tijuana con un edificio abandonado de oficinas en las afueras de San Diego. En su interior encontraron cerca de dos toneladas de marihuana, pero lo que más sorprendió a las autoridades fue el grado de sofisticación del túnel, que contaba con piso de concreto, sistemas eléctricos, iluminación, luz y drenaje. Historias como ésta empiezan a volverse comunes: de acuerdo con el *New York Times*, de septiembre 2001 a principios de 2006 se han descubierto 21 "narcotúneles" como éste.¹³¹

A pesar de sus múltiples inconvenientes, las barreras son ampliamente socorridas como elemento integral de la política de seguridad fronteriza. En octubre de 2006 el presidente Bush autorizó la construcción de un muro de 1,200 kilómetros a lo largo de la frontera con México, el proyecto más ambicioso en su tipo de los últimos años. No tardaron en presentarse las primeras contradicciones: el costo total del proyecto se estimó en casi ocho mil millones de dólares, pero el Congreso sólo autorizó 1.2 mil millones para tal efecto.¹³² Un par de meses después, un reporte interno del DHS encontró que el avance era sumamente lento y que el proyecto carecía de metas concretas para medir sus resultados.¹³³ De acuerdo con algunos especialistas, la naturaleza del terreno en algunas zonas vuelve

¹³⁰ US Department of Justice- National Drug Intelligence Center. "National Drug Threat Assessment", publicado en febrero de 2005 [En línea] disponible en:

<http://www.usdoj.gov/ndic/pubs11/12620/index.htm>, consultado el 10/10/06, pp. 12-13, 55, 75

¹³¹ Randal C. Archibald. "Officials find drug tunnel with surprising amenities", en *The New York Times*, 27 de enero de 2006, p. A14

¹³² Angie C. Marek. "Good Fences and Such" en *US News and World Report*, 8 de octubre de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.usnews.com/usnews/news/articles/061008/16fence.htm>, consultado el 13/11/06

¹³³ Spencer S. Hsu "DHS plan for virtual border fence still has gaps" en *The Washington Post*, 5 de diciembre de 2006, p. A27

imposible construir la totalidad del muro, sin mencionar el daño ecológico que el proyecto causaría en otras.¹³⁴

La explicación a esta política aparentemente irracional es que, a pesar de sus múltiples vulnerabilidades, los muros continúan erigiéndose porque cargan con un enorme peso simbólico en materia de seguridad. Crean un sentimiento de protección, mismo que ha sido explotado por los defensores de la política de "la fortaleza" estadounidense. Por supuesto, ello no es excusa para favorecer medidas que son ineficientes desde el punto de la seguridad y que además producen indirectamente consecuencias funestas. La historia nos ha enseñado diligentemente que se trate de la Muralla China o la Línea Maginot, los muros están condenados al fracaso.

2.5.4. El "muro virtual": Tecnología y seguridad fronteriza

Podemos rastrear el uso de tecnología avanzada como parte de la política de seguridad fronteriza a la década de los noventa, con operaciones de alcance local como *Gatekeeper* y *Hold the Line*, que contemplaban la instalación en zonas específicas de radares, luces tipo estadio, cámaras, sensores de movimiento y visores nocturnos. Algunos sectores de la frontera (el de San Diego, por ejemplo), vieron reemplazada la malla ciclónica por un *set* de ciencia ficción.

Después del 11 de septiembre se planteó la necesidad de extender el uso de la tecnología a la totalidad de la frontera con México. Como se dijo anteriormente, parte de los objetivos estratégicos planteados en la Estrategia Nacional de Seguridad Interna es crear una *frontera del futuro* a través del uso de la tecnología para el monitoreo y control de los flujos transfronterizos. Uno de los pilares de la Estrategia es el concepto de fronteras inteligentes, que ha sido reforzado por la constante referencia en canales oficiales al "muro virtual", una barrera invisible que protege las fronteras valiéndose de las herramientas tecnológicas más avanzadas.

¹³⁴ David Brooks. "A 12 días de elecciones legislativas, firma Bush la ley de Valla Segura" en *La Jornada*, 27 de octubre de 2006, p. 10

Este concepto puede traducirse como una frontera auto-consciente que pueda distinguir por sí misma lo bueno de lo malo. Con ese fin la administración Bush implementó ambiciosos proyectos tecnológicos que en algunos casos resultaron en elevadas facturas y pobres resultados, como veremos a continuación.

US VISIT es un acrónimo para referirse a la "Tecnología Indicadora del Estatus de Visitantes e Inmigrantes en los Estados Unidos" (*United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology*).¹³⁵ Implementado en abril de 2003, es un caso paradigmático en lo que se refiere al uso de la tecnología para la seguridad fronteriza. Su costo original era de 7.2 mil millones, pero éste se ha duplicado en menos de dos años: de acuerdo con el Congreso después de una década US VISIT habrá costado por lo menos 15 mil millones, lo que lo hace uno de los programas más ambiciosos en lo que respecta a la tecnología aplicada a la seguridad fronteriza.¹³⁶ Su objetivo es escrutar constantemente el flujo de personas que entran y salen de los Estados Unidos a través de la captura de información *biométrica*, es decir, rasgos físicos que son únicos a cada persona y que permiten su identificación. Desde 2004, US VISIT captura las huellas digitales de los dedos índices y una fotografía de cada persona y compara esta información con diversas bases de datos criminales para determinar si la persona representa una amenaza y en consecuencia si se debe permitir o no su entrada.

El alcance del programa es enorme. Originalmente estaba diseñado para aplicarse no sólo a las personas que entran, sino también a quienes abandonaban el país para determinar si habían excedido el tiempo de estancia designado. Para ello, se trabajó en la implementación de US VISIT en todos los puntos de entrada y de salida del país, incluyendo los puentes y cruces internacionales, los aeropuertos y

¹³⁵ Para más información respecto a US VISIT y su implementación, consultar: Department of Homeland Security. "US VISIT Fact Sheet", 30 de diciembre de 2005 [En línea] disponible en: http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/press_release/press_release_0710.xml, consultado el 18/03/06

¹³⁶ US General Accounting Office. "Homeland Security- Some Progress Made, but Many Challenges Remain on U.S. Visitor and Immigrant Status Indicator Technology Program", febrero de 2005, p.32 [En línea] disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d05202.pdf>, consultado el 15/08/05

los puertos marítimos. Sin embargo, en diciembre de 2006 las autoridades abandonaron cualquier esfuerzo por rastrear a las personas que salían del país. La razón: dos años después de iniciado el proyecto, se llegó a la conclusión de que era una labor imposible. Hacerlo no sólo hubiera costado decenas de miles de millones de dólares, sino que la tecnología disponible era pobre en términos de efectividad. El anuncio logró enfurecer a los políticos del Capitolio y a varias organizaciones civiles, quienes consideraron que el gobierno no estaba haciendo lo suficiente para proteger al país de visitantes indeseables.¹³⁷

El programa en general ha sido un ir y venir de altibajos. Por ejemplo, la mayor parte de los canadienses y mexicanos han quedado exentos del programa, e inicialmente nacionales de 27 países aliados de los Estados Unidos también lo estaban, aunque posteriormente se revocó esta decisión. El *Center for Immigration Studies* (CIS), un *think tank* conservador que generalmente apoya las medidas restrictivas en materia de migración, apunta con preocupación que tan sólo el 22% de todas las personas que entran al país son monitoreadas por este sistema.¹³⁸ Cuando el programa fue anunciado, la comunidad de negocios en ambos lados de la frontera previó que la implementación del programa acarrearía enormes costos asociados a tiempos de espera más largos, por lo que se opuso fervientemente. La aplicación de US VISIT no provocó ese efecto, pero como apunta el mismo CIS, esto no se debió "ni a la eficiencia de la tecnología, ni al buen manejo del tráfico o a la buena planeación, sino al enfoque bastante limitado de su aplicación."¹³⁹

Otro de los principales retos es la integración de las múltiples bases de datos con las que se compara la información de las personas que ingresan a los Estados Unidos. Cada vez que se registra una entrada, US VISIT debe cotejar la información del viajero con al menos una veintena de bases de datos del FBI, la

¹³⁷ Swarns, Rachel L. y Lipton, Eric. "U.S. is dropping effort to track if visitors leave" en *The New York Times*, 15 de diciembre de 2006, p. A1

¹³⁸ Jessica M. Vaughan. *Modernizing America's Welcome Mat: The Implementation of US VISIT*. Washington, Center for Immigration Studies, agosto de 2005, p. 1

¹³⁹ *Ibid.*, p. 3

CIA, la red consular y el propio DHS, entre otros.¹⁴⁰ A pesar de los esfuerzos de consolidación, algunas de estas bases no son compatibles entre ellas. Por ejemplo, IDENT es una red de cómputo que registra las huellas digitales de las personas que solicitan una visa en las embajadas o consulados estadounidenses y, como tal, forma parte integral del sistema de US VISIT. El problema es que IDENT captura sólo 2 huellas digitales (los dedos índices), mientras que muchas de las bases de datos con información criminal funcionan con impresiones de 10 huellas.

Debido a esta falta de compatibilidad, la probabilidad de que IDENT identifique a una persona que haya alterado sus huellas digitales es menor a 53%.¹⁴¹ De las 118,000 personas que a diario entran a los Estados Unidos con antecedentes criminales, US VISIT sólo identifica a 800.¹⁴² De hecho, una investigación del *Washington Post* concluyó que sólo el 1% de las personas que pasan a través de US VISIT son escaneadas satisfactoriamente con la totalidad de las bases de datos que reúne el programa.¹⁴³

Los esfuerzos por integrar las bases de datos continúan, pero la solución más obvia es convertir la tecnología para capturar 10 huellas digitales en lugar de 2. Irónicamente, esto fue lo que había sugerido en 2003 un estudio comisionado por el Congreso donde participaron el Instituto Nacional de Estándares y los departamentos de Justicia y de Estado. Las recomendaciones del reporte fueron ignoradas y US VISIT se instaló sólo con capacidad para 2 huellas.¹⁴⁴ La conversión incrementaría sustancialmente el costo total del proyecto. La inversión

¹⁴⁰ Una lista no exhaustiva puede consultarse en: Rey Koslowski. *Real challenges for virtual borders: the implementation of US-VISIT*. Washington, junio de 2005. p. 12

¹⁴¹ Robert O'Harrow Jr. y Scout Higham. "U.S. Border Security at Crossroads", en *The Washington Post*, mayo 23, 2005. p. A 01

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ US General Accounting Office. "Testimony Before the Subcommittee on Terrorism, Technology, and Homeland Security and Subcommittee on Border Security, Immigration, and Citizenship, Committee on the Judiciary, United States: Border Security Challenges in Implementing Border Technology- Statement of Nancy Kingsbury, Managing Director Applied Research and Methods", 12 de marzo de 2003, p. 10 [En línea] disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d03546t.pdf>, consultado el 12/08/05

inicial sería de 100 millones de dólares, además de los gastos en personal y mantenimiento. Por otro lado, aumentaría de 10 a 15 segundos el tiempo de registro de cada persona, más un par de minutos para comparar la información con las bases de datos pertinentes¹⁴⁵. Dado el volumen de pasajeros que entra todos los días a los Estados Unidos, esto puede resultar inaceptable.

Otra de las preocupaciones suscitadas por el programa es el manejo de la información que éste recolecta. Es bien sabido que después del 11 de septiembre el gobierno de los Estados Unidos ha destinado una enorme cantidad de recursos para recabar información de nacionales y extranjeros como parte de la "guerra contra el terrorismo", que van desde la aprobación de la Ley Patriota (US PATRIOT ACT) que permite al gobierno tener acceso a los registros médicos, de internet e incluso préstamos bibliotecarios de cualquier residente, hasta el programa de escucha de llamadas telefónicas en territorio estadounidense sin necesidad de autorización legal, que el periódico *The New York Times* reveló en diciembre de 2005, provocando un debate acalorado sobre el balance entre la privacidad y la seguridad.¹⁴⁶

En el caso de US VISIT, grupos de libertades civiles han expresado su preocupación. El gobierno dio a conocer que la información biográfica y biométrica de los visitantes se guardará durante 75 años, mientras que la información de entrada y salida permanecerá archivada durante un siglo.¹⁴⁷ Considerando que este sistema guarda información sobre extranjeros, bien podría preguntarse si el gobierno de los Estados Unidos tomó en cuenta las opiniones de otros gobiernos acerca del hecho de que almacenaría información sobre sus nacionales.

¹⁴⁵ Alice Lipowicz. "DHS foreign visitors: Give me 10" en *Government Computer News*, 15 de agosto de 05 [En línea] disponible en: http://appserv.gcn.com/cgi-bin/udt/im_display_printable?client_id=gcn2&story_id=36665 consultado el 08/09/05

¹⁴⁶ Ver por ejemplo: James Risen y Eric Lichtblau. "Bush Lets U.S. Spy on Callers Without Courts", en *The New York Times*, 16 de diciembre de 2005, pp. A1, A16

¹⁴⁷ Ian Hosein. "Transforming Border and Travel Control", en *Government Information Quarterly*, volumen 22, número 4, 2005, p. 609

El gobierno apunta al hecho de que desde su implementación, US VISIT ha permitido el arresto de 600 personas "indeseables": entre ellos, un pederasta suizo, un violador de Santa Lucía y un asesino de Georgia.¹⁴⁸ Sin embargo, hasta ahora ningún sospechoso de terrorismo ha sido detenido por el programa. US VISIT puede haber servido hasta ahora como un elemento de disuasión contra las personas que desean entrar a los Estados Unidos de manera ilegítima, pero como afirma un reporte del *Migration Policy Institute* (MPI), "aún cuando el programa esté completamente implementado, no está claro qué tan grande será su contribución a la tarea del contraterrorismo".¹⁴⁹

El MPI no es el único que expresa reservas al respecto. La pregunta crítica en todo caso es si US VISIT es efectivo en términos de seguridad y si justifica los enormes costos materiales y problemas operacionales asociados. La respuesta es ambigua: en 2004 el Congreso encargó un estudio a su brazo investigativo, la *General Accountability Office* (GAO), sobre el progreso de US VISIT. La conclusión del reporte es que el programa es "inherentemente riesgoso porque debe llevar a cabo una misión crítica y multifacética, su alcance es enorme y complejo, debe cumplir con un calendario de implementación apresurado y su costo potencial es enorme."¹⁵⁰ En una revisión posterior, en febrero de 2005, el mismo órgano concluyó:

"...El programa continúa invirtiendo cientos de millones de dólares en desarrollar capacidades cruciales para cumplir con su misión bajo circunstancias que incrementan considerablemente el riesgo de que no se puedan alcanzar resultados efectivos en términos de costo."¹⁵¹

¹⁴⁸ Jessica M. Vaughan, *Op. Cit.* p. 3

¹⁴⁹ Rey Koslowski, *Op. Cit.* p. 22

¹⁵⁰ US General Accounting Office. "Homeland security: Risks facing key border and transportation security program need to be addressed", marzo de 2004, p.5 [En línea] disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d031083.pdf>, consultado el 10/09/05

¹⁵¹ Government Accountability Office. *Report to Congressional Committees. Some Progress Made, but Many Challenges Remain on U.S. Visitor and Immigrant Status Indicator Technology Program*. Washington, febrero de 2005 p. 126

En lo concerniente a su aportación a la seguridad, el panorama de US VISIT es poco claro. La comisión encargada de investigar los atentados del 11 de septiembre reportó que los secuestradores habían entrado a los Estados Unidos con visas legalmente obtenidas en Arabia Saudita¹⁵². Además, no debe subestimarse el papel que juegan las amenazas a la seguridad que provienen del "enemigo interno". La única célula terrorista que ha sido desmantelada en territorio estadounidense después del 11 de septiembre fue encontrada en Florida y estaba conformada en su mayoría por ciudadanos de los Estados Unidos.¹⁵³ Unas semanas antes, se descubrió otra célula terrorista alojada en un país cuyos ciudadanos están exentos del programa US VISIT: Canadá. 17 hombres fueron arrestados, casi todos ellos residentes legales del país.¹⁵⁴

El caso expuesto anteriormente ejemplifica muchos de los problemas relacionados con la aplicación de tecnologías nuevas en materia de seguridad fronteriza, pero otros casos también merecen analizarse. Uno de ellos, aunque de corta duración, respondió al nombre *America's Shield Initiative* (ASI), un programa que consistía en invertir grandes sumas de dinero para integrar tecnología (básicamente sensores y cámaras) a las labores de vigilancia fronteriza. El costo total de ASI se calculó en 2.5 mil millones de dólares y para el año 2006 recibió un presupuesto de 51 millones.¹⁵⁵

El objetivo de ASI era reemplazar a un programa anterior conocido como ISIS (Integrated Surveillance Intelligence System), que tenía exactamente los mismos objetivos pero que gozó de una pobre reputación. Bajo el programa ISIS, se adquirieron alrededor de doscientas cámaras para vigilar grandes extensiones de

¹⁵² *9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*. Nueva York, Barnes and Noble, 2004 p. 235

¹⁵³ Al respecto, consultar: Department of Justice. *Seven Florida Men Charged with Conspiring to Support al Qaeda, Attack Targets in the United States*, 23 de junio de 2006. [En línea] disponible en http://www.justice.gov/opa/pr/2006/June/06_ag_386.html consultado el 25/06/06

¹⁵⁴ Doug Struck. "Charges in Canadian Bomb Plot isolate 6 ringleaders", en *The Washington Post*, 6 de junio de 2006, p. A12

¹⁵⁵ US Department of Homeland Security. *Budget-in-brief Fiscal Year 2006*, Washington, 2005 [En línea] disponible en: www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget_BIB-FY2006.pdf, consultado el 10/08/06, p. 27

la frontera con México y Canadá. Cada una de estas cámaras tiene un costo aproximado de 250 mil dólares, por lo que en total el gobierno desembolsó alrededor de 240 millones para adquirirlas e instalarlas. Sin embargo, las cámaras estaban mal diseñadas para afrontar las condiciones climáticas. Un alto funcionario de la Patrulla Fronteriza admitió que algunas simplemente dejaban de funcionar cuando la temperatura se elevaba por encima de los 75 grados Fahrenheit, una condición que es común durante casi todo el año en la frontera con México.¹⁵⁶ Enfurecida, una comisión de Representantes visitó tres sitios donde habían sido instaladas estas cámaras: Nogales, Naco y Tucson. Para su sorpresa, en ninguno de estos lugares los equipos estaban en operación.¹⁵⁷ La GSA, encargada de la adjudicación de bienes federales, determinó en un reporte que en cualquier momento dado, el 20% de las cámaras se encontraban fuera de servicio.¹⁵⁸

El programa ASI suscitó tantas dudas dentro del gobierno que finalmente fue suprimido y ahora forma parte de una estrategia conocida como *Iniciativa de Fronteras Seguras* (Secure Border Initiative o SBI) anunciada por el DHS a principios de 2006, que ahora aglutina la mayor parte de los programas tecnológicos aplicados a la seguridad fronteriza.

Otros problemas derivan del uso de tecnologías nuevas y que han sido poco probadas. En 2003 el gobierno invirtió más de 200 millones de dólares para adquirir portales detectores de radiación e instalarlos en puertos y puntos de entrada fronterizos. Sin embargo, los portales también son sensibles a la radiación que producen naturalmente materiales como la porcelana, arena para gatos,

¹⁵⁶ Kevin Corke "Border Insecurity: Did taxpayer Money paid for faulty and uninstalled security cameras?" en *MSNBC News*, 4 de agosto, 2005 [En línea] disponible en: <http://www.msnbc.msn.com/id/8829452> Consultado en: 12/09/05

¹⁵⁷ Sergio Bustos y Susan Carroll "High Tech border security falls short", en *The Arizona Republic*, 12 de abril de 2005 [En línea] disponible en:

<http://www.azcentral.com/specials/special03/articles/0412bordertech12.html> consultado el 12/07/05

¹⁵⁸ US General Accounting Office. "Border Security: Key Unresolved Issues Justify Reevaluation of Border Surveillance Technology Program", febrero de 2006, *passim* [En línea] disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d06295.pdf>, consultado el 20/08/05. Ver también el reporte de *Fox News: Border Surveillance System Prone to Breakdown*, 29 de abril de 2005. [En línea] disponible en: <http://www.foxnews.com/story/0,2933,153972,00.html>, consultado el 31/08/05

fertilizantes e incluso plátanos. Las falsas alarmas son tan comunes que, en algunos sectores, los agentes de la Patrulla Fronteriza simplemente optan por desactivarlos.¹⁵⁹

Las evidencias que han sido presentadas demuestran que el "muro virtual", tal cual es concebido por el gobierno de los Estados Unidos, tiene múltiples limitaciones, intrínsecamente relacionadas con la tecnología misma que ha sido desplegada desde hace un par de décadas en la frontera con el fin de incrementar el control sobre los flujos transfronterizos. La premura por construir imágenes de seguridad en una frontera que es percibida como "fuera de control" ha llevado a sobredimensionar el papel que juegan los avances tecnológicos, a los que se ha recurrido como una especie de solución instantánea para mitigar los flujos transfronterizos ilegales.

Pero a menudo la tecnología aporta no sólo ventajas, sino inconvenientes propios. Bien puede decirse que esto también ocurre en cualquier ámbito de la acción gubernamental. Sin embargo, en el caso de la seguridad fronteriza de los Estados Unidos los problemas asociados a la implementación de tecnologías nuevas se han visto agravados por distintos factores: en primer lugar, la diversidad de actores involucrados en las labores de vigilar la frontera y la magnitud del reto hacen que la coordinación entre quienes implementan la tecnología y se benefician de ella sea una labor titánica, lo que se ve reflejado en los problemas relacionados con su despliegue. De igual forma, la multiplicidad de sistemas, bases de datos y equipos que a menudo no están diseñados para trabajar de manera conjunta crea retos de consolidación, lo que acentúa una enorme disparidad tecnológica y explica por qué algunos sectores son casi como un *set* de ciencia ficción, mientras que otros trabajan con tecnología de hace 30 años.

¹⁵⁹ US News and World Report. *A radioactive Contract*, 30 de mayo de 05 [En línea] disponible en: <http://www.usnews.com/usnews/news/articles/050530/30homeland.b.htm> consultado el 01/07/06

Por otro lado, la tendencia a incorporar tecnologías nuevas que han sido poco probadas en el ámbito de la seguridad fronteriza crea problemas adicionales, ya que se trata no sólo de los problemas que cualquier cambio conlleva, sino que se incrementa sustancialmente las probabilidades de que se produzcan fallas. El ejemplo de la biométrica aplicada a escala masiva como parte del programa US VISIT es bastante ilustrativo. Ello se ve agravado debido que la "bonanza" posterior al 11 de septiembre incrementó de manera sustancial los fondos destinados a la adquisición de tecnología, contratación de personal e inversión en los rubros relacionados con defensa y seguridad, sin que ello estuviera acompañado necesariamente por un incremento en el escrutinio gubernamental sobre los proyectos. Esto ha provocado múltiples casos documentados de abuso por parte de las empresas y gastos excesivos, una tendencia que será expuesta con mayor detalle en el próximo capítulo. En todo caso, la planeación previa al despliegue de la tecnología y su desempeño posterior dan cuenta de esta falta de supervisión.

Por último, la integración de la tecnología al trabajo humano es un aspecto de la seguridad fronteriza que todavía necesita atención. El dilema no se resolverá instantáneamente ni con más personal ni con más inversión en herramientas tecnológicas que son incapaces *per se* de frenar los flujos transfronterizos ilegales.

Entonces, la pregunta crucial es: ¿cuáles son los límites de una frontera inteligente? La capacidad de un Estado de monitorear los flujos que a diario cruzan sus fronteras siempre estará constreñida por la imposibilidad de adquirir conciencia total sobre los mismos. La tecnología puede incrementar sustancialmente esta capacidad, pero jamás será perfecta. Por otro lado, antes de implementar cualquier innovación tecnológica es necesaria una evaluación cuidadosa de los costos y riesgos asociados, pero sobre todo una mayor comprensión de la forma en que operan los flujos transfronterizos y sus características estructurales.

2.6. Conclusiones

Septiembre de 2001 marca un punto de inflexión en las relaciones internacionales contemporáneas pero, sobre todo, dentro de los Estados Unidos. La conmoción y el sentimiento generalizado de vulnerabilidad que provocó son inéditos en la historia de dicho país. De igual forma, es difícil encontrar parangón para la respuesta que siguió a tales eventos. Ante un nuevo escenario de peligro, se creyó necesario reestructurar las políticas de seguridad para hacer frente a la amenaza terrorista, el nuevo enemigo.

Como quedó constatado al revisar la evolución del concepto de seguridad nacional en los Estados Unidos, durante la Guerra Fría éste se encontraba limitado a las amenazas externas y particularmente a la Unión Soviética. Si bien el fin de la Guerra Fría provocó un reajuste en las prioridades en materia de seguridad nacional, la carencia de un competidor estratégico y la incertidumbre sobre el futuro del orden internacional limitó el establecimiento de una doctrina consistente y de largo plazo en materia de seguridad. Sin embargo, el 11 de septiembre implicó una transformación profunda en la materia, dado que provocó una reorientación muy clara de las amenazas contra las que se enfrentaba Estados Unidos, ello independientemente de la inminencia o veracidad con la que fueron presentadas.

Esta transformación, apoyada en elementos ideológicos como la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2002 y su subsiguiente revisión de 2006, repercutió en todas las áreas de acción del gobierno estadounidense, abogando por acciones inmediatas y tajantes. Como era de esperarse, las fronteras que Estados Unidos comparte con sus vecinos, y particularmente con México, se vieron afectadas por esta nueva política. Su cierre temporal y el escalamiento en seguridad recordaron a los habitantes en ambos lados de la franja fronteriza lo frágiles que eran las condiciones que permiten el libre flujo de bienes y personas. Por otro lado, los

partidarios de medidas duras para controlar flujos transfronterizos como la migración o el narcotráfico encontraron terreno fértil para difundir sus puntos de vista, apoyados por una retórica gubernamental que hacía eco de la inminencia de otro ataque terrorista, uno que podría explotar la porosa frontera del sur para infiltrarse en territorio estadounidense.

En este contexto florecieron las bases de la nueva política de seguridad fronteriza, contenidas en documentos como la Estrategia Nacional de Seguridad Interna. Este nuevo enfoque reconoce al terrorismo como la prioridad a seguir durante los próximos años, pero también representa un giro trascendental por varias razones: primero, delinea claramente una serie de flujos que a partir de ese momento serían considerados como amenazas a combatir directamente en los límites internacionales (migración ilegal, narcotráfico, delincuencia organizada); segundo, a diferencia de las estrategias anteriores de seguridad fronteriza, ésta constituye una visión a largo plazo, que incluye, entre otras cosas, erigir una "frontera del futuro" apoyada en elementos tecnológicos de punta. Por último, si bien existe un reconocimiento tácito de que la nueva política se construiría sobre bases pre-existentes, también abre la puerta a un crecimiento inédito en personal y recursos financieros destinados al control de los flujos transfronterizos.

La política de seguridad fronteriza actual se compone de cuatro elementos principales: la reorganización burocrática a raíz de la creación del Departamento de Seguridad Interna, el incremento en personal y recursos, la construcción de barreras físicas y el uso de tecnología de punta. Cada uno de ellos presenta contradicciones y problemas distintos que, en conjunto, vuelven cuestionable su efectividad en general para controlar los flujos transfronterizos.

La creación del Departamento de Seguridad Interna es uno de los retos burocráticos más grandes en la historia de la administración pública estadounidense. Conformado a partir de decenas de componentes dispares, en la actualidad se encuentra plagado de problemas de coordinación y rivalidades

burocráticas, que se ven reflejadas en su desempeño. En su seno cohabitan dos agencias distintas encargadas del control de los flujos transfronterizos cuyas atribuciones en muchos casos se encuentran superpuestas, por lo que ha resultado difícil coordinar su trabajo. La falta de claridad en sus misiones también ha provocado su intrusión en temas que difícilmente entran en el espectro de las labores de seguridad fronteriza, distraendo recursos vitales.

El segundo elemento de la política de seguridad fronteriza es el incremento en personal y recursos, un proceso que inicia antes de 2001 pero que se intensificó a raíz de los atentados. En menos de un lustro todas las variables han experimentado crecimientos de dos dígitos, ya sea el personal de la Patrulla Fronteriza o el presupuesto dedicado a las inspecciones y control migratorio. Sin embargo, no hay una correlación clara entre este incremento y el comportamiento de los flujos transfronterizos. La evidencia que se obtiene al observar las tendencias históricas de aprehensiones, decomisos y contrabando sugieren poca relación entre el aumento en la seguridad y el comportamiento de los flujos. Por otro lado, la tendencia a desestimar otros aspectos de la seguridad fronteriza (por ejemplo, la construcción de prisiones para albergar a los indocumentados que son detenidos) debilita el objetivo que, en principio, justifica la necesidad de una política más restrictiva.

La construcción de barreras, el tercer elemento, también tiene precedentes antes del año 2001, si bien a partir de entonces la presión por "sellar" grandes extensiones de la frontera se ha incrementado. Los resultados de la construcción de barreras también son limitados por varias razones: primero, el hecho de que se encuentren dispersas de manera irregular no aseguran la contención de los flujos, sino su canalización hacia zonas menos vigiladas. Además, la mayor parte de las incautaciones de droga y contrabando se dan en los puntos legales de entrada, por lo que construir más barreras tiene un efecto laxo sobre el narcotráfico y el crimen organizado en general. A todo ello pueden sumarse los efectos nocivos desde el punto de vista ecológico y social, mismos que han sido desestimados por

razones de seguridad. A pesar de sus inconvenientes, el peso simbólico de las barreras las ha transformado en un recurso ampliamente socorrido como parte de la política de seguridad fronteriza.

El último elemento es el uso de tecnología de punta para construir la denominada "frontera virtual", que pueda, a través de la instalación de cámaras, sensores y sistemas de vigilancia avanzados, mantener a raya los flujos identificados como factores de riesgo. Sin embargo, varios elementos han venido a complicar la construcción de esta frontera utópica, entre ellos la disparidad tecnológica a lo largo de la frontera, la propensión a utilizar sistemas costosos y poco probados, la magnitud de los flujos que deben ser procesados a través de estas nuevas tecnologías y, en general, una sobrestimación del papel que éstas pueden desempeñar como sustituto del trabajo humano.

El análisis de estos cuatro elementos nos permite concluir que, en lo que respecta al cumplimiento de la función nominal propia de cualquier política de seguridad fronteriza, la correlación entre medidas más estrictas y el comportamiento de los flujos es, a lo sumo, inconsistente.

Durante el siguiente capítulo se procederá a evaluar esta política desde la segunda función (función simbólica), para posteriormente presentar las contradicciones y problemas que yacen en su seno y que han impedido una mejor comprensión de la naturaleza de los flujos transfronterizos y, por lo tanto, de su manejo.

3. Bajo la lupa: problemas y contradicciones



Frontera Tecate-Tecatito, 26 de julio de 2006. Fotografía del autor

3.1. Introducción

Durante el capítulo anterior se analizó la política de seguridad fronteriza de los Estados Unidos enfocándonos en sus elementos principales, así como en el efecto de los atentados del 11 de septiembre y las bases conceptuales sobre las cuales está construida. De igual forma, se evaluó en términos puramente nominales, es decir, el efecto que ha tenido sobre el control de los flujos transfronterizos a lo largo de la frontera con México.

De dicha evaluación se puede concluir que las medidas de seguridad existentes guardan una débil correlación sobre los flujos que atraviesan la frontera, por lo que no han podido impedir su circulación. Desde el punto de vista de la función nominal de la seguridad fronteriza, la política actual ha obtenido resultados cuestionables, pero ¿qué ocurre respecto a la dimensión simbólica? ¿cuál es la percepción pública respecto a las medidas implementadas por el gobierno de Estados Unidos en la frontera con México? ¿es justo decir que los ciudadanos estadounidenses se sienten más seguros como resultado de dichas acciones?

Es paradójico que, siendo una política de tan amplio alcance y que consume tal cantidad de recursos, exista muy poca investigación al respecto. Si bien el objetivo de esta investigación no es zanjar ese vacío, la primera parte de este capítulo analizará, a partir de las evidencias existentes, qué tan efectiva ha sido dicha política de seguridad para satisfacer las necesidades de la audiencia doméstica a la cual se encuentra dirigida. Para ello, primero evaluaremos la percepción pública respecto a la política de seguridad interna en términos generales para después enfocarnos en el control de fronteras.

En una segunda parte de este capítulo se analizarán los seis grandes problemas y contradicciones inherentes a la política de seguridad fronteriza que explican sus pobres resultados: 1) ignorar los factores económicos detrás de los flujos transfronterizos, 2) la falta de criterios rigurosos para llevar a cabo análisis costo-

beneficio, 3) una asignación errónea de prioridades, 4) la falta de coordinación, 5) una mala apreciación del papel de la tecnología y 6) la pérdida de recursos que implica tratar el fenómeno de los migrantes indocumentados como un problema de seguridad.

En un tercer apartado se discutirán brevemente algunas de las implicaciones legales que tiene la política de seguridad fronteriza, particularmente aquellas que impliquen no solamente aspectos jurídicos, sino donde la aplicación de las leyes en materia de seguridad fronteriza y migración confluyen con aspectos de carácter social con repercusiones negativas.

La cuarta sección de este capítulo discute las razones por las que, a pesar de las múltiples y evidentes contradicciones y problemas que le aquejan, ha sido difícil romper con el enfoque dominante hacia la seguridad fronteriza: los factores políticos y el peso de la inercia.

3.2. Homeland ¿security?

En agosto de 2006 veinticuatro hombres fueron arrestados en Gran Bretaña, con lo que se puso fin a uno de los complots terroristas más tangibles desde septiembre de 2001. El grupo pretendía hacer estallar diez aviones comerciales en pleno vuelo trasatlántico con explosivos líquidos escondidos en equipaje de mano, lo que hubiera tenido consecuencias desastrosas. El arresto fue una buena noticia para las autoridades estadounidenses, aunque también fue un motivo de preocupación. La revista TIME se preguntaba: "Éste fue un buen día... pero, ¿por qué se sintió tan mal?" Más adelante, en un tono francamente pesimista, la misma publicación concluía: "El triunfo... fue silente debido a que al mismo tiempo fue una prueba, una prueba de nuestro entendimiento del terrorismo... En un mundo donde

cada operación antiterrorista exitosa sirve sólo para iluminar otra vulnerabilidad, tratar de detener el siguiente ataque puede parecer un ejercicio fútil.¹⁶⁰

El pesimismo expresado por TIME no es más que un reflejo de la poca confianza que se tiene en la capacidad del gobierno para prevenir el siguiente ataque catastrófico dentro de los Estados Unidos. Para una gran parte de la población el punto no es determinar si tendrá lugar o no otro ataque terrorista, sino cuánto tiempo pasará antes de que ocurra. Por otro lado, algunos especialistas afirman que es imposible impedir un atentado de ese tipo sin debilitar al mismo tiempo las características centrales de una sociedad democrática: la libertad de expresión, el derecho al libre tránsito, etc.¹⁶¹

La naturaleza misma del fenómeno terrorista dificulta a cualquier gobierno convencer a su población de que hace todo lo posible para mantenerla segura. Sin embargo, el escepticismo hacia las autoridades puede provenir no sólo de la naturaleza incierta y ubicua de las amenazas a las que se enfrenta, sino de los errores evidentes que deja al descubierto mientras trabaja para contrarrestarlas. En el transcurso de los cinco años posteriores al 11 de septiembre diversos sectores de la sociedad estadounidense han llegado a cuestionar la capacidad del gobierno para hacer frente a los eventos que ponen en riesgo la seguridad interna y, con ello, el bienestar de sus ciudadanos. No todo son esfuerzos fútiles: la respuesta del DHS al arresto del grupo terrorista previamente mencionado, por ejemplo, fue reconocida en general como positiva por la opinión estadounidense.¹⁶² Sin embargo, una serie de resultados contradictorios hacen que la política de seguridad interna sea altamente susceptible a la controversia.

¹⁶⁰ Amanda Ripley. "How much are we willing to take?" en *Time*, 21 de agosto de 2006, vol. 168, número 9, pp. 13-14

¹⁶¹ Una obra imprescindible al respecto es: Michael Ignatieff. *El Mal Menor. Ética Política en una Era de Terror*, Madrid, Taurus, 2005, pp. 81-114

¹⁶² Ver por ejemplo: Eric Lipton. "Homeland Security Department gets better grades in 2nd major test" en *The New York Times*, 14 de agosto de 2006, p. A16

Durante el 2005, el huracán Katrina asestó un duro golpe a la confianza en el recién creado aparato de seguridad interna. Incluso el presidente Bush expresó públicamente su preocupación sobre la capacidad de los Estados Unidos para responder a eventos inesperados.¹⁶³ Clark Kent Ervin, quien sirviera como un alto funcionario del DHS y por tanto estaba familiarizado con dicha institución, afirmó críticamente: "Cuando menos, la torpe respuesta al huracán Katrina sugirió que estábamos incluso *menos* preparados para un ataque terrorista que para un desastre natural. Después de todo, siempre hay al menos alguna advertencia temprana de este último."¹⁶⁴

En diciembre de ese mismo año, la comisión encargada de elaborar el reporte del 11 de septiembre evaluó el avance del gobierno respecto a las 41 recomendaciones sugeridas en dicho documento, con resultados poco alentadores: en diecisiete de ellas, la calificación asignada era reprobatoria o casi reprobatoria.¹⁶⁵ Un año después, la prestigiosa revista *Foreign Policy* realizó un ejercicio similar; reunió a un grupo de cien expertos de todos los ámbitos: ex secretarios de estado y consejeros de seguridad nacional, comandantes del ejército, miembros de la comunidad de inteligencia, académicos y periodistas. El 86% de ellos consideró que el escenario de seguridad era peor que antes del 11 de Septiembre, mientras que el 84% consideró que era falso que la administración Bush estaba ganando la guerra contra el terror.¹⁶⁶ Cuando se trató de evaluar las acciones gubernamentales para garantizar la seguridad interna, las críticas fueron duras. En una escala del uno al diez respecto a su efectividad para proteger al pueblo estadounidense, el grupo de expertos calificó al DHS con un mediocre 2.9

¹⁶³ The White House. *President Welcomes President Talabani of Iraq to the White House*, 13 de septiembre de 2005 [En línea] disponible en:

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/09/20050913-5.html>, consultado el 08/10/06

¹⁶⁴ Clark Kent Ervin. *Open Target: Where America is Vulnerable to Attack*, New York, Palgrave MacMillan, 2006 p. 180-181

¹⁶⁵ CBS/AP. "9/11 Panel: U.S. Fails Terror Test" en *CBS News*, 6 de diciembre de 2005, disponible en: <http://www.cbsnews.com/stories/2005/12/06/politics/printable1099240.shtml>, consultado el 26/12/05

¹⁶⁶ Foreign Policy and The Center for American Progress. "The Terrorism Index" en *Foreign Policy*, julio/agosto de 2006 [En línea] disponible en; http://web1.foreignpolicy.com/issue_julyaug_2006/TI-index/index.html consultado el 15/06/06

y, de hecho, casi el 40 por ciento de ellos indicó que la reestructuración del aparato de seguridad interna tenía un impacto negativo en la seguridad nacional de los Estados Unidos.¹⁶⁷

El mismo estudio de *Foreign Policy* concluye que los estadounidenses están perdiendo la fe en la habilidad de su gobierno para protegerlos dentro de su propio territorio. De hecho, más de un tercio cree que Estados Unidos es menos seguro hoy que antes del 11 de septiembre.¹⁶⁸ Otra encuesta de CNN realizada en agosto de 2006 confirma estos resultados: menos de la mitad de estadounidenses confían en que el país se encuentra más a salvo del terrorismo que cinco años antes.¹⁶⁹ No es de extrañarse, por lo tanto, que muchos consideren que la ausencia de un atentado desde 2001 esté poco relacionada con los esfuerzos de la administración Bush. John Mueller, de la Universidad de Ohio, comparte con otros especialistas dicha opinión. En un artículo publicado en *Foreign Affairs*, Mueller hace eco de este escepticismo: "es cierto, no ha habido incidentes terroristas en los Estados Unidos en los últimos cinco años. Pero tampoco hubo ninguno durante los cinco años previos a los atentados del 9/11, una época donde los Estados Unidos se esforzó menos para protegerse...Una explicación totalmente creíble de porqué no ha habido atentados...es que la amenaza que proviene de terroristas tanto domésticos como importados...ha sido exagerada masivamente."¹⁷⁰

Dicho escepticismo ha sido alimentado por lo que se percibe de manera creciente como una política que ciertamente no carece de aciertos, pero cuyas vicisitudes frecuentemente ponen en tela de juicio el optimismo oficial. A veces, estas inconstancias se convierten en íconos de lo absurdo. Por ejemplo, poco después

¹⁶⁷ Foreign Policy and the Center for American Progress. "Grading the Government: The Terrorism Index" en *Foreign Policy*, julio/agosto de 2006 [En línea] disponible en http://web1.foreignpolicy.com/issue_julyaug_2006/TI-index/agencies.html consultado el 15/06/06

¹⁶⁸ Foreign Policy and The Center for American Progress, *Op. Cit.*

¹⁶⁹ CNN.com. *Poll: 1 in 4 Americans relieve U.S. was safer before 9/11*, 24 de agosto de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.cnn.com/2006/US/08/23/terror.poll/index.html>, consultado el 09/11/06

¹⁷⁰ John Mueller. "Is There Still a Terrorist Threat?" en *Foreign Affairs*, septiembre/octubre de 2006, volumen 85, número 5, p. 3-4

de su creación, el Departamento de Seguridad Interna puso en marcha un programa para distribuir cientos de millones de dólares entre los 50 estados de la Unión Americana, los cuales deberían ser usados en la implementación de medidas antiterroristas y compra de equipo. Sin embargo, el dinero no se reparte de manera equitativa: un pequeño consejo dentro del organigrama del DHS es el encargado de decidir qué proporción le corresponde a cada estado, lo cual ha generado una encarnizada competencia por los fondos que asigna el Departamento.

El programa de ayudas estatales fue criticado inicialmente por su opacidad: no sólo no se ignoraban los nombres de las personas que constituían el consejo, sino que tampoco había reglas claras para repartir el dinero. "¿Quién divide el dinero contra el terror?", se preguntaba el *New York Times*.¹⁷¹ La presión pública forzó a que se dieran a conocer más detalles sobre dicho programa, revelando inconsistencias respecto a la asignación y uso del dinero. Un reporte del Inspector General del DHS dio a conocer que la repartición de la ayuda estaba basada en una calificación de riesgo para cada estado, que a su vez se determinaba de acuerdo con el número de objetivos considerados susceptibles de ser blanco de un ataque terrorista. Cada uno de los objetivos es almacenado en una base de datos conocida como la "Base de Datos Nacional de Activos" (*National Asset Database*, por su nombre en inglés), herramienta indispensable para determinar cómo se canalizarían cientos de millones de dólares destinados a la lucha contra el terror.

Algunos de los indicadores de la base de datos parecían tener poca lógica: por ejemplo, el tranquilo estado de Indiana tenía 50% más blancos potenciales que los más populosos Nueva York y California, mientras que la remota Montana tenía una calificación de riesgo más alta que Massachussets, Carolina del Norte y New Jersey. Al revisar minuciosamente la lista de blancos, el Inspector General del

¹⁷¹ Diane Cardwell y Al Baker. "Who Divides Antiterror Money? That's a Secret" en *The New York Times*, 3 de junio de 2006, p. A1

DHS encontró más sorpresas. Al lado de centrales termoeléctricas, puentes y carreteras, la base de datos mencionaba objetivos tales como: un zoológico para niños, una fábrica de palomitas de maíz, el desfile del día de la mula, una tienda de donas y el festival del frijol.¹⁷²

Tal vez más decepcionante para la opinión pública fue el saber que los problemas no se presentaban sólo en la distribución de los fondos, sino la forma en que se gastaban. Por ejemplo, el pequeño pueblo de North Pole, ubicado en Alaska y con una población de 1,700 habitantes, recibió más de medio millón de dólares para comprar equipo de rescate y comunicaciones. El Distrito de Columbia adquirió chamarras de piel y costó seminarios de superación personal para su personal de limpieza. Newark compró camiones de basura con aire acondicionado y Ohio gastó varios miles de dólares en chalecos antibalas para el escuadrón canino del departamento de bomberos.¹⁷³

La anécdota anterior muestra que los resultados dispares de la lucha contra el terror en el frente doméstico socavan de manera importante la confianza que los estadounidenses han depositado en su gobierno para protegerlos de otro atentado terrorista. Este escepticismo se refleja en otros ámbitos de la seguridad interna, en especial respecto a la capacidad de las autoridades para controlar de manera efectiva los flujos que se desplazan a través de las fronteras. En el siguiente apartado se analizará la percepción que al respecto tienen distintos actores al interior de los Estados Unidos, para posteriormente resaltar las contradicciones y problemas que subyacen a la política de seguridad fronteriza.

¹⁷² Eric Lipton. "Come One, Come All, Join the Terror Target List" en *The New York Times*, 12 de julio de 2006, p. A1

¹⁷³ Ver: Eric Lipton. "New Rules Announced for Distributing Terror Aid" en *The New York Times*, publicado el 3 de enero de 2006; Thomas Kean y Lee H. Hamilton. "A Formula For Disaster" en *The New York Times*, 5 de diciembre de 2005, p. A23

3.3. Opinión pública y seguridad fronteriza

Durante el primer capítulo se señaló lo importante que es considerar la diversidad de actores que se encuentran involucrados en los procesos gubernamentales. La diversidad de actores e intereses que fue discutida bajo el apartado de la Interdependencia es un elemento indispensable para analizar la efectividad de la política de seguridad fronteriza desde el punto de vista simbólico: es decir, su capacidad para crear una imagen de seguridad coherente y sólida entre la audiencia doméstica.

Al respecto, podemos decir que uno de los hechos que más sorprenden respecto a la política de seguridad fronteriza actual es el hecho de que actores que en principio parecen contrapuestos convergen en señalarla como ineficaz. La lista es muy diversa e incluye posturas conservadoras, liberales y radicales por igual. Tal vez más sorprendente es el hecho de que la encabeza el propio presidente George W. Bush, quien en múltiples ocasiones ha pugnado por la reorganización de las múltiples piezas que se encargan de mantener los flujos indeseables a raya. Es en el reconocimiento tácito del poco éxito que las autoridades han tenido para gestionar los flujos transfronterizos que recae la propuesta de George W. Bush para llevar a cabo una reforma migratoria que, Bush *dixit*, le permitiría a las agencias encargadas de la seguridad fronteriza “concentrarse en las verdaderas amenazas a nuestra seguridad nacional.”¹⁷⁴ El hecho de que esta opinión provenga del líder de la administración responsable por la política posterior al 11 de septiembre no es contradictorio si se considera que existen factores políticos que, en muchos sentidos, han acotado el margen de maniobra del jefe del ejecutivo y condicionado muchas de sus acciones al respecto. Estos factores serán analizados más adelante, pero basta señalar el ejemplo anterior como un

¹⁷⁴ The White House. *State of the Union Address by the President*, Washington, 20 de enero de 2004 [En línea] Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/print/20040120-8.html>, consultado el 05/06/06

reflejo de que el descontento con la política actual está más generalizado de lo que en principio puede parecer.

Dentro de la sociedad civil es posible encontrar organizaciones de diversa índole que han expresado sus reservas respecto a la postura oficial, acusando al gobierno de hacer demasiado poco o hacerlo demasiado mal. Por ejemplo, cuando el *Minuteman Project*, un controvertido grupo de activistas, inició sus operaciones para encontrar y denunciar inmigrantes ilegales en territorio fronterizo apropiándose por tanto de una facultad exclusiva de la Patrulla Fronteriza, su justificación provino de la ineptitud y "negligencia sistemática" de las autoridades encargadas de vigilar la frontera.¹⁷⁵ Organizaciones inspiradas por el *Minuteman Project* han proliferado a lo largo de la frontera, reuniendo a un curioso despliegue de rancheros radicales, veteranos de guerra e incluso a descendientes de mexicanos, en su auto-designada labor de proteger el territorio nacional ante lo que perciben como la inutilidad del gobierno estadounidense para proteger sus propias fronteras.

Del otro lado del espectro político se encuentran las organizaciones dedicadas a asuntos diversos como la defensa de los derechos de los migrantes como el *National Council of la Raza* o think tanks como la *Washington Office for Latin America* o el *Migration Policy Institute*, cuyo descontento respecto a la política de seguridad fronteriza está más relacionado con los efectos secundarios de la misma, muchos de los cuales fueron señalados en el capítulo anterior: muertes de indocumentados, incremento en las actividades de contrabando, consolidación de las redes del narcotráfico, etc. Para algunas de esas organizaciones Estados Unidos no sólo no es más seguro como resultado del enfoque punitivo actual, sino que es cada vez más inhumano. Muchas de ellas se dedican a denunciar las injusticias que provoca la seguridad fronteriza y no tienen más que echar mano de algunas de las cientos de historias de migrantes muertos, de las mujeres que han

¹⁷⁵ The Minuteman Project. *About the Minuteman Project*, s/f [En línea] disponible en: <http://www.minutemanproject.com/default.asp?contentID=2>, consultado el 15/08/06

sido violadas por los polleros o bien de niños cuyos padres han sido deportados.¹⁷⁶

En los medios de comunicación, personajes como Sean Hannity y Alan Colmes de la cadena FOX han convertido en un ritual el señalar la ineptitud del gobierno en controlar la migración y el narcotráfico. Si bien el tono cáustico del *Hannity and Colmes Show* (el programa nocturno de dichos comentaristas) no representa la totalidad del espectro político estadounidense, el escepticismo no sólo proviene de los extremos. Cuando el Congreso estadounidense autorizó a fines de 2006 la construcción de un extenso muro a lo largo de la frontera con México, el *New York Times*, el *Washington Post* y el *Wall Street Journal* publicaron en sus editoriales duras críticas a la medida. Por otro lado, para algunos políticos el exigir medidas más duras para controlar los flujos transfronterizos se ha vuelto un *mantra* de campaña. Este fenómeno es recurrente en los distritos que colindan con México, los cuales experimentan de primera mano los efectos contradictorios de la política de seguridad fronteriza.

No es exagerado decir que el ciudadano promedio también exhibe posturas críticas. Poco después del 11 de septiembre el *Center for Immigration Studies* dio a conocer los resultados de una encuesta según la cual el 76% de los entrevistados pensaba que el gobierno no estaba haciendo lo suficiente para controlar la frontera.¹⁷⁷ Cuatro años después, otra encuesta de la cadena CBS mostró resultados similares. De acuerdo con este último estudio, tres de cada cuatro estadounidenses creían que las autoridades hacían muy poco para controlar los flujos transfronterizos, en especial la migración.¹⁷⁸ Ese mismo año la

¹⁷⁶ Ver por ejemplo: Ken Ellingwood. *Hard Line: Life and Death on the U.S. Mexico Border*, Nueva York, Pantheon Books, 2004, *passim*; Julia Preston "Illegal Families Face Increased Deportations" en *The New York Times*, 1 de mayo de 2007; Jaime Hernández. "Represión al reclamo" en *El Universal*, 2 de mayo de 2007, p. A4

¹⁷⁷ Center for Immigration Studies. *Zogby Poll on Immigration and Terrorism: Americans Think Lax Immigration Enforcement Helped the Terrorists*, 27 de septiembre de 2001 [En línea] disponible en: <http://www.cis.org/articles/2001/bordersecuritypoll.html>, consultado el 13/01/06

¹⁷⁸ CBS News. *Poll: U.S. Border Control Lacking*, 24 de octubre de 2005 [En línea] disponible en: <http://www.cbsnews.com/stories/2005/10/24/opinion/polls/printable971577.shtml>, consultado el 17/04/06

prestigiosa empresa EKOS dio a conocer los resultados de su encuesta "Repensando Norteamérica 2005", según la cual un 46% de los estadounidenses desconfían en que el sistema de inmigración pudiera detectar individuos que representen una amenaza a la seguridad. Un 26% se mostró tan sólo poco confiado.¹⁷⁹

Aunque existen opiniones contradictorias respecto a la factibilidad y la eficacia de las barreras físicas en la frontera, una gran cantidad de estadounidenses las favorece, lo cual denota la frustración generalizada que tiene su origen en el fracaso de las autoridades para gestionar los flujos transfronterizos. De acuerdo con un estudio de la empresa *Rasmussen Reports*, si un candidato independiente se presentara para las elecciones presidenciales de 2008 prometiendo construir un muro a lo largo de toda la frontera con México y hacer de la seguridad fronteriza su objetivo principal, dicho candidato se convertiría en un serio competidor de los partidos Republicano y Demócrata.¹⁸⁰ Más que poner a discusión la viabilidad de un tercer candidato en el sistema político norteamericano, el estudio de *Rasmussen* pone de relieve que, a pesar de toda la retórica, la audiencia doméstica aún considera insuficientes las medidas tomadas desde 2001 para controlar la frontera con México.

Estos resultados contrastan con el enorme despliegue de recursos materiales y humanos que analizamos a lo largo del capítulo anterior, lo cual nos permite concluir de manera preliminar que se trata de una política que no sólo ha fracasado en el manejo físico de los flujos transfronterizos, sino que también suscita dudas entre la población en general respecto a su eficacia. Como Newt Gingrich, un prominente republicano que fuera presidente de la Cámara de Representantes, afirmó en un artículo para la *National Review*: "Nadie cree que la frontera esté remotamente cerca de ser controlada, y pocos tienen confianza en

¹⁷⁹ EKOS Research Associates. *Rethinking North America 2005: The Road Ahead*, verano de 2005, p. 18

¹⁸⁰ The Rasmussen Reports. "Election 2008: Democrats by 12", 27 de abril de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.rasmussenreports.com/2006/april%20Dailies/Election%202008.htm>, consultado el 15/07/06

que el gobierno pueda hacer algo serio al respecto."¹⁸¹ Para Gingrich, Estados Unidos ha fallado en controlar sus fronteras por más de veinte años seguidos debido a que ha favorecido un sistema deshonesto que fomenta la ilegalidad y a una burocracia lenta e incompetente.¹⁸²

¿Cuáles son las razones que hacen que la opinión de Gingrich sea un lugar común entre los más diversos actores de la vida pública estadounidense? El siguiente apartado de este capítulo se dedicará a analizar los problemas que rodean a la política de seguridad fronteriza actual y a las contradicciones que se originan en ella, para culminar con una revisión de los factores que han contribuido a mantener el estado actual de las cosas a pesar de sus altos costos en términos económicos y de seguridad.

3.4. Fallas estructurales

Hasta este momento se han discutido ampliamente los efectos de las medidas de seguridad impuestas en la frontera en el comportamiento de los flujos transfronterizos y en la percepción que sobre las mismas tienen diversos actores al interior de los Estados Unidos. Sin embargo, aún queda por analizar cuáles son los orígenes de sus grandes fallas. A continuación se enlistarán seis grandes problemas, que podemos caracterizar como los defectos estructurales que subyacen a las incongruencias y repercusiones negativas que han sido detalladas a lo largo del capítulo anterior. Dado su carácter inherente, resolverlos demanda una transformación radical, no sólo de la forma en la que operan las distintas oficinas y agencias burocráticas, sino del enfoque y objetivos de la política misma de seguridad fronteriza. Esta transformación se ve obstaculizada por la inercia en la que se encuentra atrapada, una inercia que debe mucho a factores políticos,

¹⁸¹ Newt Gingrich. "Honesty in Immigration: We Need a Firm Foundation in Law" en *The National Review Online*, 26 de abril de 2006 [En línea] disponible en:

<http://www.nationalreview.com/comment/gingrich200604261230.asp>, consultado el 15/07/06

¹⁸² *Ibid.*

mismos que serán discutidos posteriormente en el último apartado de este capítulo.

3.4.1 Ignorar a Adam Smith

¿Es posible detener el flujo de bienes y personas que cruza una frontera sin considerar los incentivos que le dan origen tanto de un lado como del otro? Eso es lo que pareciera sugerir el enfoque actual, haciendo caso omiso por lo tanto de los mediocres resultados que han sido expuestos anteriormente. Es claro que uno de sus más grandes errores es no considerar los factores económicos que estimulan el movimiento de bienes y personas y concentrarse por lo tanto en el aspecto coercitivo, al tratar no de reducir o modificar dichos incentivos sino simplemente impedir el cruce.

Sobra decir que Estados Unidos es algo más que un *embarras de richesse* de incentivos, a lo que debe sumarse la enorme disparidad que existe con respecto a México. El tamaño de su economía, su demanda de sustancias ilícitas y, desafortunadamente, su abundancia de objetivos civiles, lo convierten en un poderoso imán, un hecho al que podríamos caracterizar como inevitable.

Ciertamente, y dado su carácter limitado, no podría esperarse que la política de seguridad fronteriza *per se* pudiera resolver los problemas de fondo que generan los incentivos. Sin embargo, tampoco hace ningún bien el ignorarlos. Analizar el fenómeno de la seguridad fronteriza desde una perspectiva económica nos permite explicar por qué, a pesar de las medidas cada vez más restrictivas, los flujos tienden a mantenerse. Son los incentivos los que explican que miles de personas estén dispuestas a arriesgar sus vidas en manos de polleros para cruzar la frontera, o que el narcotráfico encuentre nuevas e ingeniosas maneras para introducir droga. Nuevas medidas de seguridad pueden hacer que los costos para cruzar la frontera sean más altos, pero los flujos seguirán existiendo siempre y cuando se mantengan las condiciones que le dan origen.

Por otro lado, centrarse en bloquear los flujos transfronterizos sin penalizar a quienes se benefician de ellos no sólo permite que sigan existiendo nichos para lo ilícito, sino que de hecho fomenta la ilegalidad. Por ejemplo, mientras que se han tomado medidas extremas para impedir la migración indocumentada y se criminaliza a los indocumentados a lo largo de la Unión Americana, el gobierno es mucho más laxo en lo que concierne a castigar a las empresas que se benefician contratando migrantes ilegales. De hecho, el número de corporaciones sancionadas durante el 2004 por contratar a trabajadores sin documentos ascendió a cero.¹⁸³

Aceptar la importancia de los incentivos podría abrir la puerta a una transformación radical, mediante la cual sería posible incorporar perspectivas no-coercitivas para acercarse al control de los flujos transfronterizos. Por otro lado, cambiaría el enfoque de una política que hoy en día es administrada de manera unilateral por los Estados Unidos y le permitiría a México participar en la definición de prioridades y en la elaboración de soluciones, ya que tendría que tomar responsabilidad por la oferta que proviene de su territorio.

3.4.2 *El precio de la seguridad*

La seguridad es un problema de carácter transaccional. Ello quiere decir que cualquier medida que se implemente en las instituciones humanas, sin importar si se trata de un grupo pequeño o de una nación entera, trae aparejado un costo no sólo en términos económicos, sino sociales. A cambio de ese precio, aquellos que consintieron en su aplicación esperan estar protegidos en contra de alguna amenaza que, consideran, pone en riesgo sus posesiones o su integridad.¹⁸⁴ Cuando una medida de seguridad tiene el potencial de afectar la vida de miles de

¹⁸³ The Economist. *Bringing Order to the Border*, 14 de abril de 2007, volumen 383, número 8524 p. 30

¹⁸⁴ Ver: Bruce Schneier. *Beyond Fear: Thinking Sensibly About Security in an Uncertain World*. Nueva York, Copernicus Books, 2003. pp. 5-8 y 19

personas y su precio puede medirse en millones, la relación costo-beneficio merece ser analizada con detenimiento. Sin embargo, muchas de las transacciones que se han llevado a cabo en materia de seguridad fronteriza parecen no haber sido analizadas lo suficiente. Algunas, como es el caso de los programas *US-VISIT* y *America's Shield*, que fueron discutidas en el capítulo anterior, han implicado costos millonarios a cambio de un dudoso nivel de protección.

La urgencia posterior al 11 de septiembre puede explicar el hecho de que se hayan tomado muchas decisiones sin haber pasado previamente por un cuidadoso proceso de análisis costo-beneficio. En ese sentido, los atentados incrementaron el margen de costo en el que tanto los ciudadanos como los políticos estaban dispuestos a incurrir a cambio de más protección. Sin embargo, varios años han transcurrido ya desde los atentados y es un momento adecuado para cuestionarse si algunos de los precios que se han pagado tal vez sean demasiado altos. En cada medida hay una transacción que a primera vista puede no ser aparente pero que definitivamente está ahí, y algunos de esos precios no han recibido la suficiente atención en los círculos académicos, de gobierno, o de la sociedad civil organizada. Una barrera física incrementa el número de muertes al desplazar a los flujos a lugares más riesgosos o bien puede crear problemas ambientales; las nuevas tecnologías pueden traer consigo problemas de privacidad de la información o aquellos derivados de su instalación misma; aumentar el tamaño de la Patrulla Fronteriza implica invertir recursos que podrían ser usados más eficientemente en otra parte del sistema, etc.

Es necesario pensar en cada uno de esos costos y los beneficios que en principio debería traer, una discusión que ha sido omitida con consecuencias desastrosas en términos humanos y financieros.

3.4.3 Invertir en la "fachada" del sistema

Cualquier política pública y especialmente la de seguridad debe enfrentarse a un dilema: ¿cómo lograr sus objetivos utilizando un número finito? La seguridad es un caso privilegiado: al igual que sucede con el gasto corriente en defensa, el presupuesto disponible para vigilar las fronteras no ha experimentado ninguna contracción en más de tres décadas. El 11 de septiembre aseguró un flujo constante de dinero para ambos rubros, una tendencia que seguramente no se revertirá en los últimos años. Sin embargo, es obvio que no se puede disponer de recursos *ad infinitum* para ello. Como advertimos durante el primer capítulo de esta investigación, los asuntos que caracterizan las relaciones estatales son administrados en varias instancias de gobierno y a distintos niveles. Por ello, en cualquier momento dado, la asignación de recursos finitos a distintas actividades de la seguridad fronteriza es un juego de balance entre prioridades múltiples y que a veces se confrontan entre sí. Sin embargo, muchas de las prioridades en las que se invierte en materia de seguridad fronteriza no fueron elegidas precisamente por el grado en que su efectividad individual podría contribuir al objetivo de controlar los flujos transfronterizos, sino por su grado de visibilidad, relegando rubros que son menos populares pero que mantienen la solidez del aparato.

Por ejemplo, a pesar del aumento en el número de agentes de la Patrulla Fronteriza, el número de jueces migratorios ha permanecido estancado. Las cortes federales de California, Arizona, Nuevo México y Texas que manejan los casos migratorios se encuentran saturadas, ya que manejan más del 34% de todos los casos criminales en las cortes de los Estados Unidos.¹⁸⁵ Mientras que un juez promedio en los Estados Unidos maneja 87 casos al año, los jueces de los distritos fronterizos tienen que lidiar con 300. Los dos jueces federales del distrito de Laredo, Texas, cargan cada uno con 1,400 casos anualmente.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Richard Cowan. "Bush Border Patrol plan to pressure courts: sources" *Reuters*, 23 de mayo de 2006 [En línea] disponible en http://news.yahoo.com/s/nm/20060523/us_nm/usa_immigration_courtst_dc_1, consultado el 31/05/06

¹⁸⁶ *Ibid.*

Ocurre lo mismo con el número de centros de detención y las camas disponibles para colocar a los indocumentados, un fenómeno al que nos referimos con anterioridad en este capítulo. En mayo de 2006 el buró de prisiones del Departamento de Justicia anunció una licitación para construir instalaciones que pudieran alojar a más de 7,000 migrantes que se encontraban saturando las prisiones del oeste de Texas, dado que no había espacio suficiente para alojarlos en las instalaciones de las autoridades encargadas de la seguridad fronteriza.¹⁸⁷ La administración Bush espera llegar a 27,500 camas para fines del año fiscal 2007, lo cual está muy por debajo de las casi 35,000 que prometió durante su campaña en 2004, y que de cualquier forma es un número muy pequeño para alojar a todos los detenidos por la Patrulla Fronteriza.¹⁸⁸

Al gastar más dinero en las actividades de aprehensión y no invertir en los engranajes del sistema se socava la eficiencia e integridad de la política, atentando contra su propio objetivo de gestionar de manera eficiente los flujos transfronterizos.

3.4.4 *Coordinación, la piedra filosofal*

Organizar a los cientos de actores que intervienen en el diseño y ejecución de cualquier política es más que una aspiración para cualquier gobierno, sino prácticamente su *Leitmotiv*. Coordinar además el trabajo de oficinas que tienen poca experiencia en labor conjunta o cuyo entorno burocrático ha sido transformado radicalmente es una labor doblemente difícil.

Los problemas de coordinación que aquejan al Departamento de Seguridad Interna y a las entidades encargadas de la seguridad en la frontera fueron analizados ampliamente durante el capítulo anterior, por lo que no se revisarán de

¹⁸⁷ Victor Fuentes. "Pretender reubicar a 7 mil presos mexicanos" en *Reforma*, 23 de mayo de 2006, p. 5

¹⁸⁸ Rachel L. Swarns. "Plan met with warnings that it won't be enough", en *The New York Times*, 16 de mayo de 2006, p. A21

nuevo.¹⁸⁹ Sin embargo, sí es importante señalar que los obstáculos a los que se enfrentan comúnmente las burocracias de cualquier país se ven agravados en el caso del DHS por la cantidad de personal y recursos que están bajo su control, la falta de claridad en su misión y factores políticos. Lo anterior no quiere decir que sea imposible que el DHS pueda operar funcionalmente, ni que tampoco puedan hacerlo las recién creadas oficinas de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) e Inmigración y Aduanas (ICE). Sin embargo, como nos enseña la historia del Departamento de Defensa, tendrán que transcurrir varios años antes de que puedan desempeñar sus funciones de manera adecuada. Mientras tanto, la coordinación seguirá siendo el problema central de las oficinas dentro del DHS encargadas de vigilar la frontera que, mientras tanto, deben coordinarse con todas las otras instancias involucradas directa o indirectamente en dicha tarea.

En ese sentido, se trata de un camino que enfrentará múltiples obstáculos y, por lo tanto, es de esperarse que la coordinación siga siendo un problema en el futuro próximo.

3.4.5 *La doble cara de la tecnología*

Desde hace un par de décadas y con el rápido desarrollo de nuevas tecnologías hay cada vez más herramientas que pueden aplicarse al campo de la seguridad fronteriza a costos relativamente más accesibles. Sin embargo, esto también ha reforzado la convicción de que los adelantos tecnológicos pueden resolver de manera automática los problemas asociados con los flujos transfronterizos, al dotarlos de mayor visibilidad y permitir su discriminación. En gran parte, ésa es la visión que subyace a los conceptos del "muro virtual" y "fronteras inteligentes", que se han convertido en pilares estratégicos de la política de seguridad fronteriza de la administración Bush.

¹⁸⁹ Para más información revisar: Donald F. Kettl. *System Under Stress: Homeland Security and American Politics*. Washington, CQ Press, 2004 p. 28

Sin embargo, el *muro virtual* posee múltiples limitaciones. Sabemos de antemano que lograr una conciencia total es imposible. Como afirma Peter Andreas, "el punto de vista sostenido comúnmente de que los estados están *perdiendo* el control [de las fronteras] parte del falso supuesto de que hubo una época en que los controles territoriales eran verdaderamente efectivos."¹⁹⁰ Por otro lado, si bien es cierto que se ha extendido el uso de herramientas modernas a sectores tecnológicamente más atrasados (en particular la frontera entre Sonora y Arizona), en la práctica la innovación no es la regla.

El espectro de tecnologías aplicadas al campo de la seguridad fronteriza después del 11 de septiembre es tan amplio que abarca desde lo "mundano" hasta lo "exótico"¹⁹¹, lo cual nos confronta con el hecho de tener que evaluar tecnologías dispares y muy variadas. Por ejemplo, en Arizona junto a los sensores y aviones sin tripular operan los Lobos del Desierto (*Shadow Wolves*), un grupo de quince indios Navajo reclutados por el DHS para seguir el rastro de los narcotraficantes en medio del desierto, una habilidad que desde hace años aplican a la caza de animales salvajes.¹⁹² Esta disparidad tecnológica se explica porque los niveles de automatización y vigilancia modernos no están distribuidos de manera uniforme.

Una investigación del Comité de Seguridad Interior de la Cámara de Representantes concluyó en 2004 que gran parte de la tecnología en uso actualmente tiene más de 25 años de antigüedad, lo cual contrasta con la enorme inversión en recursos que han sido desplegados exclusivamente en algunos

¹⁹⁰ Peter Andreas. "Crimen Organizado y Globalización", en Mats Berdal y Mónica Serrano (compiladores) *Crimen Transnacional Organizado y Seguridad Internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 65

¹⁹¹ David Z. Bodenheimer. "Technology for Border Protection: Homeland Security Funding and Priorities", en *The Journal of Homeland Security*, [En Línea], disponible en: <http://www.homelandsecurity.org/journal/Articles/bodenheimer.html>, consultado el 17/08/05

¹⁹² Randal C. Archibald. "In Arizona Desert, Indian Trackers vs. Smugglers" en *The New York Times*, 7 de marzo de 2007, pp. A1-A19

sectores.¹⁹³ Es posible decir de antemano que la *tecnologización* llevará tiempo y mucho dinero para ser desplegada de manera general en la frontera.

En los círculos políticos de Washington se han generado demasiadas expectativas sobre lo que las soluciones apoyadas por la tecnología pueden hacer para mejorar la gestión de los flujos transfronterizos. Lo que a menudo se ignora es el hecho de que la tecnología sólo puede servir como multiplicadora de capacidades, nunca como sustituto del raciocinio ni del actuar humanos. Como recuerda un oficial de la Patrulla Fronteriza, cuando comenzaron a usarse los lentes con visión nocturna, los agentes se sentían abrumados por la cantidad de objetos brillantes que veían, muchos más inmigrantes de los que un agente podía manejar solo.¹⁹⁴ Tareas como el aseguramiento de narcóticos y la aprehensión de indocumentados son altamente intensivas en trabajo, lo cual destruye el mito de que una mayor inversión en tecnología devengará necesariamente un mejor control de los flujos transfronterizos.

Por otro lado, cualquier innovación tecnológica trae consigo sus propios retos de implementación, que pueden agravarse por errores humanos. Invertir en tecnologías que han sido poco probadas o emprender arriesgados proyectos con el subsiguiente despilfarro de recursos son ejemplos perfectos de malas decisiones en materia de seguridad. Retomando el carácter transaccional del que hablábamos anteriormente, bien podemos decir que muchas de las tecnologías implementadas hasta ahora han sido intercambios muy pobres: es decir, que han involucrado un alto costo material y humano a cambio de un nivel de seguridad poco efectivo. Detectores de radiación, información biométrica y sensores de movimiento forman parte de una larga lista de proyectos que han fallado en cumplir sus objetivos iniciales o bien lo han hecho de manera mediocre.

¹⁹³ Jim Turner. Transforming the Southern Border: Providing Security & Prosperity in the Post-9/11 World, House Select Committee on Homeland Security, septiembre de 2004 [En línea] disponible en: http://www.house.gov/hsc/democrats/pdf/press/sbreport/br_final.pdf, consultado el 02/02/06, p. 49-67

¹⁹⁴ Josiah McC. Heyman. "Why Interdiction? Immigration Control at the United States-Mexico Border", en *Regional Studies*, Volumen 33, Número 7, 1999, p. 623

Por último, es necesario considerar cuáles pueden ser los problemas asociados a la introducción de nuevas medidas de seguridad: ¿habrá problemas de privacidad? ¿Cuáles son los malos usos que puede dársele a la información recabada? ¿Cuál va a ser el costo que va a pagar no sólo el gobierno, sino lo que tienen que desembolsar los usuarios finales de la tecnología y cuáles son los beneficios que reciben? A más de un lustro de los atentados del 11 de septiembre, muchas de estas preguntas permanecen sorprendentemente sin respuesta.

3.4.6 *¿El enemigo correcto? Migración y seguridad fronteriza*

En su polémica obra *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, el profesor Samuel Huntington de la Universidad de Harvard enumera los argumentos por los que la migración ilegal (y en especial la proveniente de México) es radicalmente distinta a los flujos migratorios que han contribuido a formar el tejido social estadounidense a lo largo de siglos. De acuerdo con Huntington, la renuencia de los mexicanos a asimilar el *ethos* estadounidense los convierte no sólo en un grupo *sui géneris*, sino en una "amenaza potencial a la integridad cultural y, posiblemente, política de Estados Unidos."¹⁹⁵

La publicación del libro de Huntington causó revuelo e indignación en México. Sin embargo, no debemos pasar por alto el hecho de que en efecto, para muchos estadounidenses la migración de un grupo tan numeroso y notoriamente distinto como los hispanos ha cobrado tintes de seguridad porque simboliza una afrenta a lo que se considera típicamente estadounidense y por lo tanto a la identidad nacional. Robert Leiken ejemplifica perfectamente en un reporte publicado por el

¹⁹⁵ Samuel P. Huntington. *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*. México, Paidós Estado y Sociedad, 2004 p. 284

Nixon Center el temor a esta ola migratoria que ha fallado en integrarse por completo a la sociedad estadounidense.

Ahí donde la asimilación ha fallado... el apoyo por la violencia política prolifera. En todas partes en el Oeste post-industrial las fuerzas centrípetas de la integración nacional y la cohesión han sido superadas por las fuerzas centrífugas de la migración, la globalización y el multiculturalismo.¹⁹⁶

Por otro lado, tras los eventos del 11 de septiembre el debate sobre la migración adquirió tonos aún más espinosos, nublando en muchos casos la objetividad.

Sobra decir que, de entrada, la migración es un asunto controversial porque toca muchas fibras sensibles del imaginario estadounidense. El tema ha provocado encarnizadas batallas que van desde retirar el derecho a la educación pública y a los servicios de salud, como en el caso de la propuesta 187, hasta la más reciente controversia provocada cuando ciertos sectores hispanos hicieron circular una versión del himno estadounidense en español. Esta investigación no pretende tener la última palabra sobre la conveniencia o inconveniencia de la migración, sino simplemente dejar asentado la última, y tal vez la más importante, de las grandes fallas estructurales de la política de seguridad fronteriza actual: debido a la falta de canales legales para que cientos de miles de migrantes puedan integrarse a la vida económica de Estados Unidos, el aparato de seguridad fronteriza dedica gran parte de su personal y recursos a controlar un flujo que no representa un riesgo a la seguridad y por del que, por el contrario, dependen grandes sectores de su economía. Dicha situación impide que el aparato enfoque sus esfuerzos en otros flujos cuyo factor de riesgo es más elevado.

Este hecho evidente es ampliamente discutido en Washington y provoca reacciones que van desde la incredulidad hasta la ira. Ello se explica en gran parte debido a que, como se mencionó anteriormente, después del 11 de septiembre la

¹⁹⁶ Robert S. Leiken. *Bearers of Global Jihad? Immigration and National Security after 9/11*, Washington, The Nixon Center, 2004 p. 12

migración y la seguridad fronteriza se han asociado hasta volverse un binomio casi inseparable. El binomio seguridad-migración es tan fuerte que todas las propuestas discutidas en ambas cámaras respecto a seguridad fronteriza incluyen aspectos migratorios, y viceversa. La fortaleza de la asociación conceptual es tal, que aún dentro de los círculos liberales en Washington se ha convertido en un tabú poner en duda su legitimidad ética o lógica. Pero una evaluación de la política actual de seguridad fronteriza debe pasar forzosamente por un cuestionamiento de las amenazas contra las que se ha orientado durante las últimas décadas, y especialmente después del 11 de septiembre.

El papel fundamental que desempeñan los migrantes indocumentados en la economía estadounidense será analizado más adelante, pero primero haremos un breve repaso sobre los principales argumentos que invocan los defensores de una política de seguridad fronteriza más restrictiva con respecto a la migración. En general, podemos decir que los partidarios de dichas medidas se apoyan en dos conjuntos de argumentos: los centrados en la seguridad y aquellos de carácter económico. Mientras que los primeros surgieron a raíz de los atentados de 2001 los segundos pueden rastrearse décadas atrás, si bien han encontrado mayor eco después de tales eventos.

Aquellos que invocan la seguridad nacional como la principal razón para detener el flujo de migrantes indocumentados rememoran la infiltración por parte de miembros de Al-Qaeda en la sociedad estadounidense como un recordatorio de la laxitud de las fronteras. El hecho de que un ataque terrorista pueda ser planeado y llevado a cabo por migrantes legales o ilegales, como lo fueron en su momento los perpetradores del 11 de septiembre, justifica que todo el flujo de migrantes ilegales sea tratado de la misma forma.

Algunos medios dedicaron extensos reportajes a documentar la posibilidad de que pudiera ingresar por medio del contrabando un arma de destrucción masiva a

territorio estadounidense¹⁹⁷. La revista *Time* aseveró con vehemencia en noviembre de 2004 que un miembro de Al-Qaeda capturado en Pakistán había confesado a sus interrogadores que el grupo terrorista estaba planeando la posibilidad de introducir material nuclear a través de la frontera con México,¹⁹⁸ afirmación que por supuesto no pudo ser confirmada.

Las opiniones más radicales y menos fundamentadas han recurrido a declarar "la inminencia" de una conspiración de Al Qaeda orquestada desde territorio mexicano. Por ejemplo, en noviembre de 2005 el Sheriff de Webb, un pequeño condado fronterizo del estado de Texas, sugirió que en la ciudad mexicana de Nuevo Laredo podría alojarse una célula terrorista islámica. Rick Flores, quien es conocido por sus frecuentes alusiones a la frontera con México, afirmó ante el Senado en julio de 2006: "[el condado] es una *zona de guerra*... es tierra fértil para un canal del terrorismo."¹⁹⁹ Sus afirmaciones no pudieron ser comprobadas nunca, pero desafortunadamente Flores no es el único en su tipo. Lou Dobbs, comentarista de la cadena de noticias CNN, publicó en diciembre de 2004 un artículo en la revista *US News and World Report* donde afirmaba: "... Alrededor de 3 millones de ilegales cruzarán nuestra frontera este año. No se requiere gran imaginación para temer que un grupo de terroristas pueda encontrarse entre ese grupo tan grande de gente."²⁰⁰ En cierta ocasión, un agente de la Patrulla Fronteriza entrevistado por la cadena FOX dijo haber encontrado un Corán, un tapete para oraciones y un diario escrito en árabe, los cuales ofreció como

¹⁹⁷ Ver por ejemplo: Dafna Linzer. "The World alter 9/11: The Nuclear Threat" en *The Washington Post*, miércoles 29 de diciembre de 2004, p. A01

¹⁹⁸ Adam Zagorin. "Bordering on nukes?" en *Time Magazine*, 22 de noviembre de 2004 [En línea] disponible en: <http://www.time.com/time/archive/preview/0,10987,782068,00.html> Consultado el 3/08/06

¹⁹⁹ Bob Keefe. "Lawmakers take debate over borders on the road" 6 de Julio de 2006 en *The Dallas Star Telegram* [En línea] disponible en: <http://www.dfw.com/mlid/dfw/news/nation/14977130.htm>, consultado el 08/08/06

²⁰⁰ Lou Dobbs. "Our borderline security", 27 de diciembre de 2004 [En línea] disponible en <http://www.usnews.com/usnews/opinion/articles/041227/27dobbs.htm>, consultado el 10/01/06.

pruebas irrefutables de que terroristas de Medio Oriente se estaban infiltrando por la frontera con México.²⁰¹

Los partidarios de la seguridad, por lo tanto, han recurrido a la discriminación general como el precio que debe ser pagado para evitar que unos pocos migrantes "indeseables" puedan encontrar asilo en territorio estadounidense. "Por uno deben pagar todos", bien podría ser su lema. Sin embargo, los argumentos basados en la seguridad tienen dos debilidades principales: en primer lugar, deben demostrar que la infiltración de terroristas a través de la frontera con México es una amenaza real y no una mera posibilidad multiplicada por el exponencial del imaginario colectivo. Como se ha visto anteriormente, esto ha sido difícil de comprobar. Por otro lado, aún si se tratara de una amenaza real e inminente, aceptar esta premisa no hace sino más que reforzar la suposición de que el aparato de seguridad fronteriza funcionaría mejor y sería capaz de discriminar de forma más eficiente si se concentrara en aquellos migrantes que representan un riesgo y no en aquellos que se mueven por incentivos económicos y no políticos.

El segundo conjunto de argumentos que es invocado por los enemigos de la migración indocumentada no tiene que ver tanto con la posibilidad de que un reducido número de ilegales puedan sembrar el caos y el miedo en los Estados Unidos, sino su efecto global sobre la economía y la sociedad. Estos argumentos nacieron mucho antes del 11 de septiembre, encontrando un eco inusitado dentro de la sociedad americana, como lo puede probar la experiencia de la proposición 187 en California. Sin embargo, después del 2001 han encontrado, por obvias razones, un mayor número de adeptos en círculos oficiales, académicos y de la sociedad civil organizada, quienes insisten en que la presencia de un enorme número de migrantes indocumentados contribuye a mantener bajos salarios, inhibe la competitividad y tiene un enorme costo para el gobierno debido a los programas de seguridad social y asistencia.

²⁰¹ Fox News. *Illegal Alien Influx May Compromise Security*, 16 de marzo de 2005 [En línea] disponible en: http://www.foxnews.com/printer_friendly_story/0,3566,150520,00.html, consultado el 31/08/05

¿Qué tan ciertos son estos argumentos? De nuevo, la amplitud del tema vuelve imposible discutirlo a fondo en esta investigación, pero en última instancia existen suficientes evidencias como para creer que de manera general, los migrantes proveen más beneficios a los Estados Unidos que los inconvenientes que causan o, que por lo menos, son más indispensables que lo que la sociedad estadounidense ha estado dispuesta a reconocer.

Analicemos un poco esta última afirmación con base en datos duros. De acuerdo con uno de los últimos cálculos del respetado *Pew Hispanic Center*, en 2004 había alrededor de 10.3 millones de inmigrantes indocumentados en los Estados Unidos, de los cuales casi el 60% proviene de México.²⁰² Este flujo no sólo ha encontrado un enorme nicho de trabajo en la economía estadounidense, sino que hoy en día algunos sectores prácticamente dependen de él, hecho que ha sido por demás reconocido desde al menos una década.

Un estudio de la Academia Nacional de Ciencias publicado en una fecha tan temprana como 1997 concluyó tajantemente que la migración es benéfica para la economía de los Estados Unidos y sus repercusiones en el ingreso y las oportunidades para los nativos, argumento que a menudo es citado por los opositores a la migración, en realidad es muy bajo.²⁰³ No sólo eso, sino que los inmigrantes, sin importar su estatus legal, son un motor importante del consumo y del sistema recaudatorio estadounidense. De acuerdo con el Centro *Selig* de Estudios Demográficos, en 2007 el poder adquisitivo de los hispanos será de 926 mil millones de dólares, una cifra muy cercana al PIB de México en 2003.²⁰⁴ 58% de dichos hispanos son de origen o ascendencia mexicana.²⁰⁵ Se prevé que esta cifra siga creciendo considerablemente, ya que una investigación de Standard &

²⁰² Jeffrey S. Passel, *Op. Cit.* p. 4

²⁰³ Citado en Peter Laufer. *Nación de mojados, el contexto para abrir la frontera entre México y los Estados Unidos*. México, Editorial Diana, 2006, p. 273

²⁰⁴ Notimex. "Crece poder de compra latino" en *El Universal*, miércoles 8 de febrero de 2006. Finanzas, p.9

²⁰⁵ *Ibid.*

Poor's, Global Insight y el Centro Selig calculan que el poder de compra hispano crecerá alrededor de 9% durante las próximas décadas, alcanzando un billón para 2008 y 2.5 billones para el 2020.²⁰⁶

Una investigación del *New York Times* estimó que más de la mitad de los inmigrantes ilegales no sólo recibe sus pagos en cheque, como muchos empleados regulares, sino que envían documentos al servicio de Recaudación Interna (*Internal Revenue Service*, o IRS) durante el año fiscal. Irónicamente, se ha comprobado que muchos inmigrantes indocumentados terminan recibiendo reembolsos de impuestos del propio fisco estadounidense.²⁰⁷ Por otro lado, aquellos que afirman que el influjo de mexicanos contribuye a deprimir los salarios tampoco tienen bases para sustentar su posición. Después de hacer una revisión de los principales estudios científicos sobre la relación entre migrantes y salarios, *The Economist* afirma que este argumento a menudo ha sido inflado y que su impacto es, a lo sumo, discutible.²⁰⁸

Los indocumentados, en su mayoría mexicanos que cruzaron la frontera con ayuda de polleros, han permeado la economía estadounidense de tal forma que han abarcado una enorme cantidad de sectores. La tabla 3 muestra que, contrario a la creencia popular, la mayoría de ellos no se dedica a la agricultura sino a los servicios, y que en muchos de estos sectores representan hasta un cuarto de la fuerza de trabajo disponible, como es el caso de los trabajadores de la construcción y aquellos dedicados al mantenimiento de exteriores. No obstante, cabe decir que el sector agrícola sigue siendo ampliamente susceptible a la disponibilidad de inmigrantes ilegales para trabajar en los campos. Durante 2006, cuando se reforzó la seguridad en la frontera con California, algunos inmigrantes decidieron quedarse del lado mexicano y provocaron la ruina de varios granjeros.

²⁰⁶ Citado en: Elena del Valle (ed.) *Hispanic Marketing & Public Relations: Understanding and Targeting America's Largest Minority*. Florida, Poyeen Publishing, 2005, p. 137

²⁰⁷ Eduardo Porter. "Here Illegally, Working Hard and Paying Taxes" en *The New York Times*, 19 de junio de 2006, pp. A1-A14

²⁰⁸ *The Economist. Myths and Migration*, 8 de abril de 2006, volumen 378, número 8472, p. 76. Ver también: Roger Lowenstein. "The Immigration Equation" en *The New York Times Magazine*, 9 de julio de 2006, volumen 155, número 53635, p. 36-71

Las frutas simplemente se pudrieron en los árboles, ante la falta de trabajadores para recolectarlos. En unos días, los empresarios dedicados al cultivo de la pera en California perdieron más de diez millones de dólares.²⁰⁹

Ocupación	Número (miles)	Porcentaje de la fuerza de trabajo total
Cocineros	436	20%
Trabajadores de la construcción	400	25%
Trabajadores domésticos	342	22%
Mantenimiento de exteriores	299	25%
Carpinteros	277	14%
Limpieza	262	11%
Trabajadores Agrícolas	247	29%
Pintores, constructores y mantenimiento	167	22%
Cajeros	158	5%
Choferes y vendedores	151	4%

Fuente: Adaptado de Eduardo Porter. "Here Illegally, Working Hard and Paying Taxes" en *The New York Times*, publicado el 19 de junio de 2006, pp. A1-A14 con base en datos del *US Bureau of Labor* y el *Pew Hispanic Center*

Los migrantes han encontrado cabida además en sectores donde su presencia no hace más que reforzar los cuestionamientos expresados anteriormente respecto a la coherencia de la seguridad fronteriza en general, como es el caso de instalaciones consideradas estratégicas. Durante 2004 la Agencia de Inmigración y Aduanas (ICE) deportó a 150 inmigrantes ilegales que trabajaban en instalaciones militares a lo largo y ancho de la Unión Americana, donde se desempeñaban como cocineros, conserjes e incluso como maestros de idiomas.²¹⁰ Éstos no son casos aislados: en 2006 la misma agencia arrestó en agosto a una docena de indocumentados que trabajaban para una empresa que tenía acceso a tecnología militar avanzada, mientras que más de cincuenta fueron detenidos en un área de alta seguridad en un aeropuerto cercano a Washington.²¹¹ El epítome de la ironía se presentó a principios de 2007, cuando

²⁰⁹ Julia Preston. "Pickers are few, and Growers Blame Congress" en *The New York Times*, 22 de septiembre de 2006, p. A1

²¹⁰ Associated Press. "Concerns Rise Over Illegals Working on U.S. Military Bases" en *Fox News.com*, 21 de octubre de 2005 [En línea] disponible en: http://www.foxnews.com/printer_friendly_story/0,3566,173033,00.html, consultado el 05/01/06

²¹¹ Horacio Santini. "Deportarán a indocumentados que trabajan en áreas estratégicas" en *Milenio*, 28 de marzo de 2007, p. 39

una corte federal multó con cinco millones de dólares a la empresa Golden State Fencing por contratar a mexicanos indocumentados. Dicha empresa era nada menos que la responsable de construir un muro en la frontera con México en la zona de San Diego.²¹²

Esta dependencia no ha pasado desapercibida en las altas esferas de la política estadounidense, aunque su reconocimiento provoca reacciones que van desde los arrebatos nacionalistas hasta la extrema franqueza. Por ejemplo, en julio de 2006 el alcalde de la ciudad de Nueva York, el republicano Michael Bloomberg, testificó ante el Senado de los Estados Unidos en una audiencia destinada a recabar opiniones sobre el tema de la migración ilegal y seguridad fronteriza. Bloomberg expresó una opinión pragmática y sorprendentemente honesta:

La ciudad de Nueva York es el hogar de más de tres millones de inmigrantes, y medio millón llegó a este país ilegalmente.... Aunque en efecto violaron la ley cruzando nuestras fronteras de manera ilegal, si no lo hubieran hecho la economía de nuestra ciudad estaría estancada y, de ser deportados, se colapsaría. Lo mismo aplica para el país entero.²¹³

Otros republicanos prominentes han expresado ideas afines, empezando por el mismo presidente Bush. En 2005, durante su mensaje anual a la nación (*State of the Union*), afirmó lo siguiente:

El sistema migratorio de los Estados Unidos ha expirado y no satisface las necesidades de nuestra economía y los valores de nuestro país. No debemos conformarnos con leyes que castigan a gente trabajadora que sólo quiere velar por sus familias, priva a los negocios de trabajadores dispuestos e invita al caos en nuestras fronteras.²¹⁴

²¹² Iván Pedraza. "Multan a empresa del muro por usar indocumentados" en *Milenio*, 30 de marzo de 2007, p. 12

²¹³ Associated Press. "Bloomberg: New York City Will Collapse Without Illegal Immigrants", en *Fox News.com*, 5 de julio de 2006 [En línea] disponible en: http://www.foxnews.com/printer_friendly_story/0,3566,202132,00.html. Consultado el 04/08/2006

²¹⁴ The White House. *George W. Bush, State of the Union Address*, 2 de febrero de 2005. [En línea] disponible en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050202-11.html>, consultado el 05/06/06

Proviendo de una administración que durante los últimos años ha financiado continuamente una política de seguridad fronteriza con severas deficiencias, esto podría parecer una afirmación sorprendente. Y, sin embargo, no es más que una aceptación tácita del rol imprescindible que juegan los indocumentados en la economía estadounidense.

A pesar de las evidencias presentadas anteriormente, las opiniones sobre la migración se han polarizado considerablemente desde 2001, reflejando no sólo recelo hacia el flujo migratorio, sino el descontento hacia el gobierno por una política migratoria cuyo fracaso se reconoce ampliamente. Cada vez son más los proyectos de carácter local que pretenden criminalizar la migración indocumentada o negarle acceso a ciertos beneficios. El diario *Christian Science Monitor* describe este fenómeno como "un arrebato en contra de la cultura latina", que ha llevado a localidades como Gwinnett, en Georgia, a prohibir los puestos de tacos callejeros o Hazleton, en Pennsylvania, a emitir ordenanzas castigando con cárcel a quien rente propiedades a inmigrantes indocumentados.²¹⁵ Medidas similares proliferan a lo largo y ancho de la Unión Americana: de acuerdo con Demetrios Papademetriou, presidente del Instituto de Política de Migración con sede en Washington, a fines de 2006 se contabilizaban en todo el país más de 1300 iniciativas hostiles a los mexicanos indocumentados.²¹⁶

Más allá de la opinión pública, el hecho innegable es que una reforma migratoria que saque de la sombra a millones de indocumentados y abra canales legales y seguros para incorporar a miles de trabajadores más sería un enorme paso adelante para un mejor control de los flujos transfronterizos, ya que podría liberar la enorme cantidad de recursos actualmente dedicados a controlar la migración y destinarlos a temas como el narcotráfico, el contrabando y el ubicuo tema del

²¹⁵ Patrik Jonson. "Backlash emerges against Latino culture" en *The Christian Science Monitor*, 19 de julio de 2006, p. 3

²¹⁶ Leslie Gómez. "Impulsan en EU leyes antilegales: Reconoce la Cancillería problema de protección" en *Reforma*, 13 de abril de 2007, p. 12

terrorismo. Sin embargo, los estadounidenses no serían los únicos beneficiados. Es evidente que dicha reforma beneficiaría a miles de mexicanos, que podrían emigrar en condiciones ordenadas y sin poner en riesgo su vida, al contrario de lo que ocurre actualmente.

Por otro lado, el disminuir la dimensión de ilegalidad asociada al fenómeno migratorio y dotarla de canales legítimos significaría también el fin de los cárteles de polleros y en general de las organizaciones dedicadas al tráfico de personas, un multimillonario negocio cuya subsistencia depende del mantenimiento del *statu quo*.

Desde que el presidente Bush intentó revivir la posibilidad de una reforma migratoria en 2004 el Congreso de los Estados Unidos ha venido discutiendo la posibilidad de aprobar una ley que incluya tanto provisiones migratorias como medidas para fortalecer la seguridad fronteriza, reforzando así la asociación conceptual del binomio seguridad-migración que fue discutido anteriormente en este capítulo.

Durante 2006 tanto la Cámara de Representantes como el Senado aprobaron proyectos de ley respecto al tema, aunque con enfoques radicalmente distintos. Mientras que la propuesta aprobada por el Senado en mayo contempla un programa de trabajadores temporales, así como intensificar la seguridad fronteriza y castigar duramente a quienes empleen a migrantes indocumentados, la propuesta de la Cámara de Representantes incluía solamente provisiones relacionadas con la seguridad, incluyendo la construcción de un muro a lo largo de un tercio de la frontera con México. Finalmente, el Senado accedió a algunas de las demandas del ala dura republicana en la Cámara, por lo que en octubre de 2006 el presidente Bush firmó la ley autorizando la construcción de dicho muro.

Empero, la reforma migratoria aún se encuentra en un estado de indefinición en el Congreso de los Estados Unidos.²¹⁷

Después de las elecciones intermedias en 2006 el Partido Demócrata recuperó el control del Congreso, resucitando en muchos la esperanza de que esta victoria llevaría a una aprobación de la tan debatida reforma migratoria. De hecho, en mayo de 2007 se aprobó en el senado una medida que contempla una reforma migratoria basada en una escala de puntos y que permitiría la entrada de hasta 400,000 trabajadores temporales cada año. Dicha medida aún deberá ser reconciliada con la Cámara de Representantes. Sin embargo, y como se mencionaba anteriormente, la polarización respecto al tema vuelve imposible tener certeza sobre lo que realmente ocurrirá.

En cualquier caso es seguro que, de aprobarse, el proyecto deberá incluir no sólo aspectos relacionados con la migración sino también medidas para reforzar la seguridad fronteriza; ello debido a que los partidarios de fronteras más restrictivas, cuyo lema ha llegado a conocerse como "*enforcement first*" (primero la aplicación de las leyes), constituyen un importante círculo político en Washington cuya preocupación por temas como el terrorismo o el narcotráfico encuentran una gran resonancia entre la opinión pública. Ya sea que la reforma se concrete o no, de antemano es posible afirmar que aquellos que abogan por la apertura total de fronteras entre México y su vecino del norte deben reconocer que, por las razones que hemos expuesto anteriormente, no hacen sino defender una mera utopía.

3.5. Implicaciones jurídicas y humanas

Además de las fallas estructurales discutidas previamente es necesario considerar, en el marco de una evaluación integral de la política bajo análisis, las

²¹⁷ Ver: Robert McMahon, "The 110th Congress and Immigration Reform" en *The Council of Foreign Relations*, 13 de febrero de 2007 [En línea] disponible en: http://www.cfr.org/publication/12628/110th_congress_and_immigration_reform.html, consultado el 13/03/07

implicaciones legales que su ejecución acarrea. Es necesario, sin embargo, hacer una precisión: debido a la naturaleza consuetudinaria del derecho aplicable en los Estados Unidos, la seguridad fronteriza no es regulada directamente en la Constitución, ni tampoco es objeto de una ley en particular. Existe, más bien, un entramado de leyes federales, decisiones del ejecutivo y procedimientos administrativos que en conjunto constituyen el marco legal aplicable. Por ello, y como ya ha quedado evidenciado, la seguridad fronteriza involucra una larga serie de agencias y tareas.

Dado lo anterior, un análisis jurídico exhaustivo podría fácilmente exceder los límites de esta investigación. Por lo tanto, nos limitaremos a señalar ejemplos que, a la sazón, ilustran algunos de los problemas de carácter jurídico más representativos de la estructura desigual y contradictoria de la política de seguridad fronteriza, con un enfoque particular en aquellos que representen dilemas no sólo legales, sino sociales.

Como fue señalado durante el apartado dedicado a la relación entre opinión pública y seguridad fronteriza de este capítulo, algunos de los cuestionamientos más severos a esta última provienen de organizaciones que trabajan en el ámbito de los derechos humanos, que apuntan a las consecuencias de la securitización de los flujos fronterizos.

Un ejemplo muy claro de lo anterior son los migrantes que se encuentran en los Estados Unidos de manera ilegal y sus hijos, particularmente los menores de edad. Como parte del endurecimiento de la política de seguridad fronteriza después del 11 de Septiembre y, por consiguiente de las políticas de inmigración, se han incrementado las redadas y las deportaciones a lo largo y ancho de la Unión Americana. Entre 2002 y 2006 el número de migrantes indocumentados que han sido arrestados en sus lugares de trabajo se multiplicó por siete, pasando de

500 a 3,600 entre 2002 y 2006.²¹⁸ De igual forma, en años recientes el objetivo de las agencias de seguridad fronteriza se ha reenocado: además de la aprehensión, la deportación expedita e incluso el encarcelamiento figuran ahora como procedimientos comunes en algunos sectores de la frontera.

Estas medidas tienen importantes repercusiones entre los niños, uno de los sectores de la población más vulnerables. El National Council of La Raza calcula que, en los Estados Unidos, hay alrededor 5 millones de menores que tienen por lo menos un padre indocumentado. Por ello, han estimado que, por cada dos migrantes que son aprehendidos y deportados, hay un niño que se queda en territorio estadounidense.²¹⁹

En la frontera con México el problema tiene un matiz distinto, pero no menos grave: debido al fenómeno de la circularidad en la migración, (es decir, migrantes que cada determinado tiempo deciden regresar a México temporalmente y después se internan en los Estados Unidos), hay un gran número de mexicanos que son aprehendidos al intentar regresar a los Estados Unidos de manera ilegal, muchos de ellos con hijos que han nacido en la Unión Americana y que, por lo tanto, ostentan la ciudadanía de aquel país. Como resultado, miles de familias han sido separadas.

Otra variante de esta dinámica se presenta con la migración por etapas: cuando son los padres quienes se internan primero de manera ilegal en los Estados Unidos y después encargan sus hijos a polleros mexicanos para que éstos se encarguen del cruce, confiando su suerte a bandas de traficantes de personas con la esperanza de la reunificación familiar.

²¹⁸ Randy Capps, Rosa María Castañeda et. al. *Paying the price: The impact of Immigration Raids on American Children*. Washington, National Council of La Raza, 2007, p. 1 [En línea], disponible en: http://www.urban.org/UploadedPDF/411566_immigration_raids.pdf, consultado el 03/05/07

²¹⁹ *Ibid.*, p.p. ii, 1

adoptó la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006. Ambas llaman a la comunidad internacional a observar los derechos humanos de los migrantes sin importar su estatus legal, y son también objeto de una fuerte oposición por parte de los Estados Unidos.²²²

El caso de los menores migrantes ilustra las sutiles ramificaciones jurídicas, tanto nacionales como internacionales, que se desprenden de la política que tiene por objetivo el control de los flujos transfronterizos, espacios donde la aplicación (o no aplicación) de las leyes en aras de la seguridad da pie a dilemas que involucran tanto el cuerpo legal como sus repercusiones en el tejido social.

Otro ejemplo puede extraerse de algunas de las medidas que han sido implementadas después del 11 de septiembre, particularmente las tendientes a recabar información personal de las personas que cruzan la frontera. Como se vio en el capítulo anterior, se han puesto en marcha programas como US VISIT, un enorme repositorio de información donde se almacenan datos sobre quienes ingresan por alguno de los puntos de entrada autorizados a los Estados Unidos. En principio no existe impedimento legal alguno para su puesta en marcha; sin embargo, el monitoreo intensivo de ciudadanos extranjeros y los problemas de seguridad que permitirían que dicha información sea usada de manera dudosa, un aspecto que será discutido a profundidad más adelante, parecen contravenir el sacrosanto pilar de la privacidad establecido, entre otros, por la cuarta enmienda de la Constitución de los Estados Unidos.

Otro aspecto legal que puede ser traído a colación es una creciente tendencia a la militarización de la seguridad fronteriza, proceso que será analizado con mayor detalle en el capítulo cuatro. Cabe adelantar, sin embargo, que en Estados Unidos la ley *Posse Comitatus* de 1878 acota el papel del ejército en el cumplimiento de la

²²² La *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* puede ser consultada en: http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/m_mwctoc_sp.htm. La resolución 61/165 de la Asamblea General puede consultarse en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/504/33/PDF/N0650433.pdf?OpenElement>

ley civil. Empero, debido a la securitización de los flujos transfronterizos que se vio intensificada por los atentados del 11 de septiembre, las evidencias apuntan a un papel cada vez más importante del ejército en las tareas de seguridad fronteriza, hecho que atenta contra el ideal establecido desde muy temprano en la historia fundacional de los EU de que el ejército no debería convertirse en una fuerza del orden al interior del país.

Los menores migrantes, la privacidad y el ejército como agente de control de flujos transfronterizos ejemplifican, en última instancia, tres aspectos distintos de un mismo problema: la contradicción entre lo que Estados Unidos representa como ideal y el cuerpo de leyes que se construyó en torno al mismo, y una tendencia regresiva, que pareciera anteponer los intereses de seguridad por encima de aspectos humanos y sociales. El tema no es baladí, porque se inserta en el ámbito más amplio del debate que se originó después del 11 de septiembre en los Estados Unidos del balance adecuado entre privacidad, derechos humanos y libertades fundamentales y seguridad. Es difícil establecer cuál es el punto adecuado de balance, pero de antemano es posible afirmar que el cumplimiento obcecado de la ley sin tomar en cuenta el entorno social en el que opera es una apuesta demasiado arriesgada como para ser tomada literalmente.

3.6. Política e inercia

Durante el primer capítulo de esta investigación, bajo el apartado de la teoría constructivista, se analizó la posibilidad de que los actores de las relaciones internacionales puedan actuar de forma irracional, contrario a los postulados de otras teorías como el realismo o la interdependencia. Después de haberla revisado en detalle, queda claro que la política de seguridad fronteriza se caracteriza por múltiples elementos irracionales que socavan su capacidad de cumplir con las funciones nominal y simbólica que tiene a su cargo. En otras palabras, ha sido incapaz de manejar de forma efectiva los flujos transfronterizos y dotar de un sentido de protección a la audiencia doméstica a la que sirve. Como también se

exponía anteriormente, tal vez el mayor (y único) éxito de esta política ha sido asegurar su continuidad, presentándose como la única o, en cualquier caso, la menos riesgosa de las opciones.

Inmediatamente surge una pregunta fundamental: ¿cuáles son las razones que han asegurado, a pesar de su eficiencia marginal, la continuidad del modelo de seguridad fronteriza predominante? De entrada, podemos decir que la respuesta está dividida en dos partes: en primer lugar, debemos echar un vistazo a los factores políticos subyacentes, ya que al introducirlos en la ecuación veremos que la seguridad fronteriza, al igual que cualquier otra actividad colectiva, es un proceso que, más allá de las cuestiones objetivas, se encuentra profundamente arraigado en el escenario de las pasiones y los intereses humanos. La segunda parte de la respuesta debemos buscarla en la resistencia de cualquier política compleja al cambio. A menudo, y a pesar de sus altos precios, el *statu quo* parece ser la mejor opción ante lo que se percibe como un nudo gordiano.

Si repasamos de manera brevísima los elementos que dan sostén al aparato de control de fronteras de los Estados Unidos podremos darnos cuenta de por qué sería imposible caracterizarlo como un problema limitado por dimensiones racionales: tres mil kilómetros de frontera con su vecino del sur, decenas de miles de empleados federales distribuidos en distintas agencias y oficinas, un presupuesto de miles de millones de dólares y una enorme densidad de flujos transfronterizos, abarcando un espectro que va desde los apetecibles intercambios comerciales hasta los universalmente odiados terroristas. Estas enormes dimensiones nos revelan el secreto mejor guardado de la política de seguridad fronteriza: que en ella hay menos seguridad que política.

¿Es ésta una afirmación exagerada? Basta revisar algunos de los episodios que han llevado a su conformación para concluir que no. Tomemos el caso del Departamento de Seguridad Interna, el gigante burocrático que hoy en día es responsable de cuidar las puertas de entrada a los Estados Unidos. La historia

detrás de su creación no es sólo la muestra de la determinación del pueblo estadounidense. El DHS es el resultado de una batalla en la arena política entre la administración Bush y sus opositores para ganar la confianza del electorado.

El famoso historiador inglés Lewis Namier dijo en alguna ocasión que "lo que más importa de las ideas políticas son las emociones implícitas, la música para la que las ideas son un mero libreto, a menudo de calidad muy inferior".²²³ Si hemos de aplicar este criterio a la seguridad fronteriza, las ideas detrás de dicha política provocan un torbellino de emociones. Los flujos que en principio pretende controlar son justamente algunos de los temas más controversiales dentro de la vida política estadounidense: migración, terrorismo, narcotráfico, contrabando, etc. Se trata no sólo de temas profundamente emocionales, sino peliagudos desde el punto de vista político.

La mejor prueba de ello es nada menos que el propio presidente Bush, que ha tenido que ajustar una y otra vez su opinión a favor de una reforma migratoria para hacerla coincidir con el ala dura republicana (y algunos demócratas) que consideran cualquier postura "suave" respecto a la migración una afrenta a la seguridad del país. México ha observado con desconcierto el viraje de la administración Bush hacia una postura más restrictiva de los flujos transfronterizos, a menudo sin entender que las concesiones del presidente estadounidense a los partidarios del *enforcement first* son menos una renuncia del presidente a su propia interpretación del asunto que un cálculo político hecho teniendo en mente la miríada de intereses que convergen en los tres mil kilómetros de frontera.

El peso político de los temas alrededor de la seguridad fronteriza puede comprobarse si se echa un vistazo a las elecciones intermedias de 2006, cuando los demócratas recuperaron el control de ambas cámaras del Congreso en unas elecciones sumamente reñidas. Por ello, no es de extrañarse que asuntos como la

²²³ Citado en John Micklethwait y Adrian Wooldridge. *Una nación conservadora: El poder de la derecha en Estados Unidos*. Barcelona, Debate, 2006, p. 446

migración o la seguridad interna hayan marcado profundamente el tono de dicho proceso electoral. Conscientes del potencial detrás de temas como la migración, algunos de los candidatos que competían por escaños de resultado incierto apostaron a posiciones más restrictivas en un intento por granjearse el apoyo de los electores. El congresista J.D. Hayworth del estado de Arizona, por ejemplo, publicó convenientemente antes de las elecciones un libro llamado *"Whatever it takes"* (Cuanto sea necesario), que se trata básicamente de una crítica al gobierno por no hacer lo suficiente para controlar las fronteras. En la portada, Hayworth aparece desafiante frente a uno de los muros que dividen la frontera entre México y Estados Unidos. Randy Graf, que compitió por otro de los distritos de Arizona, hizo de la seguridad fronteriza el tema central de su campaña, denunciando la "invasión" de inmigrantes ilegales y el riesgo inminente que eso representa para los Estados Unidos.²²⁴

Paradójicamente, tanto Graf como Hayworth perdieron las elecciones. Aparentemente, el tono de sus campañas provocó que muchos votantes de origen hispano prefirieran a sus rivales demócratas. Sin embargo, se trata de la excepción que confirma la regla. De acuerdo con la revista *The Economist*, "las elecciones de mitad de periodo comprobaron que la migración ilegal no es tanto una alfombra mágica como una granada vieja: explosiva y difícil de manejar."²²⁵ Del lado contrario del espectro encontramos múltiples ejemplos de políticos cuyas largas carreras se han forjado sobre la promesa de una frontera impenetrable: Tom Tancredo, Pat Buchanan, Russell Pearce, Silvestre Reyes y Duncan Hunter, por mencionar algunos.

¿Qué implicaciones tienen los factores políticos en la seguridad fronteriza de los Estados Unidos? En primer lugar, la diversidad de intereses que en ella convergen vuelve difícil el consenso y favorecen el movimiento inercial, como veremos a

²²⁴ Joseph Lelyveld. "The Border Dividing Arizona" en *The New York Times Magazine*, 15 de octubre de 2006, volumen 156, número 53733, pp. 40-86

²²⁵ *The Economist*. "The Rusty Grenada", 18 de noviembre de 2006, volumen 381, número 8504, pp. 32-34

continuación. Por otro lado, si bien esta falta de consenso a menudo dificulta el cambio, los atentados terroristas de 2001 otorgaron una posición de ventaja a los partidarios de un control de flujos transfronterizos más estricto, quienes desde entonces han dominado el debate. Sin embargo, cabe aclarar que este predominio debe mucho más a la habilidad política de dicho sector que a resultados concretos que, como hemos visto anteriormente, son más bien escasos.

La falta de una opción viable y de voluntad para transformar radicalmente la política de seguridad fronteriza en un instrumento que verdaderamente cumpla con las funciones que le han sido asignadas nos lleva al segundo argumento que explica por qué el enfoque actual prevalece a pesar de sus propias contradicciones: el peso de su propia inercia. Como constatamos anteriormente, la variedad de intereses políticos que se entrelazan con las fronteras y los flujos que las atraviesan han provocado un estancamiento del debate. Mientras temas como la migración o el terrorismo sigan cotizándose alto entre el electorado es muy probable que la objetividad se vea reemplazada por el cálculo político. Sin embargo, querer explicar la inamovilidad mediante un puñado de políticos egoístas es un argumento parcial.

Transformar la política de seguridad fronteriza es una tarea mucho más difícil de lo que parece debido a la gran cantidad de aspectos sutiles que la rodean: no sólo están las consideraciones electorales de por medio, sino que requiere una revolución conceptual que pocos están dispuestos a asumir. Por ejemplo, dicha transformación pasa necesariamente por revalorar el flujo de inmigrantes indocumentados y lo que verdaderamente representa para la vida económica y social de los Estados Unidos, sin mirarlo únicamente a través del prisma de la seguridad; en otras palabras, romper con el binomio migración-seguridad al cual nos referíamos anteriormente.

Por otro lado, es necesario asumir las contradicciones que permean el modelo de control de fronteras actual y aceptar que se puede estar reforzando un esquema

inoperante, algo que ningún actor político en su sano juicio está dispuesto a hacer, debido a que aceptar las fallas de la política de seguridad fronteriza implica además, como se dijo anteriormente, cuestionar los verdaderos alcances y limitaciones de la guerra contra el terror, la guerra contra las drogas y la política de seguridad interna, entre otros. En otras palabras, se trata de una empresa costosa, arriesgada y que necesariamente pasa por reconocer las fallas que se han perpetuado durante décadas. Considerando todos estos factores, no es difícil ver por qué la inercia ha prevalecido por encima de cualquier intento de reestructuración profunda.

Por supuesto todo lo anterior no significa que el cambio sea imposible, aunque cualquier pronóstico sobre el agotamiento del modelo actual rebasa las posibilidades de esta y cualquier otra investigación. Pese a ello, durante el primer capítulo, se hizo especial énfasis en la capacidad que de cambio como una posibilidad a la que tienen acceso los actores de las relaciones internacionales. Si la seguridad fronteriza es "lo que los Estados hacen de ella", entonces no hay nada como una inercia irrompible. Si eso es lo que depara el futuro, sin embargo, es imposible de adivinar.

3.7. Conclusiones

Para evaluar el éxito de una política debemos tomar en cuenta no sólo las medidas implementadas en su nombre, sino el efecto de las mismas en la audiencia doméstica a la cual está dirigida. Ello nos permitirá estimar si cumple con éxito la función simbólica que le ha sido asignada. En este caso, se trata de determinar si la política bajo análisis logra proporcionar un sentido de seguridad a los sectores susceptibles al efecto de los flujos transfronterizos.

Para tal efecto, este capítulo comenzó con una revisión sobre la evidencia que existe respecto a la confianza del público estadounidense en su gobierno para

mantenerlo a salvo de un ataque terrorista en territorio americano, elemento fundamental de la política de seguridad interna. Dichas evidencias muestran un escepticismo generalizado, producto no sólo de la naturaleza impredecible y ubicua del terrorismo, sino también de las contradicciones e incoherencias mostradas por las autoridades al poner en práctica medidas destinadas a proteger a los Estados Unidos de un evento catastrófico.

Este sentimiento de desconfianza se extiende hacia otros ámbitos de la seguridad interna incluida por supuesto la seguridad fronteriza, en cuyo caso las críticas se concentran no sólo en la incapacidad del gobierno para controlar de forma eficiente flujos como la migración indocumentada o el narcotráfico, sino en sus efectos nocivos, tales como las muertes de migrantes, el fortalecimiento de las redes del crimen organizado y las violaciones a los derechos humanos. Es por ello que las voces críticas a la política de seguridad fronteriza provienen de amplios y diversos sectores de la vida pública estadounidense, incluyendo activistas, medios de comunicación, milicias organizadas y, paradójicamente, el presidente Bush, quien en múltiples ocasiones ha exhortado a reformar un sistema que en sus propias palabras se encuentra "averiado".

Una segunda parte de este capítulo se enfocó a analizar las averías de este sistema, las grandes fallas estructurales que impiden una gestión eficiente de los flujos transfronterizos. En total, son seis los problemas inherentes a este modelo: 1) ignorar los factores económicos detrás de los flujos transfronterizos, 2) la falta de criterios rigurosos para llevar a cabo análisis costo-beneficio, 3) una asignación errónea de prioridades, 4) la falta de coordinación, 5) una mala apreciación del papel de la tecnología y 6) la pérdida de recursos que implica tratar el fenómeno de los migrantes indocumentados como un problema de seguridad.

Ignorar los factores económicos que subyacen a los flujos transfronterizos provoca un círculo vicioso en el que se pretende su erradicación sin considerar que detrás de ellos existen factores de oferta y demanda, por lo que sólo se les obliga a

buscar nuevas formas de desplazarse sin afectar los incentivos que les dan origen. Ello fomenta la ilegalidad e impide un análisis objetivo de los mismos. En segundo lugar, muchas de las medidas implementadas después del 11 de septiembre en materia de seguridad fronteriza han sido objeto de un pobre análisis costo-beneficio, lo que ha originado una serie de abusos que no sólo representan un costo económico, sino que fallan en proveer la seguridad de la que teóricamente son responsables. A esto debe añadirse que al hacer la asignación de prioridades aquellos encargados de tomar las decisiones privilegiar las partes más visibles del sistema, ignorando muchas veces su engranaje. Los recursos están asignados de manera desproporcionada, creando demasiada presión en ciertas partes del aparato de control de flujos transfronterizos.

Por otro lado, los problemas de coordinación entre agencias se ven reflejados en un desempeño irregular en lo que respecta al control de flujos. Aunque teóricamente la creación del DHS ayudaría a resolver muchos de estos problemas, paradójicamente ha constituido una mega-burocracia a la cual le tomará mucho tiempo llevar a cabo sus funciones de manera eficiente.

En lo que respecta a la tecnología, su potencial a menudo ha sido sobrevaluado, creyendo que la implementación de tecnología avanzada llevaría *de facto* a crear una frontera más eficiente. Sin embargo, es necesario reconocer que la estrategia del "muro virtual" se encuentra limitada por varias razones: la magnitud de los flujos que en teoría debe controlar, la enorme extensión física que debe cubrir, los costos asociados y sus problemas de implementación.

La última, y probablemente la más grande de todas las fallas, es la enorme cantidad de recursos que se destinan a controlar el fenómeno de la migración indocumentada que, a pesar de que no representa una amenaza a los Estados Unidos, ha sido una de las principales justificaciones para construir el enorme aparato de seguridad fronteriza. Los argumentos de aquellos que pretenden desvanecer el flujo migratorio de sur a norte se apoyan en consideraciones

económicas o bien de seguridad. Pero las evidencias en ambos sentidos apuntan hacia los beneficios que la migración indocumentada aporta a la sociedad y la economía estadounidense, evidencias que, más que fomentar un reclamo para la apertura de canales legales y seguros para la migración, han contribuido a polarizar a la sociedad. En cualquier caso, una reforma migratoria que permita sacar de la sombra a millones de indocumentados y que abra canales legales para la migración forma parte indispensable de la agenda de seguridad fronteriza no sólo de los Estados Unidos, sino también de México. Dicha reforma se encuentra bajo debate en el Congreso de los Estados Unidos, sin que hasta el momento existan indicios claros de si será o no aprobada.

Además de las fallas estructurales expuestas anteriormente, es claro que existen graves implicaciones legales y éticas de las medidas que se han analizado. Si bien no se ha cuestionado la facultad que un gobierno posee para implementar la política que considere más conveniente al interior de su territorio, es cierto que la interdependencia con otros países y que el fallo de la racionalidad a nombre de la cual se erige una política de esta naturaleza debería obligar a revisar sus aspectos humanos, que no pueden ni deben pasar desapercibidos.

La última sección de este capítulo expuso las razones por las que, a pesar de sus pobres resultados, el enfoque actual de control de flujos ha logrado su supervivencia. Hay dos razones que explican esto: en primer lugar, el hecho de que, por encima de las consideraciones objetivas, se trata de una política donde la enorme cantidad de intereses entrelazados y la magnitud de los recursos que maneja vuelve difícil las posibilidades de cambio. Esto nos lleva a la segunda razón, que es el hecho de que esta política es presa de su propia inercia, misma que sólo puede romperse a través de una aceptación de sus grandes fallas y de una revolución conceptual para entender de forma cabal los factores involucrados en los flujos transfronterizos. Transformar esta política, en otras palabras, es una empresa costosa y arriesgada, que requiere un enorme esfuerzo colectivo, mismo que, a la fecha, todavía se dibuja lejano en el horizonte.

4. *The Border of Bucks and Bangs*: El papel del ejército y las empresas en la seguridad fronteriza



Playas de Tijuana, 27 de julio de 2006. Fotografía del autor

4.1. Introducción

Durante la evaluación que se llevó a cabo en el capítulo anterior pudimos constatar que existen muchos efectos secundarios, a menudo paradójicos, que son producto de la política de seguridad fronteriza de los Estados Unidos. Sería erróneo pensar que sus consecuencias nocivas fueron diseñadas de antemano y de manera explícita. Más bien, son el producto forzoso de la interacción entre los distintos actores y dinámicas que confluyen en su elaboración y puesta en marcha. Esto no significa que se deba asumir una actitud de resignación y considerarlas "inevitables". Simplemente se debe aceptar que mientras siga operando tal y como lo ha hecho hasta ahora, sus efectos adversos continuarán reproduciéndose.

Existen otros dos procesos que también se derivan de la política actual y que, por su importancia, merecen ser analizados con detenimiento. El primero de ellos es el despliegue gradual de conceptos, prácticas, herramientas, técnicas y, finalmente, de personal militar en las labores de vigilancia. El segundo proceso es la formación de un lucrativo mercado de la seguridad fronteriza, donde las empresas no sólo se han visto beneficiadas por el gasto gubernamental, sino que han adquirido progresivamente un papel en la elaboración y ejecución de la política de seguridad fronteriza.

Ambos fenómenos se insertan en el marco más amplio del *Zeitgeist* estadounidense. Las denuncias sobre la influencia desproporcionada que juegan tanto las corporaciones como el ejército en la vida pública son añejas y han originado debates de diversa índole, que van desde las teorías de la conspiración hasta análisis concienzudos.²²⁶ Sin embargo, lo que sí es un hecho es que ambos actores tienen una enorme influencia en el sistema político, social y económico de los Estados Unidos. Este capítulo no es tanto una discusión sobre la influencia de estos actores en la vida pública como un análisis del rol que juegan en la política

²²⁶ Un profuso análisis de la influencia del ejército en la vida política de los Estados Unidos es: Andrew Bacevich. *The New American Militarism: How Americans are Seduced by War*. Oxford University Press, 2005, 270 pp.

de seguridad fronteriza de los Estados Unidos y, más específicamente, cuál ha sido su papel después del año 2001.

La primera parte de este capítulo se abocará a analizar cómo, después de los atentados terroristas, se ha incrementado sustancialmente el uso de prácticas, herramientas y tecnología militar en las labores de seguridad fronteriza, proceso que culmina con el envío de tropas de la Guardia Nacional a la frontera en mayo de 2006. Si bien la presencia física del ejército en la zona no se remonta a 2001 sino a varias décadas atrás, lo que sí ha cambiado sustancialmente es su espectro de actividades, que se ha ampliado ante la percepción de que los cuerpos civiles son incapaces de garantizar la seguridad del territorio estadounidense bajo la amenaza ubicua del terrorismo.

Después de hacer un recuento de las distintas etapas de la militarización que concluye con la decisión del presidente Bush de enviar la Guardia Nacional a la frontera a principios de 2006, se presentarán las consecuencias y los problemas asociados a una mayor intervención del ejército, haciendo hincapié en las repercusiones negativas de alimentar una imagen de caos y violencia en la frontera.

En una segunda parte se analizará el rol creciente del sector privado como un importante proveedor de bienes y servicios para la seguridad fronteriza, un papel que se ha ido expandiendo al permitirle a las grandes corporaciones formar parte del aparato de toma de decisiones, un hecho que vulnera el monopolio de la fuerza estatal y lleva consigo riesgos implícitos. Se demostrará cómo, gradualmente, el sector privado ha ido ganando influencia en la elaboración e implementación de la política de seguridad fronteriza, lo cual abre interrogantes acerca de los límites entre el sector público y privado.

El capítulo concluye con un balance de ambas dinámicas, advirtiendo sobre sus posibles consecuencias y la necesidad de replantear el papel tanto del ejército como de las grandes compañías en la seguridad fronteriza. Vale la pena hacer un

caveat al lector: los procesos que serán analizados a lo largo de este capítulo son amplios y, en general, han sido poco estudiados desde el punto de vista teórico. Este capítulo no pretende ofrecer respuestas definitivas, sino más bien iluminar áreas grises que necesitan más atención y apuntar hacia nuevos horizontes. Por ello, varios de los apartados terminan haciendo referencia a la necesidad de investigar estos fenómenos más a fondo para comprenderlos en su totalidad.

4.2. La militarización de la frontera

4.2.1 Antecedentes: Armas, pastores y drogas

Al discutir los postulados de la teoría realista se mencionaron dos aspectos que serán vitales para el proceso que está bajo análisis: la territorialidad del Estado y el predominio de la unilateralidad. En ese sentido, y como podremos comprobar a lo largo de este capítulo, la militarización de la frontera responde a una decisión unilateral de los Estados Unidos destinada a controlar los flujos que atraviesan la frontera, aspecto considerado fundamental para la supervivencia del Estado.

La presencia del ejército en la frontera tiene antecedentes que se remontan al siglo XIX. No podemos olvidar que, tal y como se encuentra delimitada actualmente, la frontera misma es producto de un evento bélico: la intervención estadounidense de 1846. A pesar de estos antecedentes conflictivos, el siglo XX fue testigo de un acercamiento progresivo y una pacificación de la relación México-Estados Unidos, lo cual hizo innecesaria la presencia de elementos militares en la región. Con la creación en 1924 de la Patrulla Fronteriza, la seguridad de la zona pasó a formar parte exclusiva del ámbito civil. Sin embargo, durante la segunda mitad del siglo XX el carácter civil de la seguridad fronteriza comenzó a diluirse a raíz del ascenso de la migración indocumentada y el tráfico de drogas como temas de seguridad nacional. El resultado fue un ascenso del *ethos* y la *praxis* militar en la política de seguridad de las fronteras. En otras palabras, asistimos durante esa época a lo que puede denominarse la *militarización* de la frontera de Estados Unidos con México.

La obra de Timothy Dunn, *The Militarization of the U.S. Mexico Border* documenta copiosamente este proceso. Dunn afirma que podemos entender la militarización como un proceso de dos dimensiones: por un lado, encontramos el uso de retórica e ideologías propias del ámbito bélico, una dimensión indirecta o abstracta. Por otra parte podemos hablar de una dimensión tangible o directa que tiene que ver, como el propio autor afirma, con el uso de tácticas, estrategias, tecnología, equipo y finalmente, el despliegue de fuerzas militares.²²⁷

A través del trabajo de Dunn se puede constatar que la frontera presenció una primera etapa de militarización directa en el periodo que va de 1970 a 1986, cuando las administraciones de Carter y Reagan comenzaron a incorporar al ámbito de la seguridad fronteriza prácticas y tecnologías que corresponden a la *doctrina de conflictos de baja intensidad*, un concepto creado por el ejército y que se define como

...El establecimiento y mantenimiento del control social sobre poblaciones civiles seleccionadas mediante la implementación de un amplio rango de medidas sofisticadas a través de los esfuerzos coordinados de fuerzas de policía, paramilitares y militares.²²⁸

La Doctrina de Conflictos de Baja Intensidad fue desarrollada por el ejército de los Estados Unidos para enfrentar principalmente guerrillas, como las que se encontraban en América Central y el sureste asiático.

Durante el periodo mencionado se instalan en la frontera los primeros sensores, cámaras y equipos de iluminación, mismos que habían sido utilizados durante conflictos bélicos en el extranjero, pero que hasta entonces eran inéditos en la zona. Acompañando al despliegue tecnológico encontramos también la adopción por parte de los cuerpos civiles de prácticas y elementos organizacionales que

²²⁷ Timothy Dunn. *The Militarization of the U.S. Mexico-Border: Low Intensity Conflict Comes Home*, Texas, University of Texas- Center for Mexican American Studies, 1996, p. 3. La distinción entre militarización directa e indirecta es propia.

²²⁸ *Ibid*, p. 4

proviene del ejército. Un ejemplo es la creación, en 1984, de la unidad élite de la Patrulla Fronteriza llamada *Border Patrol Tactical Team* o BORTAC, un grupo conformado originalmente por 100 individuos cuyo programa de entrenamiento incluía aspectos como control de manifestaciones, contraterrorismo y actividades paramilitares.²²⁹

Una segunda etapa fue inaugurada simbólicamente por Reagan en 1986, al emitir una directiva presidencial secreta que designó formalmente el problema del narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional. Este acto de retórica tuvo un efecto significativo en la denominada "Guerra Contra las Drogas"; ya que contribuyó a legitimar la participación del Departamento de la Defensa en operaciones conjuntas con la DEA, el FBI, la Patrulla Fronteriza y otros cuerpos civiles. Una de las primeras fue la Operación Alianza (*Operation Alliance*) de 1986, que es particularmente importante porque dentro de sus objetivos estaban no sólo el decomiso de drogas, sino también de armas, dinero e incluso la detención de inmigrantes ilegales, algo que, como Dunn señala, es la legitimación tácita de un papel ampliado del ejército en labores reservadas a civiles.²³⁰ La Operación Alianza hizo uso de un impresionante despliegue de equipo militar: aviones-radar EC2, helicópteros Blackhawk, interceptores de alta velocidad, seis globos aerostáticos con radares, aviones AWACS y helicópteros Huey, todos provistos por el ejército, quien jugó un papel importantísimo en los campos de logística, operación de equipos y supervisión.²³¹

En 1989 se crea la Fuerza Conjunta de Trabajo- 6 (*Joint Task Force-6* o JTF6), un programa del Departamento de la Defensa cuya misión era coordinar la participación del ejército en el combate al narcotráfico. Con sede en Fort Bliss, Texas, a JTF6 le fue prohibido realizar directamente detenciones y más bien fue confinada a apoyar a las agencias civiles en labores "secundarias", como la construcción de barreras físicas y la reparación de equipo. Sin embargo, los

²²⁹ *Ibid.* p. 52

²³⁰ *Ibid.* p. 113

²³¹ *Ibid.* p. 114

militares participaron entrenando a oficiales de la Patrulla Fronteriza en técnicas de investigación, uso de explosivos y "selección de blancos", entre otros²³². Un activista de derechos humanos en California documentó ampliamente cómo elementos militares participaban codo a codo con agentes de la Patrulla Fronteriza, apoyándolos en tareas como el transporte de indocumentados en vehículos civiles.²³³

No tardaron en llegar reportes de los primeros incidentes desagradables. En enero de 1997 se produjo un tiroteo entre inmigrantes ilegales y soldados de los Estados Unidos bajo circunstancias confusas. Las autoridades terminarían por reconocer que un soldado le disparó por la espalda a un indocumentado.²³⁴ Más tarde, durante ese mismo año, se produjo un evento que recibió una enorme cobertura en los medios de comunicación. Ezequiel Hernández, de 18 años, recibió un disparo fatal por parte de un soldado que patrullaba el área de Redford, Texas. Ezequiel se encontraba pastoreando un rebaño de cabras al momento de su muerte.²³⁵ A pesar de que el soldado fue eximido de toda responsabilidad, el incidente provocó una ola de críticas que obligó a la administración Clinton a disminuir el perfil mediático de la JTF6 en la frontera.

Pero eso no impidió que el rol de la Fuerza Conjunta continuara creciendo a espaldas del escrutinio público. Dado que la JTF6 no puede iniciar operaciones por su cuenta, sólo entra en acción a solicitud expresa de una agencia civil. En el periodo que va de 1990 a 1993 condujo más de 1,260 misiones de apoyo contra el narcotráfico y en los primeros meses de 1995, el número de peticiones de ayuda

²³² Timothy Dunn y José Palafox. "Border Militarization and Beyond: The Widening War on Drugs" en *Borderlines*, volumen 8 número 4, abril de 2000, [En línea] Disponible en: <http://us-mex.irc-online.org/borderlines/2000/bl66/bl66milit.html> consultado el 12/07/06

²³³ "Interview with Roberto Martinez" en *In Motion Magazine*, 14 de septiembre de 1997 [En línea] disponible en: <http://www.inmotionmagazine.com/border.html> consultado el 12/08/06

²³⁴ Thaddeus Eric. "Borderline Shootings: Two cases this year raises questions about military's role on Rio Grande", en *The Houston Chronicle*, domingo 22 de junio de 1997, p.1

²³⁵ Ver el reportaje especial: Monte Paulsen. "Fatal Error: The Pentagon's War on Drugs Takes a Toll on the Innocent", en *The Austin Chronicle*, 25 de diciembre de 1998.

se incrementó a más de 4,000.²³⁶ Para 1996 había alrededor de 4,600 soldados trabajando en operaciones de combate al narcotráfico.²³⁷ De acuerdo con el diario *Le Monde Diplomatique*, si se toma en cuenta la tasa de rotación de soldados (JTF6 tiene asignados pocos elementos permanentes, por lo que se compone principalmente de voluntarios de la Guardia Nacional), en menos de 5 años alrededor de 46,000 soldados habrían participado en dichas operaciones.²³⁸

Durante esta etapa, es de notar que el incremento de la participación militar en la guerra contra las drogas, justificación central de la intervención del ejército en este ámbito previamente reservado a cuerpos civiles, no se tradujo en una disminución significativa de dicho flujo ilegal. Al final de este periodo los cárteles mexicanos consolidaron su presencia en los Estados Unidos, manteniendo altísimos márgenes de ganancia. Por otro lado, México terminó de asentarse como una de las rutas preferidas para los narcotraficantes. De acuerdo con el Departamento de Estado, en 1989 un tercio de la cocaína en territorio estadounidense era desplazada a través de nuestro país. Tres años más tarde, ese porcentaje se había elevado a más de la mitad y, posteriormente, llegó hasta el 80 por ciento.²³⁹ El resultado de esta política orientada exclusivamente en el lado de la oferta hizo poco para reducir la creciente demanda de sustancias ilegales en Estados Unidos. Mientras que en 1988, un año antes del establecimiento de la JTF6, el número de consumidores de alguna droga se estimaba en 15 millones, para 2001 esa cifra no sólo no había disminuido, sino que había aumentado a 15 millones 900 mil.²⁴⁰

²³⁶ José Palafox. "Militarizing the Mexico-US Border", en *Covert Action Quarterly*, Número 56, primavera 1996.

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ Jean-Paul Hanon. "L'armée veille à El Paso", en *Le Monde Diplomatique*, octubre de 1996, p. 11

²³⁹ Andreas, Peter. *Border Games: Policing the U.S. Mexico Divide*, Nueva York, Cornell University Press, 2000, p. 52

²⁴⁰ Sergio Aguayo Quezada. *Almanaque México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005 p. 244

4.2.2 Después del 11 de Septiembre

Los atentados provocaron un cambio profundo en la política de seguridad doméstica, que va más allá de la reorganización burocrática y nuevas restricciones a las libertades civiles. En ese sentido, el carácter unilateral de la seguridad que fue discutido bajo los postulados de la teoría realista se expandió con fuerza inusitada en todas las dimensiones de la seguridad interna. El hecho de que el propio territorio estadounidense fuera susceptible de actos de agresión hizo cuestionarse a más de uno cuál debería ser el papel del ejército en la seguridad del país y, por ende, su papel en la protección de las fronteras.

Estos cuestionamientos llevaron a la "inclusión" del territorio estadounidense en los planes de guerra del Pentágono, un hecho por demás histórico. En octubre de 2001 se creó el Comando Norte de los Estados Unidos (United States Northern Command o NORTHCOM), con el objetivo de "conducir operaciones para disuadir, prevenir y defender contra amenazas y agresiones que apunten hacia los Estados Unidos, sus territorios e intereses..."²⁴¹ El comando no sólo estaría encargado de coordinar operaciones militares en el área continental de los Estados Unidos, sino que su rango de acción se extiende a Canadá y, un hecho que provocó indignación en nuestro país, México. Su creación es un reconocimiento tácito de que Estados Unidos es susceptible de convertirse en un teatro de operaciones militares y, por lo tanto, justifica un rol ampliado del ejército en el mantenimiento de la seguridad nacional.

Otros ejemplos más recientes dan cuenta de la progresiva militarización de la seguridad interna estadounidense. En junio de 2005 el Departamento de la Defensa publicó un texto de 40 páginas llamado "Estrategia para la Defensa Interior y el Apoyo a Civiles". Como el propio documento afirma, se trata "del siguiente paso importante en la redefinición de los alcances del Departamento en

²⁴¹ US Northern Command. "About Us" s/f [En línea] disponible en: http://www.northcom.mil/about_us/about_us.htm consultado el 15/08/06

la seguridad interna".²⁴² En sus páginas se afirma que el ejército será responsable de la *defensa de la patria* (Homeland Defense), entendida ésta como la protección de "la soberanía, el territorio, la población y la infraestructura crítica para la defensa en contra de amenazas externas o agresiones, o cualquier otra amenaza, de acuerdo con las órdenes del presidente."²⁴³ Debe señalarse que la ausencia de una definición concreta de *amenaza* deja un amplio margen de interpretación al respecto. La vaguedad del lenguaje utilizado en el documento llevó a varios especialistas consultados por el *Washington Post* a expresar su preocupación, debido a que la nueva estrategia abre las puertas de las agencias civiles a la participación militar en áreas consideradas sensibles.²⁴⁴

Esta dinámica ha reforzado el proceso de militarización en la frontera que, como hemos visto, se inició por lo menos hace un par de décadas. Justo después de los atentados, cientos de unidades de la Guardia Nacional, el cuerpo de reservistas del ejército de los Estados Unidos, fueron desplegadas a lo largo de la frontera para auxiliar a la Patrulla Fronteriza y los agentes de aduanas, al mismo tiempo que aviones caza surcaban el aire.²⁴⁵ A pesar de que esta presencia temporal del ejército logró disminuir los flujos ilegales hacia Estados Unidos, tan sólo un mes después del ataque las aprehensiones de narcóticos e inmigrantes regresaron a los niveles previos al 11 de septiembre.²⁴⁶

El uso de tecnología militar en la seguridad fronteriza ha dejado de ser privativo de las operaciones especiales y se ha extendido a las tareas de uso diario; reflejo también del creciente papel de la tecnología, un fenómeno que se analizó en el capítulo 2. Las agencias civiles ya no dependen del equipo que el Departamento

²⁴² US Department of Defense. Strategy for Homeland Defense and Civil Support, junio de 2005 [En línea] disponible en: <http://www.defenselink.mil/news/Jun2005/d20050630homeland.pdf>, consultado el 10/07/06 p. iii

²⁴³ *Ibid.* p. 5

²⁴⁴ Bradley Graham. "Military Expands Homeland Efforts: Pentagon to Share Data with Civilian Agencies" en *The Washington Post*, 6 de Julio de 2005, p. A01

²⁴⁵ Ver por ejemplo: Ricardo Sandoval. "Drug activity grinds to halt at U.S.-Mexico border", en *The Dallas Morning News*, 21 de septiembre de 2001.

²⁴⁶ Rebeca Rodríguez. "Border Security hasn't stopped the flow of drugs" en *The Fort Worth Star-Telegram*, 24 de octubre de 2001.

de la Defensa les facilitaba durante operaciones conjuntas y han pasado a convertirse en importantes compradoras de armas, accesorios y vehículos de alto poder. Una consulta rápida en Internet basta para revelar que varias empresas fabricantes de equipo militar citan a la Patrulla Fronteriza como uno de sus principales clientes (ver tabla 4). De hecho, una compañía que comercializa rifles de alto calibre bautizó una línea entera de productos con el nombre de *Border Patrol* y cuenta entre sus artículos más populares el *Border Patrol Package*, un arma modificada de acuerdo con una lista de requerimientos de la Patrulla Fronteriza, que incluye miras de alta precisión y mayor poder de fuego.²⁴⁷

Tabla 4: Algunas empresas que proveen de armamento y equipo a la Patrulla Fronteriza

Empresa	Principales productos
Bravo Company, USA	Armamento (Rifles M4, AR-15 y M16)
Bushmaster Firearms	Armamento (Rifles AR-15 y M16)
Colt	Armamento (Carabinas M4, Rifles M16A2 y A4)
Electrophysics	Visores nocturnos
MaxaVision	Equipo de visión nocturna, linternas de alto poder
Meprolight Illuminations	Miras de visión nocturna
Ruger	Armamento (Revólveres .38 y 9 milímetros)
United Vision Solutions	Cámaras infrarrojas y térmicas
US Tactical suppl	Instrumentos de precisión para armas
Viper Research	Miras con luz
Wilson	Armamento (Rifles de 14 y 18 pulgadas)
Working Weapons Inc.	Accesorios para rifles de gran calibre

Fuente: Elaboración propia con información de www.bravocompanyusa.com/aboutus.asp; <http://www.bushmaster.com/le>; http://www.wilsoncombat.com/s_borderpatrol.asp; <http://www.ustacticalsupply.com/aci.shtml>; <http://www.meprolight.com/products.asp?id=2>; http://www.electrophysics.com/browse/brow_productlinecategory.asp?categoryid=87&area=Nv; <http://www.unitedvisionsolutions.com/>; <http://www.maxavision.net>; <http://www.freewebs.com/workingweaponsinc/>; <http://www.viper-research.com>; <http://www.galleryofguns.com/shootingtimes/articles/displayarticles.asp?ID=405>

²⁴⁷ Ver: Cameron Hopkins, "Ultra-Tech 870" en *Guns Magazine*, agosto de 2001 [En línea] Disponible en: http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m0BQY/is_8_47/ai_76558928/print. Consultado el 30/08/06; Consultar también la página de Wilson Combat, el fabricante de la serie "Border Patrol": http://www.wilsoncombat.com/s_borderpatrol.asp, consultado el 30/08/06

Por otro lado, el proceso de incorporación de tecnologías militares al ámbito civil se ha hecho más rápido. Ahora no es necesario esperar a que se prueben primero en el campo de batalla para después adaptarse a las tareas de seguridad fronteriza, como lo ejemplifica la implementación de aviones de reconocimiento no tripulados (*Unmanned Aerial Vehicles* o UAVs) en la frontera con México poco tiempo después de que comenzaran a surcar el frente de batalla iraquí.²⁴⁸

El ejército continúa afianzando su lugar en la seguridad fronteriza a través de la reorganización de cuerpos como la JTF6, que ha ampliado sustancialmente su espectro de actividades. En septiembre de 2004 la JTF6 fue puesta bajo control del recién creado Comando Norte de los Estados Unidos (NORTHCOM) y su nombre cambió a Fuerza de Trabajo Conjunta del Norte (*Joint Task Force North* o JTFN). Ello implica mucho más que un apelativo distinto. Como parte integral del NORTHCOM, la JTFN ahora es susceptible de actuar dentro de cualquier parte del territorio estadounidense, así como en Canadá y México, como afirmó un alto oficial durante una entrevista en 2005.²⁴⁹

La JTFN no sólo aspira a convertirse en una fuerza con alcance regional, sino que su misión se ha expandido y ahora incluye: "detectar, monitorear y apoyar en el combate a las amenazas transnacionales en ciernes, tales como: narcotráfico, organizaciones terroristas, proliferación de armas de destrucción masiva y sus portadores que puedan poner en riesgo la seguridad nacional dentro y en las cercanías del territorio continental de los Estados Unidos (el énfasis es propio)."²⁵⁰ De hecho, se sabe que, durante 2005, la JTFN realizó 63 operaciones dentro de territorio estadounidense, incluidas 55 en las fronteras con México y Canadá.²⁵¹

²⁴⁸ USA Today Magazine. *UAVs next step to stem terrorism-Homeland Security; Unmanned Aerial Vehicles*, diciembre 2003, volumen 132, número 2703, p 1-2

²⁴⁹ Steve Harding. "In The Nation's Defense" en *Soldiers*, volumen 60, número 3, marzo de 2005 p.

33

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ Tim Gaynor "Border Role not New for Discreet US Military Unit" en *Yahoo News Canada*, jueves 8 de junio de 2006 [En línea] disponible en: <http://ca.news.yahoo.com/s/08062006/6/n-canada-border-role-new-discreet-military-unit.html>

JTFN sigue operando bajo las reglas de no participar directamente en las labores de aprehensión; aún necesita recibir una solicitud por parte de una agencia civil para participar en operaciones conjuntas. Sin embargo, no cabe duda que esto le otorga *de facto* un papel central en la seguridad interna de los Estados Unidos. Algunos miembros de la propia JTFN aspiran a que dicho cuerpo se convierta en un elemento clave "para la supervivencia de la nación"²⁵², papel que por supuesto no puede asumir sin desplazar a los civiles en la seguridad interna.

La última etapa de militarización en la frontera se dio a principios de 2006, cuando el presidente Bush ordenó el despliegue de 6,000 soldados de la Guardia Nacional para apoyar las labores de seguridad fronteriza. Esta medida fue catalogada como "temporal", ya que se pretende mantener la presencia de dichos efectivos hasta que se recluten nuevos agentes para la Patrulla Fronteriza hasta llegar a un total de 18,000 para el año 2008. Sin embargo, el presupuesto sugerido por la administración Bush para el año fiscal 2007 sólo contempla la contratación de 1,000 nuevos agentes.²⁵³ Si a ello se le suma el lento despliegue de la Guardia Nacional durante sus primeros meses de operaciones, todo hace pensar que la presencia militar en la frontera se extenderá durante más tiempo del programado.

A raíz de este despliegue el ejército se muestra en la zona con una fuerza inusitada. Ahora se encarga de una amplia lista de tareas, tales como: construcción de carreteras y caminos, instalación de cámaras y sensores, conducción de reconocimiento aéreo, apoyo médico y de comunicaciones, instalación de retenes e inteligencia, todo ello en una escala sin precedentes.²⁵⁴ Sería ingenuo pensar que los elementos que han sido desplegados hasta ahora cumplen meramente un rol "secundario", como el gobierno de los Estados Unidos afirma.

²⁵² Steve Harding. "In The Nation's Defense" *Op. Cit.* p. 34

²⁵³ Peter Cohn. "Vote on Bush \$1.95B Border Request Unlikely before break" en *Congress Daily*, 18 de junio de 2006. p.5

²⁵⁴ Jerry Seper. "Uncle Sam wants 6,000 to serve on Border Patrol" en *The Washington Times*, 31 de julio de 2006, p. A03

Mientras se elaboraban los planes para la inclusión de la Guardia Nacional en la zona, un alto funcionario de la Patrulla Fronteriza afirmó que se esperaba con ansias poder llenar con ellos una enorme cantidad de posiciones vacantes, entre ellas: conductores, trabajadores de mantenimiento, mecánicos, funcionarios, asistentes administrativos, operadores de cámaras, analistas de inteligencia y operadores de cuartos de control.²⁵⁵ Una participación tan amplia del ejército antes del 11 de septiembre probablemente habría provocado controversia en los círculos políticos de Washington, pero el estado de tensión general y la amenaza constante de un nuevo ataque terrorista han ampliado el grado de aceptación de tales medidas. Incluso, al enterarse de la determinación del presidente Bush a principios de 2006, muchos de los políticos que históricamente han sido partidarios de más seguridad en la frontera tildaron la maniobra de insuficiente y poco efectiva.²⁵⁶ En el ámbito de la seguridad fronteriza, "suficiente" parece haberse convertido en una palabra desconocida.

4.2.3 *La ley del más fuerte: Problemas y Consecuencias*

El estado de alerta continua que se vive en Estados Unidos a partir de 2001 ha sido terreno fértil para las voces que reclaman un mayor papel del ejército en la seguridad interna. La creencia de que es una nación embarcada en una guerra global contra el terrorismo justifica la necesidad de recurrir a instituciones y prácticas militares para mantenerse a salvo de nuevos ataques, tanto fuera como dentro de su territorio. Este proceso tiene un impacto directo en las fronteras, por constituir éstas un elemento básico de la seguridad de cualquier país. Este involucramiento creciente del ejército en la frontera con México tiene repercusiones políticas, culturales y éticas de gran magnitud, que comienzan por la contravención de las propias leyes estadounidenses.

²⁵⁵ John González y James Pinkerton. "Guard gears up for border, but key issues undecided", en *The Houston Chronicle*, 27 de mayo de 2006.

²⁵⁶ Ver por ejemplo la entrevista que realizó a varios republicanos un semanario conservador: "GOP Talking Point: 6,000 Guardsmen a 'Good Start': Members won't say they relieve Bush's proposal Will secure border" en *Human Events*, volumen 62, número 18, 22 de mayo de 2006, p. 3.

El marco legal que hasta ahora mantiene restringidas las facultades del ejército en la seguridad interna se ha visto erosionado progresivamente para dar pie a una mayor intervención militar en asuntos domésticos. El elemento normativo más importante en juego es la ley *Posse Comitatus* de 1878, que prohíbe al ejército actuar como agente del orden en suelo estadounidense.²⁵⁷ Esta ley tiene un enorme valor simbólico: siendo un país que deriva mucho de su orgullo nacional de los valores democráticos que lo caracterizan, la intrusión del ejército en ámbitos civiles siempre ha sido vista con cierto recelo por amplios sectores de la población. Esto explica, por ejemplo, por qué desde el siglo XVIII la cabeza de las fuerzas armadas siempre ha sido un civil.

Antes del 11 de septiembre esta ley había sido reformada en dos ocasiones para permitir que el ejército participara junto a los civiles en la seguridad fronteriza. La primera vez, en 1982, la administración Reagan amplió el estatuto de la *Posse Comitatus* con un capítulo entero titulado "Cooperación Militar con Oficiales Civiles de Aplicación de la Ley". Gracias a esta adición, al ejército se le permitió ayudar a las agencias civiles operando y reparando el equipo militar que les era otorgado en préstamo.²⁵⁸ En 1989 las restricciones volvieron a relajarse cuando se aprobó el presupuesto para el Departamento de la Defensa, que contenía una serie de provisiones importantes. A partir de entonces al personal militar se le permitió operar y reparar equipo para un mayor número de actores, tales como fuerzas del orden locales e incluso policías de otros países.²⁵⁹ Además, se autorizó su participación en misiones de reconocimiento aéreo, muchas de las cuales desembocaron en persecuciones de naves y aviones fuera de territorio estadounidense.²⁶⁰

²⁵⁷ *Posse Comitatus* significa la *posse* del Estado, es decir "el poder o la fuerza del Estado". Esta ley fue establecida por el Congreso en respuesta al gesto hostil del presidente Ulysses Grant de enviar al ejército como pacificador durante las elecciones de 1876. Ver: Diane Alden. "Posse Comitatus" en *SpinTech Magazine*, 14 de octubre de 2000 [En línea] disponible en: <http://www.spintechmag.com/0010/da1000.htm> consultado el 13/08/06

²⁵⁸ Timothy Dunn, *The Militarization...Op. Cit.* p. 106-107

²⁵⁹ *Ibid* p. 118

²⁶⁰ *Ibid*

Inmediatamente después de los atentados de 2001, muchos *think tanks* de orientación conservadora asumieron que el ejército debía ocupar un lugar central en la seguridad interna, aún cuando esto fuera en contra de la ley. A fines de dicho año la revista conservadora *The National Interest* publicó una entrevista con miembros de la academia y el gobierno. Varios de ellos sostuvieron el punto de vista de que la ley *Posse Comitatus* en realidad no impedía la participación del ejército en la seguridad interna, aduciendo que esta última es compatible con la misión del Departamento de la Defensa.²⁶¹ La administración actual favorece esta interpretación laxa de las restricciones legales a la intervención del ejército como agente de seguridad dentro de territorio estadounidense.

Se sabe que durante 2003 la Casa Blanca instruyó al Departamento de Justicia revisar la *Posse Comitatus* para adaptarla a los criterios de la "Guerra Contra el Terrorismo".²⁶² George W. Bush ha mencionado en varias ocasiones la necesidad de enmendarla para que el gobierno federal pueda tomar control automático de la Guardia Nacional en situaciones de emergencia²⁶³. Estas medidas han probado ser controversiales, ya que aún no está claro quién y bajo qué criterios podría declarar una situación crítica.

Por otro lado, cuando Bush anunció el despliegue de la GN en la frontera con México a principios de 2006, utilizó una interesante maniobra legal para evadir la ley *Posse Comitatus* al poner a los efectivos bajo el comando de los gobernadores estatales (la ley sólo aplica cuando la Guardia está bajo el control directo del gobierno federal). Podemos interpretar esto como una clara muestra de que la actual administración es partidaria de reinterpretar y ampliar de manera definitiva el papel que juega el ejército en la seguridad fronteriza de los Estados Unidos. Sin

²⁶¹ *The National Interest*. "After September 11- A Conversation", Número especial de *The National Interest* otoño de 2001 p. 106

²⁶² Katherine McIntire Peters. "Troops on the Beat: The Military's Role in Homeland Security is Growing" en *Government Executive*, Volumen 35 número 5, abril de 2003, p. 57

²⁶³ Reuters "US Mulls Federal Troops for Bird Flu Quarantine", en *MSNBC.com*, 12 de octubre de 2005 [En línea] disponible en: <http://www.msnbc.msn.com/id/9675296>, consultado el 15/07/06; ver también: The White House-Office of the Press Secretary "President Bush Discusses Global War on Terror", 22 de mayo de 2006, [En línea] disponible en: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/05/20060522-1.html>, consultado el 30/08/06

embargo, al permitir que esto ocurra mediante la evasión y/o erosión del marco legal vigente se alimentan otras dinámicas que subyacen al uso de la fuerza militar como agente del orden interno.

La primera de ellas es fomentar el "clima de secreto" que se ha construido alrededor de la seguridad fronteriza, una práctica que lesiona los principios básicos de transparencia y rendición de cuentas, a menudo con resultados lamentables. Por tratarse de organizaciones militares, ni la Guardia Nacional ni la Fuerza Conjunta de Trabajo del Norte están sujetas a la supervisión constante que reciben otros cuerpos de carácter civil. Muchas de sus misiones se llevan a cabo en secreto y, a menudo, no salen a la luz a menos que tengan un desenlace fatal, como ocurrió en Texas durante 1993.

Durante ese año, la Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego (Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms o BTAF) del Departamento de Justicia solicitó a la JTF6 apoyo para realizar una operación en las afueras de Waco, Texas, bajo la justificación de que se había identificado un laboratorio de metanfetaminas dentro de un complejo propiedad de una secta radical (los *Davidianos*). JTF6 fue responsable por el entrenamiento de varios miembros de la ATF en tratamiento médico, procedimientos de comunicación, planes operativos y combate en espacios cerrados, entre otros.²⁶⁴ Además, a la ATF se le permitió utilizar equipo del ejército, incluidos helicópteros, tractores y vehículos de combate.

El operativo resultó en catástrofe. La ATF se introdujo en el complejo utilizando armas de alto poder y gases lacrimógenos. El líder de la secta y varios de sus seguidores se acuartelaron en el edificio, tras de lo cual la misión se tornó violenta. Cuatro agentes de la Agencia murieron y 20 más resultaron heridos. El lugar fue envuelto por las llamas y 74 personas perecieron, entre ellas 21 niños menores de

²⁶⁴ Ver: Thomas R. Lujan "Legal aspects of domestic Employment of the Army" en *Parameters*, otoño de 1997 [En línea] disponible en: <http://www.carlisle.army.mil/usawc/parameters/97/autumn/lujan.htm> consultado el 30/08/06

14 años.²⁶⁵ Tras una exhaustiva investigación, fue el propio Congreso de los Estados Unidos el que reconoció que en realidad no existía ningún laboratorio de narcóticos en el lugar.²⁶⁶

Hay suficiente evidencia para creer que la ATF manipuló de manera deliberada su petición de ayuda con el fin de mostrar un vínculo entre la secta davidiana y el narcotráfico, todo ello para beneficiarse de la ayuda del ejército.²⁶⁷ Reportes no confirmados afirman que la intervención militar no se limitó a labores de entrenamiento, sino que de hecho durante el operativo había varios soldados de élite supervisando la acción de la ATF.²⁶⁸ A todo ello, el Departamento de la Defensa respondió con una cortina de hermetismo.

Durante las investigaciones gubernamentales del incidente en Waco, varios oficiales de la JTF6 se rehusaron a ser entrevistados por personal del Congreso y aquellos que sí participaron en la investigación recibieron previamente instrucciones de altos mandos militares.²⁶⁹ Se desconoce qué tan a fondo llegó la participación del ejército, pero su desenlace muestra claramente la combinación letal que se produce cuando se incorporan métodos, herramientas y personal militar a tareas que carecen de mecanismos de control adecuados.

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ US House of Representatives. Committee on Government Reform and Oversight prepared in Conjunction with the Committee on the Judiciary "Investigation into the Activities of Federal Law Enforcement Agencies towards the Branch Davidians", *passim*. [En línea] disponible en: <http://permanent.access.gpo.gov/ps3378/h.rept.104-749.pdf>, consultado el 10/09/06

²⁶⁷ Ver por ejemplo el reporte del Brazo de Investigación del Congreso, la General Accounting Office (GAO): US General Accountability Office. "Department of Defense: Military Assistance Provided at Branch Davidian Incident", agosto de 1999 [En línea] disponible en: <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA367254>, consultado el 10/09/06, pp. 4-8. El documento reconoce que la ATF llevó a cabo dos solicitudes de ayuda militar, la primera de las cuales fue rechazada porque no presentó evidencias de que la secta estuviera ligada al narcotráfico. Los davidianos eran investigados por razones distintas al tráfico de sustancias ilícitas. Una segunda petición de ayuda fue hecha ligando directamente a la secta con la elaboración de metanfetaminas, misma que fue aprobada y dio lugar posteriormente al incidente de Waco.

²⁶⁸ James L. Pate "Special Forces Involved in Waco Raid", en *Soldiers of Fortune*, mayo de 1994.

Citado en Freerepublic.com, [En línea] disponible en: <http://www.freerepublic.com/forum/a38aeabf93ee6.htm>, consultado el 14/08/06

²⁶⁹ US House of Representatives. "Investigation into the Activities of Federal Law Enforcement..." *Op. Cit.*, p. 9

Existen indicios de que el ejército sigue llevando a cabo acciones no sujetas al escrutinio público en la frontera con México. Armando Carrasco, el portavoz de la JTFN, reconoció en una entrevista que dicha organización lleva a cabo misiones "sensibles" en la zona, que incluyen operaciones secretas de reconocimiento, espionaje electrónico y uso de sensores terrestres.²⁷⁰ Custodiada por un impresionante retén militar, la sede de la JTFN en Fort Bliss, Texas, aloja a medio centenar de especialistas en lingüística, inteligencia, decodificación de comunicaciones e ingeniería.²⁷¹ El alcance total de las misiones de la JTFN permanece como un misterio.

Asociado al problema de la opacidad encontramos una tendencia inquietante: la transformación de la frontera en un campo de entrenamiento militar. Como vimos anteriormente, los actores de las relaciones internacionales construyen imágenes de seguridad a través de su comportamiento y de sus elementos discursivos. Una mayor participación del ejército en las tareas de seguridad fronteriza ha contribuido en la construcción de una imagen de la frontera como un teatro de operaciones militares, una imagen que justificadamente suscita preocupación.

Un artículo de *Milenio* publicado a principios de 2006 cita a la teniente coronel Gwen Baker, directora de planeación de la JFTN, quien afirmó: "La frontera suroeste [con México] es idónea para entrenar a nuestras fuerzas en condiciones tipo Medio Oriente...Es un excelente espacio para desarrollar habilidades similares"²⁷² (el énfasis es propio). En efecto, el vocero de la JTFN reconoció que varias de las unidades que ahora están asignadas a patrullar las fronteras de Irak con Siria e Irán comenzaron su "entrenamiento" en la frontera con México.²⁷³ Progresivamente, la zona se consolida como una etapa de formación en la carrera de los miembros del ejército.

²⁷⁰ Victor Hugo Michel. "Apoyo militar de EU para interceptar narcos e ilegales" en *Milenio*, 3 de enero de 2006, p. 10

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² Victor Hugo Michel. "La frontera, laboratorio militar de Estados Unidos" en *Milenio*, 9 de enero de 2006, p. 13

²⁷³ *Ibid.*

El plan de despliegue militar presentado por la Administración Bush contempla una rotación de efectivos cada 2 semanas, por lo que después de dos años más de 150,000 soldados, equivalente a una tercera parte de la Guardia Nacional, podrían haber pasado en algún momento por la frontera.²⁷⁴ Incluso, el Departamento de la Defensa considera la posibilidad de volver obligatorio para todos los reclutas de la Guardia Nacional un plan de entrenamiento de tres semanas en la zona, algo que es percibido por algunos oficiales como una "buena oportunidad" de instrucción.²⁷⁵ Por otra parte, se sabe que varios de los soldados asignados a patrullar la frontera con México habían estado asignados anteriormente en Irak o en Afganistán. Entrevistado por un medio local, un sargento afirmó sin tapujos: "Arizona es básicamente el mismo ambiente de trabajo que Irak."²⁷⁶

Sobra decir que ver la frontera como un teatro de operaciones o un campo de entrenamiento es una idea por demás peligrosa. La muerte de Ezequiel Hernández en 1997, incidente que fue descrito previamente, se debió en gran parte a la negligencia y a una falta de capacidad para enfrentarse a la realidad cotidiana de la zona. Como Elizabeth Flores, alcalde de Nuevo Laredo, declaró al diario *Washington Post*: "La Guardia Nacional está entrenada para protegernos de gente letal... y la gente que cruza para trabajar no es nuestro enemigo."²⁷⁷

Pero tal vez la consecuencia más grave de este papel extendido del ejército es que refuerza la imagen de la frontera como un lugar *fuera de control*, donde es justificable recurrir a la violencia para resolver los problemas que en apariencia no pueden ser manejados por los cuerpos civiles. Al invocar la seguridad nacional para permitir la participación de la milicia se legitima la necesidad de llevar a cabo

²⁷⁴ Ver: Silvia Moreno y Ann Scott Tyson. "Bringing in Guard Raises Concern of Militarization" en *The Washington Post*, 16 de mayo de 2006, p. A08; David S. Cloud "The Guard has Heard the Plan. Now it Needs the How" en *The New York Times*, 17 de mayo de 2006, p. A16

²⁷⁵ David S. Cloud, *Ibid.*

²⁷⁶ Marshal White. "Patrolling the border: Area troops return home today after stint along U.S.-Mexico border" en *The St. Joseph News-Press*, 30 de septiembre de 2006.

²⁷⁷ Silvia Moreno y Ann Scott Tyson, *Op.Cit.*

acciones *extraordinarias*, cuyos fines son puestos por encima del propio respeto a las leyes estadounidenses y que no pueden ser cuestionados públicamente, mucho menos negociados a nivel bilateral.

El ejército puede no llevar una intencionalidad negativa, es decir, bien puede ser que sólo cumpla la tarea que le ha sido asignada. Sin embargo, es un hecho que la ideología militar no actúa en términos de fenómenos ni procesos, sino de adversarios. Bajo esta lógica el narcotráfico o la migración ilegal no se perciben como los problemas multicausales y complejos que son, sino algo que puede ser resuelto imponiendo la ley del más fuerte. Las consecuencias de este proceso, como afirma Henry Giroux, no son menores:

...Conforme la militarización se expande....., produce políticas que se apoyan más en la fuerza que en el diálogo y la compasión; ofrece modelos de identificación que erosionan los valores democráticos y afectan las libertades civiles; vuelve la producción de la violencia, tanto material como simbólica, una característica central de la vida cotidiana.²⁷⁸

Crear que la fuerza pura justificada por el unilateralismo es capaz de resolver los problemas de seguridad fronteriza aduciendo que ésta tiene el potencial de eliminar los flujos transfronterizos ilegales es simplificar demasiado los orígenes de éstos últimos. Hasta ahora, no existe evidencia que pruebe que la acción militar haya contribuido a reducir la violencia, el narcotráfico, el tráfico de personas o el contrabando. De hecho, unos cuantos meses después del despliegue de la Guardia Nacional, la Patrulla Fronteriza reconoció que su presencia no había contribuido a disminuir las interdicciones de droga.²⁷⁹ Un caso similar ocurre con el flujo de indocumentados.

²⁷⁸ Henry A. Giroux. "War on Terror: The Militarising of Public Space and Culture in the United States" en *Third Text*, volumen 18, número 4, 2004 p. 219

²⁷⁹ Randal C. Archibold. "Tasks are workaday for Guard Troops posted on the Border" en *The New York Times*, 7 de agosto de 2006, p. A10

En julio de 2006 el jefe de la Patrulla Fronteriza, David Aguilar, afirmó que el número de aprehensiones se había reducido un 45% con respecto al año previo, todo ello gracias a la participación de la Guardia Nacional.²⁸⁰ Sin embargo, en declaraciones posteriores matizó su postura al afirmar que bien podría haber otras razones que explicaran el descenso.²⁸¹ Más tarde el presidente del Consejo Nacional de la Patrulla Fronteriza (National Border Patrol Council o NBPC), T.J. Bonner, desmintió las cifras proporcionadas por Aguilar. "Las estadísticas proporcionadas para apoyar sus afirmaciones son extremadamente engañosas..." De acuerdo con Bonner, Aguilar comparó las cifras de aprehensiones de mayo a julio con las de marzo a mayo de 2006, un periodo distinto. Además, afirmó:

Siempre existe un declive estacional en el número de aprehensiones durante esta época del año, alrededor de un 30%. El descenso de este año fue ligeramente más alto, lo que se debe sobre todo a las temperaturas récord registradas en junio y julio, no a la presencia de la Guardia Nacional.²⁸²

Más aún, comienza a presentarse evidencia que afirma que al mismo tiempo que se registra un descenso en las aprehensiones en sectores como Tucson, éstas se incrementan en otros sectores como San Diego, El Centro y El Paso.²⁸³

Por otro lado, la presencia de la Guardia Nacional sí ha generado efectos nocivos, como el fortalecimiento del crimen organizado y un incremento en sus ganancias. Menos de un mes después de que llegaran las primeras unidades, los coyotes ya habían duplicado sus tarifas de 1,500 a entre 3,000 y 4,000 dólares por

²⁸⁰ Rachel Swarns. "Decline seen in Illegal Immigrants" en *The New York Times*, 26 de julio de 2006

²⁸¹ Alfredo Corchado. "Border Patrol chief cites several reasons for drop in apprehensions" en *The Dallas Morning News*, 15 de agosto de 2006

²⁸² Jerry Sepper "A new Role for the Undermanned Border Patrol" en *The Washington Times*, 17 de agosto de 2006, p. A01

²⁸³ Contrastar: José Antonio Román. "Indocumentados cambian rutas tras el refuerzo de vigilancia en Arizona" en *La Jornada*, 28 de agosto de 2006, p. 21 con Jim Greenhill. "Border Patrol Credits Guard with Drop in Apprehensions" en *Army News Services*, 1 de agosto de 2006 [En línea] Disponible en: <http://www.military.com/features/0,15240,108065,00.html>, consultado el 03/08/06

persona.²⁸⁴ Este incremento en precios provoca que muchos migrantes intenten cruzar por su cuenta, lo cual resulta en más muertes a causa de la deshidratación. De enero a agosto de 2006 más de 140 personas habían perdido la vida intentando cruzar la frontera.²⁸⁵ Además, el grado de especialización que se requiere para mantener el flujo de sustancias ilícitas ha conducido a un fortalecimiento de los cárteles mexicanos que, de acuerdo con la DEA, ahora controlan no sólo el comercio, sino la distribución en las grandes ciudades de la Unión Americana como Atlanta, Chicago, Dallas, Houston, Las Vegas, Los Angeles, San Francisco, Seattle y Phoenix.²⁸⁶

Dadas las evidencias anteriores podríamos afirmar que la efectividad del ejército en las labores de seguridad fronteriza ha sido mucho más simbólica que real. Movilizar al ejército en la frontera es un gesto poco efectivo desde el punto de vista de control de los flujos transfronterizos, pero con un enorme poder mediático y propagandístico. El hecho es que no existe justificación alguna que legitime el uso de medios coercitivos para resolver problemas que requieren una visión integral. La militarización de la frontera aumenta considerablemente el riesgo de que se produzcan incidentes fatales y roces violentos en la zona, lo cual solamente enviciaría el clima político interno y la relación con México. A largo plazo podríamos ser testigos de una agudización del clima de violencia y desconfianza que se vive en la frontera, todo mientras el grito de guerra siga resonando en el desierto.

4.3. *Border, Inc.* – La mina de oro de la Seguridad Fronteriza

En julio de 2005 *The Washington Post* publicó una serie de reportajes que transmiten una importante moraleja sobre el costo de buscar la seguridad a cualquier precio. Tras los atentados del 11 de septiembre, el gobierno creó la

²⁸⁴ EFE. "Los Coyotes Duplican las Tarifas desde la Llegada de la Guardia Nacional" en *Yahoo Noticias México* [en línea] disponible en: <http://mx.news.yahoo.com/060619/38/1s67t.html>

²⁸⁵ José Carreño. "Piden a Bush Presionar por Reforma Migratoria" en *El Universal*, 30 de agosto de 2006 p. A4

²⁸⁶ Silvia Otero. "Cárteles mexicanos, la gran amenaza de la frontera: DEA" en *El Universal*, 20 de agosto de 2006, p. A21

Agencia de Seguridad en el Transporte (Transport Security Agency o TSA) para asegurar que no se repetiría ningún incidente de terrorismo, sobre todo en aviones. Hasta entonces la seguridad a bordo había sido responsabilidad de las aerolíneas, quienes a su vez subcontrataron los servicios de revisión y chequeo a empresas de seguridad privada, a cuyo mediocre desempeño le fue atribuido parte de la responsabilidad por la catástrofe.²⁸⁷

Para evitar que este escenario se repitiera, a la TSA le fue encomendado contratar en menos de un año a guardias de revisión federales para los 429 aeropuertos del país. Irónicamente, la TSA recurrió a una serie de empresas para que éstas se encargaran del proceso.²⁸⁸ Éstas, a su vez, subcontrataron a cientos de empresas más para encargarse de los detalles logísticos.²⁸⁹ Había una gran presión para restablecer la confianza del público en el transporte aéreo, así que se emprendió una agresiva campaña de reclutamiento en todo Estados Unidos. Para ello, la TSA autorizó que se establecieran sedes temporales en cientos de hoteles para entrevistar y evaluar a los posibles candidatos.

Finalmente, la meta se cumplió, a costa de una factura de casi 900 millones de dólares, nueve veces el presupuesto original.²⁹⁰ Enfurecido, el gobierno ordenó una auditoría de todos los gastos incurridos por los contratistas privados. Los resultados son aleccionadores: las empresas elegidas por la TSA decidieron llevar a cabo las jornadas de reclutamiento en hoteles poco modestos, como el *Waldorf-Astoria* y el *Marriot Marquis* en Manhattan, lo cual sumó 300 millones de dólares al costo total.²⁹¹ El gobierno pagó más de 130 mil dólares en llamadas de larga distancia, incluyendo una serie de llamada de 500 dólares cada una a un número residencial en Colombia. De acuerdo con la auditoría, uno de los eventos que se llevó a cabo en Nueva York costó más de medio millón de dólares. El desglose

²⁸⁷ Clark Kent Ervin. *Op. Cit.* p. 195

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ Robert O'Harrow Jr. y Scout Higham. "Subcontractor's Story Details Post 9-11 Chaos" en *The Washington Post*, 28 de Julio de 2005, p. A01

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ *Ibid.*

afirma que en un solo día se gastaron 24 mil dólares por la renta de sillas, 20 mil dólares por la renta de cables y 118 mil dólares por los servicios de carpinteros y electricistas.²⁹² En el hotel *Hilton* de Boston, Massachusetts, se construyó una enorme carpa al exorbitante costo de medio millón de dólares, la cual se inundó poco tiempo después a causa de las lluvias.²⁹³

¿Podemos decir que éste es tan sólo un caso desafortunado y atípico de malos manejos financieros? Por desgracia, abundan las historias de falta de responsabilidad empresarial e insuficiente supervisión gubernamental en el anecdotario de la seguridad interna y en particular de la seguridad fronteriza. El ejemplo anterior no es del todo ajeno a nuestro tema. Michael Jackson, quien fuera en ese entonces segundo al mando en la TSA, ahora es el subsecretario del Departamento de Seguridad Interna (DHS), por lo que juega un papel fundamental en la elaboración e implementación de la política de seguridad fronteriza.²⁹⁴ La estrecha vinculación entre el gobierno y empresas en Estados Unidos crea diatribas sobre la combinación correcta entre acción corporativa y responsabilidad pública, un debate que después del 11 de septiembre parece ser más justificado que nunca.

4.3.1 *El lado amable de la desventura*

El 11 de septiembre produjo enormes daños a la economía norteamericana y condujo a una desaceleración mundial. El costo de los atentados se estimó entre 75 mil y varios cientos de miles de millones de dólares.²⁹⁵ Al mismo tiempo, los índices bursátiles caían estrepitosamente alrededor del mundo: Alemania, Japón, Francia, nadie fue inmune. Nadie excepto las empresas dedicadas a la industria de la defensa y la seguridad: entre septiembre de 2001 y julio de 2005 el gobierno de Estados Unidos gastó cerca de 130 mil millones de dólares en medidas de

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ Ver: Clark Kent Ervin. *Op. Cit.* p.198

²⁹⁵ Matthew Brzezinski. *Fortress America*, Nueva York, Bantam, 2004. p. 5

seguridad interna.²⁹⁶ De acuerdo con *Forrester Research* y *The Civitas Group*, cada año el sector privado recibe 23 mil millones de dólares en contratos para proteger el país.²⁹⁷ No es de sorprenderse, por lo tanto, que en un periodo de 3 años después del 11 de septiembre los índices que agrupan a las empresas dedicadas al sector de la seguridad interna hayan triplicado su valor.²⁹⁸

Siguiendo el mismo tenor, la seguridad fronteriza se ha convertido en un lucrativo negocio bajo el auspicio del gobierno. La agencia de investigación comercial *Frost & Sullivan* calcula que este mercado le reportó a las empresas ganancias por 5.9 mil millones de dólares en 2004 y, para el año 2011, su valor total será de 8 mil millones.²⁹⁹ No es de extrañarse que las empresas muestren un gran interés por participar en esta bonanza. En agosto de 2005 se llevó a cabo en El Paso, Texas, una conferencia sobre seguridad fronteriza donde se reunieron representantes del gobierno, de la academia y del sector privado. En ella participaron algunos de los contratistas más importantes del Departamento de la Defensa: fabricantes de armamento, vehículos y equipos de telecomunicación que han visto surgir nuevas oportunidades de la hasta entonces estéril y poco atractiva frontera. "Los contratistas no pueden esperar a hacer negocios en la frontera", afirmó un corresponsal de *El Paso Times* que cubrió dicho evento. Entrevistado por el diario, un representante de *Newtec* –una empresa que vende software al Departamento de la Defensa- declaró entusiasmado: "todo lo que hacemos para el ejército podemos hacerlo para la seguridad fronteriza."³⁰⁰

La apertura de nuevas áreas de oportunidad en el sector ha provocado incluso la reorganización de algunas empresas para emular el organigrama del DHS y así adaptarse mejor a las necesidades de este último. Por ejemplo, *Raytheon*,

²⁹⁶ Esta cifra excluye los gastos militares. Jay Palmer. "Guarding America- The Profits of Patriotism" en *Barron's*, volumen 85, número 27, 4 de Julio de 2005, p. 21-22

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ Harold Kennedy. "Spending climbs into billions but skepticism grows", en *National Defense Magazine*, publicado en Julio de 2006 [En línea] Disponible en: <http://www.nationaldefensemagazine.org/issues/2006/july/SpendingClimbs.htm>; consultado el 31/08/06

³⁰⁰ Louie Gilot. "Border Security's Future Clear" en *El Paso Times*, 17 de agosto de 2005

fabricante de los célebres misiles *Patriot* y *Tomahawk* usados durante la invasión de Irak, creó dentro de su empresa un área de negocios dedicada exclusivamente a la seguridad interna. En esta nueva unidad de negocios se desarrollan por separado tecnologías para protección de infraestructura, inteligencia y por supuesto seguridad fronteriza, una división que sin lugar a dudas se inspiró en el DHS.³⁰¹

¿Cuáles son los alcances y profundidad de los vínculos entre corporaciones y gobierno en el ámbito de la seguridad fronteriza? ¿Cuáles son los problemas asociados y cuáles podrían ser sus repercusiones en un futuro? Los siguientes apartados intentarán dar una respuesta a estas amplias y cruciales preguntas.

4.3.2 *El triángulo de hierro: El nexo empresas-gobierno*

El entrelazamiento entre los intereses de los actores privados y los gubernamentales en lo que respecta a la seguridad fronteriza a veces es mucho más sutil de lo que parece. Como fue señalado durante el primer capítulo de esta investigación, en las políticas gubernamentales intervienen una multiplicidad de actores que actúan a distintos niveles, lo cual a veces vuelve difícil determinar dónde deberían encontrarse los límites entre ellos.

Como indicamos, el gasto corriente en seguridad fronteriza evidencia una tendencia al alza previa al 2001. Después de los atentados ésta se ha vuelto mucho más fuerte, lo cual por supuesto beneficia a las empresas que proveen bienes y servicios relacionados con la seguridad. Gran parte de esta inversión encuentra sus bases ideológicas en los conceptos de "fronteras inteligentes" y "fronteras virtuales" que fueron concebidos después de 2001. Ello se debe a que no sólo constituyen una visión abstracta de cómo administrar los límites internacionales, sino que forzosamente descansan en una base económica para

³⁰¹ William New, "Defense contractors slide into homeland security business" en *Government Executive*, 12 de mayo de 2003. [En línea] disponible en: http://www.govexec.com/story_page.cfm?articleid=25587, consultado el 26/06/06

su realización. En otras palabras: construir la frontera del futuro no es una empresa barata.

A raíz de estos fenómenos ha nacido un mercado que se encuentra en una etapa temprana; un mercado formado por el conjunto de actores gubernamentales que vigila y resguarda las fronteras, quien recurre a su vez al sector privado para abastecerse de armamento, equipo, entrenamiento, inteligencia y servicios de distinta índole. Dado el grado de especificidad y la naturaleza sensible de los productos y servicios en juego, el número de empresas que puede abastecer este mercado es relativamente limitado. Debido también a que el gasto gubernamental en seguridad ha crecido constantemente, las pocas empresas que participan en él han encontrado una fuente muy lucrativa de ingresos con un enorme potencial.

La emoción que suscita la seguridad en el mundo corporativo no necesariamente viene acompañada por un control transparente y riguroso sobre el dinero que se gasta para proteger las fronteras (recordemos los ejemplos proporcionados durante el capítulo 2). En 2006 *Science Applications International Corp.*, una empresa con sede en San Diego, ganó un contrato para construir portales detectores de radiación que serían utilizados en aeropuertos y puentes internacionales. Los portales costaron 200 millones de dólares, pero no fue sino hasta que se instalaron que resultó evidente que no podrían distinguir un maletín con uranio de un cargamento de arena para gatos.³⁰² La empresa no enfrentó ningún proceso legal, y los portales inservibles siguen instalados en los puntos de cruce.

Éste no es un ejemplo aislado: a principios de 2006 comenzaron a sobrevolar la frontera una serie de Vehículos Aéreos No-Tripulados (Unmanned Aerial Vehicles o UAVs) para ayudar en labores de vigilancia. Fabricados en principio por una empresa israelí, cada UAV fue facturado a un costo de dos millones de

³⁰² US News and World Report. *Op. Cit.*

dólares. Durante sus primeras horas de vuelo, dos UAVs se estrellaron en medio del desierto sin razón aparente.³⁰³ El gobierno decidió cambiar de proveedor y eligió a una compañía estadounidense, Northrop Grumman, a quien se le pagó un millón de dólares por cada vehículo no tripulado. Sin embargo, la tasa de accidentes no pareció mejorar. Un alto oficial de la Patrulla Fronteriza reconoció que los UAVs se estrellaban 100 veces más que los vehículos tripulados y que resultaban menos eficientes que estos últimos.³⁰⁴ Por ejemplo, en un periodo de cuatro meses, con ayuda de un helicóptero *Blackhawk* (cuyo costo es alrededor de 8 millones de dólares) se logra asegurar más de 67,000 kilos de marihuana y aprehender 100,000 indocumentados, mientras que con un UAV se interceptan 965 migrantes ilegales y 385 kilos de droga.³⁰⁵

A pesar de ello, el DHS puso en marcha un costoso programa de adquisición de vehículos no tripulados y encargó a la empresa General Atomics un avión *Predator B* por 6.5 millones de dólares. Seis meses después de iniciar operaciones en octubre de 2005 el vehículo se estrelló en Arizona, donde fue encontrado tiempo después por un helicóptero.³⁰⁶ El pobre desempeño de estos aviones no impidió al DHS incluir en su presupuesto para el año fiscal 2007 otros 6.5 millones para reemplazar al *Predator B* que se había estrellado.³⁰⁷ No obstante, el Congreso ordenó que el departamento no recibiera ese dinero a menos que se llevara a cabo una investigación sobre el evento y una evaluación general sobre el uso de UAVs para la seguridad fronteriza. Vale la pena preguntar qué impidió que una investigación de este tipo se llevara a cabo antes.

³⁰³ Dave Eberhart "US Border Security Going Sky High" en *NewsMax.com*, 23 de noviembre de 2005 [En línea] Disponible en: <http://www.newsmax.com/archives/articles/2005/11/23/111325.shtml> consultado el 01/07/06

³⁰⁴ Ver el siguiente testimonio: US Senate— Judiciary Committee. *Statement of Kathleen Campbell Walker on Behalf of the American Immigration Lawyers Association on Strengthening Border Security between the ports of entry: The use of Technology to Protect the Borders*, 28 de abril de 2005, p. 3

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ Ver: Jose Ángel Eseverri. "Cae avión robot en Arizona" en *Reforma*, 27 de abril de 2006, p.3

³⁰⁷ Chris Strohm. "UAV Flights Suspended Despite Bush Call for More" en *Congress Daily*, 9 de junio de 2006, p. 4

Es justificado preguntarse ¿quién carga con la responsabilidad? Algunos afirmarían que sólo el gobierno, dado que es él y no las empresas el que efectúa gastos imprudentes que reditúan poco en términos de seguridad. La realidad es que nos enfrentamos a una dinámica provocada por la confluencia de dos fenómenos: primero, es claro que el gasto en seguridad fronteriza ha sido objeto de evaluaciones costo-beneficio poco eficientes por parte de las autoridades responsables. En segundo lugar, encontramos también los efectos de una lógica empresarial indiferente a la seguridad, que encuentra en la aplicación de criterios laxos por parte del gobierno una gran oportunidad para obtener beneficios económicos. En este sentido, no es un secreto que el criterio que rige la actividad corporativa es la búsqueda de ganancias.³⁰⁸

Antes que la cantidad de seguridad que pueda garantizar, la directriz que impulsa el desarrollo, comercialización y venta de un producto o servicio es su rendimiento. Por supuesto eso no significa que las empresas sean entes perversos, simplemente que responden a incentivos y prioridades distintos a los que enarbola un actor como el Estado. En principio esto no debería ser un problema siempre y cuando el sector público lograra hacer prevalecer sus intereses por encima del interés corporativo, algo que en la práctica a menudo resulta difícil hacer y, cuando se falla en establecer claramente las prioridades, los resultados a menudo son desagradables.

En 2004 la empresa que ganó el contrato para implementar el programa US VISIT ofreció al gobierno un sistema futurista para registrar la entrada y salida de personas utilizando una tecnología innovadora llamada Identificación por Radiofrecuencias (Radio Frequency Identification o RFID). Teóricamente, la RFID permitiría insertar *chips* emisores de ondas en ciertos documentos como pasaportes o permisos de entrada al país. A su vez, un lector de radiofrecuencias

³⁰⁸ Al respecto, un excelente trabajo que analiza el carácter de las corporaciones en Estados Unidos es: Mitchell Lawrence. "Corporate irresponsibility: America's Newest Export" New Haven, Yale University Press, 2001, 319 pp.

instalado en los puntos de cruce recogería automáticamente la información transmitida por el *chip* por lo que, en teoría, el monitoreo de personas debería ser un proceso rápido y eficiente.³⁰⁹

A fines de 2005 el gobierno de los Estados Unidos comenzó a desplegar el sistema de radiofrecuencias para peatones en algunos cruces internacionales, incluido el puente de Nogales, en la frontera de Arizona con México. Al mismo tiempo, comenzaron a circular evidencias que no sólo ponían en duda la efectividad de la RFID, sino que alertaban sobre riesgos potenciales. En mayo de 2005 una investigación del Congreso reconoció que la tecnología de radiofrecuencias traía aparejada una serie de peligros, ya que permitía rastrear los movimientos de un individuo y monitorear sus hábitos, lo cual a su vez podría prestarse a "usos secundarios".³¹⁰ Debido a la presión pública, el DHS encargó a un grupo de expertos que evaluara el uso de radiofrecuencias para monitorear el flujo de personas. Su conclusión fue la siguiente:

...La tecnología de radiofrecuencias ofrece muy pocas ventajas cuando se le compara con los riesgos que conlleva en materia de privacidad e integridad de los datos. Además, vulnera la privacidad y seguridad personales sin que esto se traduzca en un beneficio conmensurable en términos de desempeño o seguridad nacional....Por ello, recomendamos que la RFID sea descartada para identificar y rastrear seres humanos.³¹¹

De acuerdo con un reportaje de *Los Angeles Times* publicado en 2006, dos expertos en seguridad informática demostraron que la información contenida en los chips de RFID era altamente vulnerable y que podía ser extraída, copiada y

³⁰⁹ Para mayor información sobre el funcionamiento de este dispositivo, consultar: US Department of Homeland Security. *US VISIT Fact Sheet: RFID Technology*, diciembre de 2005, 4p. Disponible en: http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/USVISIT_RFIDFactSheet.pdf, consultado el 12/08/06.

³¹⁰ Ver: Wilson P. Dizard. "GAO study of RFID technology, policy seen flawed" en *Government Computer News*, 31 de mayo de 2005 [en línea] disponible en: http://www.gcn.com/online/vol1_no1/35929-1.html, consultado el 02/09/06

³¹¹ US Department of Homeland Security - Privacy Office. *A Draft Report from DHS Emerging Applications and Technology Subcommittee to the Full Data Privacy and Integrity Advisory Committee Version 1.0*, mayo de 2005, p.2 [en línea] disponible en: http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/privacy_advcom_rpt_rfid_draft.pdf, consultado el 01/08/06

transferida a otros dispositivos de manera subrepticia.³¹² Finalmente, una auditoría publicada en julio de 2006 por la Oficina del Inspector General del Departamento de Seguridad Interna concluyó: "...Aún existen...preocupaciones que deberían atenderse para ayudar a mejorar la seguridad del sistema. El DHS necesita desarrollar políticas y procedimientos relacionados con la tecnología de RFID, incorporar planeación de seguridad en el desarrollo de los sistemas y endurecer los controles de seguridad de la bases de datos."³¹³

El DHS probó durante quince meses el uso de radiofrecuencias en cinco puertos de entrada fronterizos con pésimos resultados. En uno de dichos puertos, por ejemplo, sólo el 14% de los chips que atravesaban la frontera eran registrados por los escaners. En una audiencia ante el Congreso en febrero de 2007 el secretario de seguridad interna, Michael Chertoff, tuvo que anunciar a los atónitos miembros del comité de seguridad de la Cámara de Representantes que, después de haber invertido decenas de millones de dólares, el DHS había tomado la decisión de cancelar el uso de la tecnología RFID para la frontera.³¹⁴

La evidencia en contra de la integridad de la tecnología de radiofrecuencias ya se encontraba disponible desde antes de la implementación del proyecto y los reportes publicados después por el gobierno no hicieron sino confirmar las desventajas propias de una tecnología que se encuentra en una fase temprana de desarrollo. Nada de eso impidió que *Accenture* incorporara las radiofrecuencias al programa US VISIT, ni mucho menos previno que el gobierno la adquiriera aun a costa de poner en riesgo la información de millones de personas. Esto muestra claramente cómo un pobre análisis costo-beneficio y la falta de controles adecuados permiten que el interés corporativo bajo una pobre supervisión

³¹² AP "Security hole seen in passport E-Data" en *Los Angeles Times*, 7 de agosto de 2006, p. C3

³¹³ US Department of Homeland Security – Office of Inspector General. "Additional Guidance and Security Controls Are Needed over Systems Using RFID at DHS" [En línea] disponible en: http://www.dhs.gov/xoig/assets/mgmt/rpts/OIGr_06-53_Jul06.pdf, julio de 2006, consultado el 09/10/06, p. 1-2

³¹⁴ Marc L. Songini. "DHS Nixes RFID for Border Program" en *Computerworld*, 19 de febrero de 2007, volumen 41, número 8, p. 6

gubernamental anteponga las consideraciones monetarias a la seguridad, en detrimento de los usuarios finales del producto o servicio. Por otro lado, también demuestra que el gobierno y las empresas comparten la responsabilidad cuando una transacción que se supone debería brindar seguridad termina haciendo lo contrario.

¿Qué es lo que da pie a que ocurran casos como éstos? De acuerdo con Steven Schooner, un especialista en contratos gubernamentales de la Universidad *George Washington*, lo que estamos presenciando en el ámbito de la seguridad fronteriza es que la línea entre el gobierno y las empresas comienza a desdibujarse, al establecerse alianzas cada vez más cercanas entre ellos. Schooner afirma que los proyectos se llevan a cabo siguiendo un modelo de "entrega indefinida-cantidad indefinida".³¹⁵ El resultado es que "el contratista y el gobierno trabajan juntos sin tener una idea clara de cómo funcionará el producto finalmente, ni cuándo será completado...".³¹⁶ Por otra parte este esquema libra de responsabilidad a ambos, ya que siempre que se presente una falla puede aducirse que se trata de una etapa más en la implementación. El gobierno puede cancelar el proyecto cuando lo desee y el contratista recibirá el dinero por el trabajo realizado, aún cuando el sistema instalado presente fallas que pongan en riesgo su integridad.³¹⁷ En última instancia, ninguno de los dos cargará con la responsabilidad del fallo.

El hecho de que las empresas respondan a una serie de incentivos que a menudo no están relacionados con la seguridad nos lleva a pensar que puede resultar muy comprometedor confiar en ellas para que decidan qué innovaciones pueden ser aplicadas con éxito al campo de la seguridad fronteriza. Sin embargo, eso es justamente lo que ha estado ocurriendo en los últimos años. El Technical Support Working Group (TSWG) y el Homeland Security Advisory Council (HSAC) son dos

³¹⁵ Robert O'Harrow y Scott Higham "The High Cost of...", *Op. Cit.*

³¹⁶ *Ibid.*

³¹⁷ *Ibid.*

organismos gubernamentales *sui generis*, cuyo objetivo es vincular a las empresas con los tomadores de decisiones.

El primero fue fundado en 1986, y se describe a sí mismo como un foro donde conviven departamentos y agencias federales con representantes empresariales, de instituciones académicas y laboratorios privados; en él se diseñan herramientas de entrenamiento, materiales de referencia, software y nuevos equipos con aplicación directa en diversos ámbitos de la defensa y la seguridad, incluyendo por supuesto la seguridad fronteriza.³¹⁸ Bajo el auspicio del TSWG el proceso de toma de decisiones parece invertirse: el gobierno no emite solicitudes específicas, sino que publica a través de internet requisiciones de "investigación innovativa y soluciones de desarrollo" para problemas generales.³¹⁹ Posteriormente son las empresas quienes envían al gobierno soluciones para áreas específicas, que van desde la vigilancia por cámaras y la detección de sustancias peligrosas hasta tareas de contraterrorismo.³²⁰ El TSWG aglutina representantes de empresas que han trabajado de manera muy cercana con el DHS, entre ellas: *General Electric, Science Applications International, Honeywell, Applied Research Associates, Sandia National Laboratories y General Dynamics*.³²¹

El caso del HSAC es todavía más representativo, ya que forma parte del organigrama del Departamento de Seguridad Interna. Creado en junio de 2003, cuenta dentro de sus miembros a varios representantes de grandes corporaciones que trabajan o han trabajado para el DHS, entre ellas: *Boeing, Exelon, Lockheed Martin y Analytic Services Incorporated*.³²² El papel del HSAC no se limita al desarrollo de nuevas tecnologías sino que, de acuerdo con el propio estatuto constitutivo del organismo, tiene acceso directo al Secretario de Seguridad Interna

³¹⁸ Ver: Technical Support Working Group. *About Us*, 2003 [En línea] Disponible en: <http://www.tsgw.com/tsgw/about/about.htm>, consultado el 13/09/06

³¹⁹ Technical Support Working Group. *TSWG Review*, s/l, 2005, p. 74

³²⁰ *Ibid.*

³²¹ *Ibid.*

³²² Consultar: US Department of Homeland Security. "Homeland Security Advisory Council Membership List", 31 de julio de 2006 [En línea] disponible en: http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0859.shtm, consultado el 21/09/06

y lo asesora en "la creación e implementación de la política relativa a la seguridad de los Estados Unidos."³²³ Por supuesto, esta cercanía entre los contratistas del DHS y la máxima autoridad dentro del Departamento ha suscitado preocupación.

Poco después de creado el HSAC el Senador Robert Byrd introdujo un proyecto de enmienda que lo obligaría a llevar a cabo todas sus sesiones a puertas abiertas y divulgar las recomendaciones que hiciera al secretario. Las razones eran claras:

El pueblo estadounidense no tiene forma de saber qué se está discutiendo o cuáles son las recomendaciones propuestas... No podemos saber si existen conflictos de interés cuando se le asignan contratos a las mismas personas que recomendaron en primer lugar que estos contratos se llevaran a cabo.³²⁴

A pesar de ello, la propuesta de Byrd fue rechazada por 46 votos a favor y 50 en contra.³²⁵

Es natural que existan inquietudes sobre la manera de conducirse tanto del gobierno como del sector privado en un tema políticamente sensible como el de la seguridad fronteriza. ¿Podemos confiar en que el resultado de esta alianza siempre se regirá con valores como la transparencia y la honestidad, que son característicos de una sociedad democrática? Desafortunadamente, esto no siempre ocurre así. A fines de 2002, mientras el Congreso trabajaba en la creación del Departamento de Seguridad Interna, un grupo de representantes introdujo una enmienda según la cual ninguna empresa que estuviera incorporada en paraísos fiscales podría recibir contratos del nuevo Departamento. La propuesta estaba sustentada en una investigación oficial que concluyó que varios de los principales

³²³ US Department of Homeland Security. *Homeland Security Advisory Council Charter* [En línea] disponible en: http://www.dhs.gov/internet/assetlibrary/HSAC_Charter.pdf, consultado el 21 de septiembre de 2006.

³²⁴ Ver: US Congressional Record. *Department of Homeland Security Appropriations Act 2004*, 24 de Julio de 2003 [En línea] Disponible en: <http://www.fas.org/sqp/congress/2003/s072403.html>, consultado el 20/09/06

³²⁵ *Ibid*

contratistas gubernamentales hacían uso de paraísos fiscales para evadir impuestos.³²⁶

Finalmente, la enmienda fue enviada al comité respectivo donde, para beneplácito del *lobby* corporativo, fue congelada. Dos años más tarde el DHS llevó a cabo la licitación para el programa US VISIT, donde el ganador resultó ser uno de los principales evasores de impuestos citados en el reporte de 2002: *Accenture Incorporated*, con domicilio fiscal en las Islas Bermudas. Los números no dejaban lugar a mucha especulación: las ganancias de la empresa habían aumentado de 247 a 566 millones de dólares en poco menos de tres años pero, sorprendentemente, sus contribuciones fiscales se redujeron de 382 millones de dólares en 2002 a 143 millones en 2004.³²⁷ Por supuesto, más de uno se cuestionó si *Accenture* era la empresa adecuada para manejar un proyecto de más de diez mil millones de dólares. Un comité del Congreso intentó revocar el concurso de licitación, pero el esfuerzo fue en vano.³²⁸

Una mala reputación corporativa aparentemente no es un impedimento para que las empresas participen en el atractivo mercado de la seguridad fronteriza. Durante el capítulo dos se hizo mención del programa ISIS (Integrated Surveillance Intelligence System), un costoso e ineficiente sistema de vigilancia bajo el cual se instalaron cámaras defectuosas en la frontera con México. La empresa responsable fue *L-3 Communications*, con sede en Nueva York. A principios de 2006 el DHS anunció que licitaría un nuevo programa de consolidación tecnológica para la seguridad fronteriza calculado en más de dos mil millones de dólares e, inexplicablemente, *L-3 Communications* no sólo volvió a figurar como candidato, sino que a través de sus subsidiarias se alió con tres de

³²⁶ Patience Wait. "GAO Concludes Accenture, others, use tax havens" en *Washington Technology*, publicado el 03 de noviembre de 2002 [En línea] disponible en: <http://www.washingtontechnology.com>, consultado el 24/06/06

³²⁷ Chris Storm. "Contractors vows to continue work on \$10 billion border system" en *Government Executive*, 10 de junio de 2004 [En línea] Disponible en: <http://foi.missoure.edu/homelandsecurity/contractor.html>, consultado el 08/09/05

³²⁸ Andrew Orlowski. "Accenture Accensured for Offshore Tax Haven" en *The Register*, 10 de junio de 2004 [En línea] Disponible en: http://www.theregister.co.uk/2004/06/10/accenture_accensured/print.html

los cinco equipos de empresas que están compitiendo por el contrato.³²⁹ Por ello, y aún cuando no se ha anunciado todavía un ganador, es altamente probable que, a pesar de su cuestionable desempeño en el pasado, la empresa sea contratada de nuevo por el DHS para implementar avances tecnológicos en la frontera.

En este complicado juego de intereses las empresas no son las únicas que se han conducido de manera dudosa. El ejemplo anterior sirve de base para resaltar posibles conflictos de interés en figuras políticas que desempeñan un papel clave. En abril de 2005 *El Paso Times* publicó un reportaje revelando que los tres hijos de Silvestre Reyes, un congresista del Estado de Texas, habían trabajado para *L-3 Communications* y su subsidiaria *International Microwave*, ambas empresas responsables por el defectuoso sistema de cámaras arriba mencionado.³³⁰ Más grave aún es el hecho de que varios contratistas del departamento de la Defensa y del Departamento de Seguridad Interna figuran como contribuyentes a las campañas de Reyes, entre ellos *Raytheon*, *Lockheed Martin*, *General Dynamics* (fabricantes de los UAVs descritos anteriormente), *Northrop Grumman*, *Boeing*, *Science Applications Internacional* (que instaló los poco eficientes portales detectores de radiación en la frontera) y por supuesto *L-3 Communications* y sus respectivas subsidiarias.³³¹ Incidentalmente, Reyes, quien trabajó 30 años como agente de la Patrulla Fronteriza antes de iniciarse en la política, es uno de los mayores defensores de las políticas de "mano dura" en la frontera y ha pugnado

³²⁹ Ver: Joseph Richey, "Border for Sale: Privatizing Immigration Control", en *CorpWatch*, 5 de Julio de 2006. [En línea] Disponible en: http://www.corpwatch.org/print_article.php?id=13845 consultado el 06/07/06

³³⁰ Diana Washington Valdez, "Reyes' children worked for border project contractors" *El Paso Times*, 25 de abril de 2005 p. 1A

³³¹ *Ibid.*. Ver también: "Silvestre Reyes (D-TX) Top Contributors" en *OpenSecrets.org*, 2004 [En línea] disponible en: <http://www.opensecrets.org/politicians/contrib.asp?CID=N00006067&cycle=2004>, consultado el 09/10/06

en repetidas ocasiones por incrementar el presupuesto destinado a la tecnología.³³²

Los conflictos de interés se presentan a todos los niveles. En 2004 el prestigioso semanario *Congress Quarterly* reportó que el entonces secretario de Seguridad Interna, Tom Ridge, tenía inversiones por varias decenas de miles de dólares en empresas a las que el DHS les había otorgado contratos, incluyendo *General Electric, Microsoft, Sprint, Oracle* y *Raytheon*. Esta última empresa fungió posteriormente como subcontratista de *Accenture* para la implementación del programa US-VISIT³³³. Una serie de reportajes de *The New York Times* publicada en junio de 2006 confirmó que Ridge formaba parte del consejo de varias empresas que en algún momento recibieron contratos del DHS, entre ellas *Exelon, Daon* y *Savi Technology*.³³⁴ Después de formar parte del Departamento, Ridge fundó su propia empresa consultora en seguridad: *Ridge Global LLC*.³³⁵

Ridge no ha sido el único funcionario importante bajo el reflector. De acuerdo con la investigación realizada por dicho diario, "al menos 94 ex-funcionarios del DHS han aceptado inmediatamente después de su partida puestos en empresas del sector [de la seguridad interna] como cabilderos, asesores, ejecutivos, consultores, miembros del consejo, abogados o inversores."³³⁶ Por supuesto esto trae consigo implicaciones éticas. En efecto, "Las personas tienen derecho a ganarse la vida", como afirma un ex funcionario del Departamento entrevistado por *The New York Times*. "Pero integrarte súbitamente en una empresa que compite

³³² El récord de votación de Reyes desglosado por iniciativas puede consultarse en: "The US Congress Votes Database- Members of Congress/Silvestre Reyes" en *The Washington Post*, s/f. [En línea] Disponible en: <http://projects.washingtonpost.com/congress/members/r000170/>, consultado el 09/10/06

³³³ Tim Starks "Ridge Reports Investments in Homeland Security Contractors" en *Congress Quarterly*, 22 de septiembre de 2004. [En línea] Disponible en: http://www.cq.com/corp/show.do?page=crawford/200490923_homeland, consultado el 08/09/05

³³⁴ Eric Lipton. "Former Antiterror Officials Find Industry Pays Better" en *The New York Times*, 18 de junio de 2006, pp. 1, 16

³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ *Ibid.*

por oportunidades en un área de cuya política fuiste responsable es simplemente demasiado.³³⁷

Muchas interrogantes surgen a partir de estas evidencias. ¿Cuáles son los intereses que rigen el comportamiento de las figuras clave en Washington y otros ámbitos de poder? Cuando toman una decisión, ¿Están pensando en lo que es mejor para la seguridad o para sus bolsillos? ¿Cuáles son las fronteras aceptables entre el mundo corporativo y las esferas de decisión política? Las respuestas deberán ser contestadas por investigaciones subsecuentes. Sin embargo, todo apunta a que se necesita explorar con más detenimiento esa área a menudo borrosa donde confluyen los intereses del sector público y privado.

4.3.3 ¿Una frontera privada?

En noviembre de 2005 el Departamento de Seguridad Interna anunció el lanzamiento de la Iniciativa para la Frontera Segura (*Secure Border Initiative* o SBI), un ambicioso programa cuyo objetivo es consolidar las distintas tecnologías utilizadas para la seguridad bajo un solo esquema, incorporando a su vez los avances más recientes en la materia.³³⁸ A través de SBI se invertirá en un periodo de tres años más de dos mil millones de dólares en la frontera con México para adquirir sensores, cámaras y vehículos no tripulados, entre otras tecnologías de punta.³³⁹

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ US Department of Homeland Security- Office of the press secretary. *DHS Announces Long-Term Border and Immigration Strategy*, 2 de noviembre de 2005 [En línea] Disponible en: <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=43&content=4923&print=true>, consultado el 09/11/2005; Consultar de igual forma: US Department of Homeland Security. *Fact Sheet: Secure Border Initiative*, 2 de noviembre de 2005 [En línea] Disponible en: <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=43&content=4922&print=true>, consultado el 09/11/06

³³⁹ Eric Lipton. "Seeking to Control Borders, Bush Turns to Big Military Contractors" en *The New York Times*, 18 de mayo de 2006, pp. A1, A24

Este programa surgió en gran parte como una respuesta a los distintos casos donde se había invertido cientos de millones de dólares en medidas de seguridad deficientes³⁴⁰. Paradójicamente, la SBI fue sometida a un proceso de licitación donde las empresas concursantes gozaron de libertad casi absoluta para decidir qué tecnologías deberían ser implementadas para controlar los flujos transfronterizos. Como afirma un experto del Migration Policy Institute: "En un proceso normal de licitación el gobierno publica una serie de requerimientos y las empresas responden con propuestas para desarrollar e instalar sistemas que cumplen con los criterios establecidos originalmente";³⁴¹ sin embargo, el caso de SBI fue totalmente distinto.

En enero de 2006 el DHS organizó un "*Industry Day*" donde alrededor de 400 representantes empresariales se reunieron con funcionarios de alto nivel del Departamento con el fin de conocer los detalles del programa y las formas en que podrían participar en él. Michael Jackson, subsecretario del DHS y por lo tanto el segundo al mando en la organización, habló con los representantes del sector privado y, en una declaración que posteriormente causaría revuelo, les dijo:

Esto no se trata solamente de comprar artefactos...Les estamos haciendo una invitación poco usual. Quiero que les quede claro: les estamos pidiendo que vengan y nos digan cómo hacer nuestro negocio. Se los pedimos. Los estamos invitando a decirnos cómo manejar nuestra organización... Si tienen ideas sobre cómo integrar la tecnología para manejar los casos más rápido, si tienen ideas sobre cómo despachar y desplazar a nuestro personal, para transformar el número y tipo de personas que debemos tener en la frontera, háganoslas saber...Sean ambiciosos. Sean creativos.³⁴²

³⁴⁰ FedSources. *DHS Announces SBI net replaces America's Shield Initiative (ASI) Tentative Solicitation Schedule Released*, 27 de enero de 2006 [En línea] Disponible en: http://www.fedsources.com/about/fsinews/mkflash_012706.asp

³⁴¹ Rey Koslowski. "Immigration Reforms and Border Security Technologies" en *SSRC*, 31 de julio de 2006 [En línea] Disponible en: <http://borderbattlers.ssrc.org/Koslowski/printable.htm>, consultado el 21/09/06

³⁴² US Department of Homeland Security. US Customs and Border Protection. "SBI Industry Day Proceedings", 26 de enero de 2006, págs. 6, 9 y 11 [En línea] Disponible en: http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/toolbox/contracting/sbi_net/industry_day/industry_day_trans.ctt/industry_day_trans.pdf, consultado el 19/09/06

El flujo creativo no se hizo esperar. Cinco equipos de empresas se formaron para competir por el contrato de SBI, cada uno encabezado por grandes corporaciones del mundo de la seguridad: *Northrop Grumman*, *Boeing*, *Lockheed Martin*, *Ericsson* y *Raytheon*. Cada una presentó al DHS su propia visión de una "frontera segura", con propuestas que iban desde lo convencional hasta lo cercano a la ciencia ficción (ver tabla 5). Raytheon, por ejemplo, ofreció un sistema que permitiría a los agentes de la Patrulla Fronteriza visualizar en tiempo real mapas, videos e información de sensores de cualquier lugar en la frontera a través de una red de satélites. La propuesta también incluía brazaletes con códigos de barras para rastrear a las personas aprehendida por la Patrulla.³⁴³

En septiembre de 2006 el DHS anunció que la empresa Boeing, con sede en Seattle, era la ganadora del concurso para implementar la SBI. Siguiendo el plan de la empresa, se instalarán cerca de dos mil torres de alta tecnología a lo largo de la frontera equipadas con radares y cámaras que pueden detectar personas y vehículos a 14 y 20 kilómetros de distancia, respectivamente.³⁴⁴ Además, se utilizarán varios tipos de UAVs para labores de vigilancia. El contrato de Boeing será extendido a tres años, con la posibilidad de renovarlo por otros tres.³⁴⁵ Citado por la cadena de noticias financieras *Bloomberg*, un alto ejecutivo afirmó que éste era un "gran paso para Boeing en el área de la seguridad interior". En efecto, el contrato le otorga un gran respiro y le abre nuevas áreas de oportunidad, ya que en los últimos años ha visto descender sustancialmente sus contratos con el Departamento de la Defensa.³⁴⁶

³⁴³ Griff Witte. "Firms Vie to Provide the Future of Border Security" en *The Washington Post*, 18 de septiembre de 2006, p. A01

³⁴⁴ Donny Jackson. "Boeing Wins Border Security Contract" en *Mobile Radio Technology*, octubre de 2006, volumen 24, número 10, p. 16; Eric Lipton. "Boeing Said to be selected to lead border program" en *The New York Times*, 20 de septiembre de 2006, p. A24

³⁴⁵ Eric Lipton. "Boeing said to be selected..." *Op. Cit.* p. A 24

³⁴⁶ James Gunsalus y Edmond Lococo. "Boeing's Team Wins \$2.5 billion U.S. Border-Security Contract" en *Bloomberg.com*, 21 de septiembre de 2006 [En línea] Disponible en: <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601103&sid=aHC.kJS5J3v8&refer=news>, consultado el 21/09/06

Tabla 5: Propuestas recibidas por el DHS para la Iniciativa de Fronteras Seguras (SBI) (2006)

Grupo	Propuesta
Boeing Corporation, DRS Surveillance, Kollsman, Government Services Incorporated, Perot Systems, Reconnaissance Group, Unisys Global Public Sector	Construcción de torretas de vigilancia, instalación de sensores y cámaras.
Northrop Grumman, Anteon International, Bearing Point, General Dynamics, HNTB Corporation, L. Robert Kimball & Associates, Titan, SRA International	Uso de vehículos aéreos no tripulados (UAVs) de distinto tamaño, entre ellos el Global Hawk y el KillerBee
Raytheon, Apogee Technologies, BAE Systems, Bechtel National, Deloitte Consulting LLP, IBM, Accenture	Sistema de vigilancia vía satélite, brazaletes para rastrear sospechosos
Ericsson, AEP Networks, America's Border Security Group, Camber Corporation, Fluor, MTC Technologies, Sy Coleman, Texas A&M University, University of Texas at Austin	Dotar a los agentes de la Patrulla Fronteriza de dispositivos modernos de comunicación y vigilancia
Lockheed Martin*	UAVs y globos aerostáticos con gran autonomía para llevar a cabo labores de vigilancia
* Empresa subsidiaria de L-3 Communications ** Lockheed Martin no reveló el nombre de las otras empresas que conformaban su equipo de trabajo	
Fuente: Elaboración propia con información de CorpWatch.org, disponible en: http://www.corpwatch.org/print_article.php?id=13845 ; consultado el 06/07/2006	

La designación de Boeing como la empresa responsable de la SBI pone de nuevo bajo el reflector varios de los problemas que han sido discutidos a lo largo de este capítulo. Boeing ha participado en el HSAC y como tal no sólo ha tenido acceso al secretario de seguridad interna, sino que lo ha asesorado en la elaboración de la política de seguridad fronteriza.³⁴⁷ Mientras un ex ejecutivo de Boeing fungía como miembro del HSAC la empresa obtuvo una licitación de 1,200 millones de dólares para instalar equipos de revisión de equipaje en aeropuertos.³⁴⁸ Esta elección fue cuestionada por auditores dentro del DHS debido a que, de todas las propuestas

³⁴⁷ *Supra*, nota 322

³⁴⁸ Sarah Posner, "Security for Sale" en *The American Prospect Online*, 5 de enero de 2006 [En línea] Disponible en: http://www.prospect.org/web/printfriendly-view_ww?id=10750; consultado el 20/09/06; Consultar también: Paul Merrion, "Terror War Lifts Local Company" en *Crain's Chicago Business*, volumen 27, número 18, 3 de mayo de 2004.

recibidas, la de Boeing no sólo era la más cara, sino que se le terminó pagando 49 millones de dólares por gastos "adicionales".³⁴⁹

En 2004 la empresa se vio envuelta en un escándalo que involucraba a varios de sus ejecutivos y a funcionarios del Departamento de la Defensa (DoD). El Congreso canceló un contrato por 23 mil millones de dólares cuando se supo que la encargada de la licitación en el DoD había inflado el contrato por un monto de 4 mil millones de dólares a favor de Boeing quien, a cambio, le otorgó un lugar en su consejo de administración.³⁵⁰

La empresa despidió a su jefe de finanzas y finalmente el presidente de la compañía tuvo que renunciar.³⁵¹ El *Wall Street Journal* reportó que Boeing pagó una multa de 615 millones de dólares como parte de un arreglo para poner fin a la investigación.³⁵² De acuerdo con *Transnationale*, una organización dedicada a monitorear la actividad de grandes compañías, varias de las principales subsidiarias de Boeing están constituidas en paraísos fiscales, entre ellos Barbados, Islas Vírgenes y Bermuda.³⁵³

Más allá de la dudosa reputación de Boeing, lo verdaderamente preocupante es el precedente que el programa SBI crea respecto al papel del sector privado. Como pudimos constatar, este nuevo proyecto abre las puertas a las empresas para decir cómo administrar la seguridad fronteriza, lo que puede traer consigo efectos indeseables por las razones que han sido comentadas a lo largo de este capítulo. Como afirmó Deborah Myers, del *Migration Policy Institute*, entrevistada por el *Washington Post*: "Es un tanto preocupante cuando el gobierno simplemente tira la

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ Knute Berger. "Strippergate and Starbucks" en *Seattle Weekly*, 13 de octubre de 2004 [En línea] Disponible en: http://www.seattleweekly.com/news/0441/041013_news_mossback.php; consultado el 21/09/06

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² Andy Pasztor. "Boeing to Settle Federal Probes For \$615 Million" en *Wall Street Journal*, 15 de mayo de 2006 pp A1, A9

³⁵³ Transnationale.org. *Boeing Co. Profile s/f* [En línea] Disponible en: <http://www.transnationale.org/companies/boeing.php>; consultado el 21/09/06

toalla y dice 'no tenemos idea de cómo hacer esto. Por favor dígnanos'... Parece como si se estuviera poniendo la política en manos de los contratistas.³⁵⁴

SBI es un claro ejemplo de cómo se han ido difuminando los límites entre el sector público y privado, así como las fronteras entre lo permisible y lo cuestionable. Surge inmediatamente una pregunta crucial: ¿estamos en presencia de una tendencia a largo plazo donde las empresas eventualmente actuarán en paridad de condiciones junto al resto de los actores gubernamentales para delinear e implementar medidas de seguridad? Es difícil saberlo, pero sí hay evidencias de que el gobierno empieza a ceder el control no sólo en la frontera misma, sino en ámbitos de acción periféricos como lo son las prisiones que alojan a los inmigrantes indocumentados que detiene la Patrulla Fronteriza, el caso que analizaremos a continuación.

De acuerdo con la organización no-gubernamental *Border Action Network* (BAN), desde fines de la década de los noventa se ha recurrido a empresas como *Wackenhutt* y *Corrections Corporation of America* para construir y administrar prisiones encargadas de alojar a miles de inmigrantes indocumentados, liberando así espacio en el saturado sistema federal penitenciario de los Estados Unidos.³⁵⁵ A través de entrevistas y trabajo de campo, BAN documentó varios casos de abuso físico, negación de atención médica e intimidación dentro de las prisiones destinadas a los inmigrantes.³⁵⁶ A pesar de ello, las prisiones administradas por empresas siguen construyéndose a lo largo y ancho de la Unión Americana: en diciembre de 2005, el ICE otorgó a *Corrections Corporation of America* el contrato para administrar una prisión de inmigrantes en Texas³⁵⁷ y, a mediados de 2006, la empresa *LCS Corrections* aseguró un trato para rentar un centro de detención en

³⁵⁴ Griff Witte, *Op. Cit.*

³⁵⁵ Border Action Network. *Liberating the Voices: Fighting Immigrant Prisons in the Southwest*. Tucson, Arizona, 2002, p. 1

³⁵⁶ *Ibid.* p. 5

³⁵⁷ dBusiness News. *Corrections Corporation of America Announces Agreement with Immigration and Customs Enforcement for CCA Texas Facility*, 22 de diciembre de 2005 [En línea] Disponible en: http://nashville.dbusiness.com/shownews.php?newsid=56035&type_news=latest; consultado el 19/01/06

Alabama con capacidad de 1,500 personas a las autoridades migratorias. De acuerdo con un diario local, LCS obtendría 34 dólares diarios por cada persona detenida en sus instalaciones.³⁵⁸

¿Somos testigos de una privatización de la seguridad fronteriza? Las evidencias podrían apuntar hacia una respuesta afirmativa; sin embargo, se trata de un fenómeno novedoso y necesita investigarse más a fondo antes de dar una respuesta contundente, pero es un escenario que no debería tomarse a la ligera.

En su obra titulada *The Market for Force*, la profesora Deborah Avant de la Universidad de Washington documenta cómo la privatización de la seguridad erosiona el monopolio de la fuerza que hasta ahora ostenta el Estado, lo cual puede llevar a consecuencias impredecibles.³⁵⁹ Ella concluye que

...El consumo de servicios de seguridad privados por parte del gobierno altera el proceso político, redistribuyendo el poder entre las instituciones gubernamentales y abriendo nuevas vías para que los intereses privados afecten la política....³⁶⁰

Esto por supuesto abre más preguntas: ¿cómo se vería afectada la política de seguridad fronteriza al incorporar en su etapa formativa y subsiguiente aplicación a un sector que se rige por la búsqueda del interés económico? ¿De qué forma esta pérdida del monopolio de la fuerza estatal puede repercutir en el control de los flujos transfronterizos? ¿Cuáles serían sus repercusiones? Las evidencias ya se encuentran ahí, es sólo cuestión de leerlas con más detenimiento.

³⁵⁸ Stan Diel. "Private Prisons Fills With Illegal Immigrants" en *The Birmingham News*, 3 de septiembre de 2006

³⁵⁹ Deborah Avant. *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*. Nueva York, Cambridge University Press, 2005 p. 228

³⁶⁰ *Ibid*, p. 68

4.4. Conclusiones

Durante este capítulo se han analizado dos tendencias con importantes repercusiones: la primera de ellas, el papel cada vez más grande del ejército en las labores de control de los flujos transfronterizos, un hecho que bien puede rastrearse a fines de la década de los ochenta pero que se ha visto magnificado después de 2001, cuando Estados Unidos se convirtió en una nación en "guerra contra el terrorismo". Estas circunstancias extraordinarias han servido como justificación del actual gobierno para recurrir a los militares como agentes encargados del orden interno, incluyendo el control de los flujos que se mueven a través de la frontera con México.

La segunda tendencia es el entrelazamiento de las empresas privadas con la política de seguridad fronteriza, un subproducto del multimillonario negocio que ha surgido en los Estados Unidos alrededor de la seguridad. Este fenómeno encuentra su origen en un presupuesto que ha sido especialmente generoso en aras de proteger al país después de un momento de extrema vulnerabilidad, un hecho que no sólo no ha pasado desapercibido para el sector privado, sino que además genera emoción al abrirse nuevas áreas de oportunidad.

La presencia del ejército en la frontera cobra especial importancia en la actualidad porque el último evento significativo (es decir, cuando George W. Bush ordenó el despliegue de la Guardia Nacional a principios de 2006) ocurrió al mismo tiempo que en el Congreso se revisaba la posibilidad de una reforma migratoria integral, un hecho que a todas luces sería positivo para el tema de la seguridad fronteriza, como se analizará durante el próximo capítulo. Sin embargo, no cabe duda que en estos momentos una reforma de esa magnitud es difícil porque existe en el *Zeitgeist* estadounidense una enorme presión para reforzar la seguridad en la frontera, que se percibe como un lugar caótico, fuera de control y un paraíso para

los terroristas.³⁶¹ No se debe olvidar que en noviembre de 2006 se llevaron a cabo elecciones de medio término y, en este sentido, la presencia de la Guardia Nacional fue ante todo una maniobra política destinada a satisfacer las demandas populares de mayor seguridad.

¿Cuál es el efecto que tendrá esta última etapa de militarización? Tal vez se necesite más tiempo para verlo a plenitud, pero un análisis en retrospectiva nos permite ser contundentes: la militarización no sólo no contribuye a resolver las causas profundas de los problemas asociados a la seguridad fronteriza, sino que los agrava al introducir en la ecuación violencia, falta de transparencia y la creencia errónea de que asuntos complejos pueden ser resueltos mediante la coerción.

La imagen de una frontera fuera de control que es invadida por inmigrantes ilegales y terroristas puede ser una apreciación exagerada de la realidad, pero lo cierto es que se trata de una zona que difícilmente se beneficiaría de más violencia. Por otro lado, la presencia de la JTFN y la Guardia Nacional ha sido descrita como "secundaria" o "de apoyo" y minimizada sistemáticamente en ambos lados de la frontera por razones distintas. Su efecto en el control de los flujos transfronterizos, en efecto, puede ser más simbólico que real, pero las consecuencias nocivas que producen no lo son.

Eventualmente, la presencia del ejército puede resultar contraproducente al alimentar las mismas dinámicas que se supone está destinado a combatir. Idealmente la seguridad fronteriza deberá regresar al ámbito exclusivo de lo civil cuando se logre un mejor control de los flujos mediante la cooperación bilateral y una comprensión profunda de los mismos, algo que no puede ser logrado ejerciendo la fuerza de manera unilateral. El próximo capítulo abordará esta última idea con amplitud, pero basta decir que podemos aprender mucho mirando hacia atrás y aprendiendo de los errores.

³⁶¹ Con respecto a la reforma migratoria, consultar el capítulo 3

En lo que concierne al papel de las empresas, es posible decir que el 11 de septiembre ha provocado un mercado altamente rentable que gira alrededor de la seguridad. Las grandes corporaciones han hecho contratos multimillonarios, pero la prisa en la implementación, la burocracia inefectiva y la falta de regulación provocan a menudo consecuencias que, paradójicamente, hacen poco por la seguridad: precios inflados, equipos defectuosos, sistemas poco confiables, etc. En este sentido, tanto gobierno como empresas deben contribuir a transformar el vínculo que los une, ya que es la confluencia de una mala regulación y una pobre ética corporativa lo que trae como resultado el abuso, los conflictos de interés y las prácticas cuestionables.

El hecho de que las empresas jueguen un papel pivotal en la construcción histórica de los Estados Unidos y sean una fuente de bienestar económico no exime de la necesidad de monitorear cuidadosamente sus acciones. La lógica financiera es totalmente distinta a la lógica de la seguridad y, si bien el sector privado no es causante de fenómenos como el narcotráfico o la trata de personas, tampoco existen razones para creer que tenga un gran interés en detenerlos, mucho menos cuando son justo esos fenómenos y su proyección en la sociedad estadounidense los que alimentan la imagen de una frontera fuera de control, la que a su vez genera demanda por productos y servicios relacionados con la seguridad.

Hay quienes defienden la estrecha relación entre gobierno y empresas como un vínculo necesario. Después de todo, afirman, estas últimas son dueñas de la mayor parte de la infraestructura vital en el país (misma que podría ser objeto de un ataque terrorista) y por lo tanto debe tener una voz en la toma de decisiones.³⁶² Además, señalan que las dinámicas intrínsecas al sistema empresarial le permiten

³⁶² Consultar: The White House. "The National Strategy for The Physical Protection ...". *Op. Cit.*

ser mucho más ágil, adaptarse más rápido a los cambios externos y premiar la innovación, características de las que a menudo adolece el sector público.³⁶³

Pero, como hemos podido constatar, este acercamiento entre empresas y gobierno no siempre ha sido del todo favorable, sobre todo si consideramos que en el marco de la seguridad interna se conjuntan dinámicas complejas que pueden dar lugar a resultados impredecibles (y a menudo indeseables), ya sea por la falta de supervisión gubernamental, por la búsqueda de lucro o por la falta de coordinación entre una miríada de actores, cada uno de ellos con intereses y enfoques distintos.

Por otro lado, este incremento en la dependencia hacia el sector privado hace pensar en un escenario futuro donde las empresas ya no sólo se encarguen del suministro de bienes o servicios, sino que sean capaces de definir la orientación y alcances de la política de seguridad fronteriza. El creciente papel del sector privado es algo nuevo y necesita investigarse con mayor profundidad para entender a cabalidad sus consecuencias, pero todo apunta a que ha comenzado a afectar sustancialmente el proceso gubernamental de toma de decisiones. El debate en todo caso no debería centrarse en satanizar a las empresas, sino preguntarse cuáles son los límites de su participación e imponerle fronteras claras en lo que respecta a la toma de decisiones. Dejar que influyan en la elaboración de la política de seguridad es abrirles la puerta a un debate que de por sí tiene muy poca racionalidad y objetividad de por medio.

El gobierno no debe olvidar que el sector empresarial representa intereses particulares y, por lo tanto, es responsable de implementar mecanismos efectivos de supervisión para evitar que interfiera en la definición de prioridades. Además

³⁶³ Ver por ejemplo: US Department of Homeland Security- Private Sector Office. *Statement of Richard B. Cooper Business Liason Director before the Little Hoover Commission*, Sacramento, California, 23 de febrero de 2006 [En línea] Disponible en: <http://www.lhc.ca.gov/lhcdir/emergenceprep06/cooperfeb06.pdf>, consultado el 13/09/06; Consultar también: Charles Wheelan. *Naked Economics: Understanding the Dismal Science*, Nueva York y Londres, Norton, 2002, pp. 66-67

de mayor y mejor regulación, las autoridades cargan con la responsabilidad exclusiva de definir lo más objetivamente posible lo que constituye un riesgo y la manera de hacerle frente.

A manera de cierre, se puede decir que las dos tendencias que fueron analizadas en este capítulo son independientes la una de la otra, aunque ambas tienen un punto común de origen: la política de seguridad de los Estados Unidos. El papel creciente tanto del ejército como de las empresas genera a su vez diatribas sobre la conveniencia de su papel en la política de seguridad fronteriza, que cada vez es menos periférico y más central. El efecto combinado de estos procesos no debe tomarse a la ligera.

Existen muchas más evidencias de repercusiones negativas en el caso de la militarización porque se cuenta con la experiencia histórica y ha sido mejor examinado desde un punto de vista académico. Sin embargo, como se pudo confirmar, ya existen signos que deberían suscitar al menos interés respecto a la influencia del sector privado en la elaboración de la política, algo que tiene el potencial de minar el monopolio de la fuerza estatal con no pocas repercusiones.

Lo único cierto es que la presencia tanto de uno como de otro en el tema de la seguridad fronteriza trae aparejado el riesgo de distorsionar un tema de por sí complejo y sensible. Ambos representan intereses y puntos de vista específicos: uno piensa en adversarios, el otro lo hace en ganancias. Además, ninguno de los dos ha aportado ideas constructivas sobre cómo resolver grandes problemas que encuentran su causa en dinámicas sociales, culturales y económicas. Su presencia contribuye a acentuar el unilateralismo y refuerza una política que pone énfasis en la coerción y no en la comprensión.

Una vez puesto de relieve los riesgos que esto conlleva, vale la pena preguntarse: ¿Es ésta la frontera que queremos? El capítulo siguiente intentará responder a esta interrogante y hacer énfasis en la capacidad de transformar la realidad para conseguir la seguridad fronteriza mediante la cooperación y el entendimiento, una tarea nada sencilla, pero posible.

5. México y la relación bilateral



Playas de Tijuana, 27 de julio de 2006. Fotografía del autor

5.1. Introducción

Los capítulos anteriores estuvieron dedicados a describir y analizar la política de seguridad de Estados Unidos en su frontera con México, pero hasta este punto nuestro país había sido objeto de poca atención. Cabe aclarar que no se trata de un olvido por negligencia, sino de una decisión consciente a la que subyace una importante razón: a falta de un referente de comparación del lado mexicano, esta investigación ha debido centrarse en el conjunto de acciones que constituyen la política de seguridad fronteriza de los Estados Unidos, para luego analizar la respuesta de nuestro país. Como este capítulo intentará probar, en ausencia de una política endógena estructurada en torno a objetivos y prioridades claros, México a menudo se limita a hacer eco de las preocupaciones y directrices que emanan de su vecino del norte. Así, entrado el siglo XXI, nuestro país apenas comienza a definir una política de seguridad fronteriza propia y que a menudo se confunde con otros ámbitos de la acción gubernamental.

De cierta forma resulta lógico que esto sea así. A pesar de compartir ciertos retos, ambos países enfrentan realidades distintas y sus prioridades seguramente tendrán que diferir en algún punto. Sin embargo, el problema en sí no proviene de esta disparidad en las agendas, sino de las formas en que se administran los conflictos y se lleva a cabo la cooperación. Por otro lado, también es cierto que la enorme asimetría de poder necesariamente restringe las opciones de las que México puede echar mano, obligándolo a menudo a cooperar aun cuando esto pueda ir en contra de sus deseos. Todos estos factores producen un juego de mímica en el que México debe resignarse a menudo a seguir las reglas que impone la parte fuerte.

Ahora bien, es necesario reconocer que esta falta de opciones ha acercado a los dos países a un grado inimaginable hace veinte años. No sería exagerado decir que la cooperación entre México y Estados Unidos es hoy más grande que nunca. Siguiendo los principios de la teoría de la interdependencia, la densificación en las

relaciones bilaterales no ha dejado otro camino más que incrementar el trabajo que se realiza de manera conjunta.

Desafortunadamente, más cooperación no siempre ha significado mejor cooperación ni ha contribuido por igual a construir una relación madura, sobre todo en lo que a seguridad se refiere. Por tratarse del epicentro mismo de la convivencia, la línea de más de tres mil kilómetros que separa a nuestros países sigue catalizando muchos vicios de la relación bilateral. La desconfianza, el recelo y los señalamientos mutuos aún caracterizan a los actores en ambos lados de la frontera. La forma puede haber cambiado, pero el fondo lo ha hecho mucho más lentamente. Lo único cierto es que la seguridad fronteriza sigue operando bajo los mismos esquemas de hace décadas, bajo un paradigma unilateral que ha quedado rebasado y necesita renovarse a todas luces. Esto es todavía más evidente si consideramos que los grandes flujos transfronterizos que pretendía controlar continúan prácticamente inmutables.

Debe reconocerse también que la retórica, especialmente la del lado mexicano, ha pasado de la hostilidad y la ambivalencia a un reconocimiento de la necesidad de trabajar en conjunto para resolver los problemas surgidos de la frontera. Sin embargo, esta retórica aún enfrenta problemas para traducirse en acciones y, lo más importante, en una política coherente de seguridad fronteriza. De esta forma, a pesar de la buena voluntad, México se enfrenta en la mayoría de los casos a un dilema: cooperar a costa de levantar una gran oposición en el frente interno o no hacerlo y ganarse la desconfianza de los Estados Unidos. Ante la presión y falta de opciones México generalmente termina por cooperar, lo cual no responde siempre a una decisión planeada, además de que refuerza las fallas estructurales propias al esquema vigente que fueron analizadas en capítulos anteriores.

Este capítulo se abocará a analizar los problemas de la relación bilateral en materia de seguridad fronteriza, haciendo una revisión del *statu quo* y las razones que lo han provocado. En primer lugar, se analizará la evolución histórica del

concepto de seguridad nacional, para demostrar cómo la falta de un proyecto coherente en la materia ha devenido en la falta de una doctrina de seguridad nacional integral e incluyente. Posteriormente se analizará el efecto que esto tiene en la política de seguridad fronteriza de nuestro país, para después efectuar un análisis de las principales acciones del gobierno mexicano después de 2001 y que se enmarcan en esta dinámica de "seguir al líder", tales como la firma de acuerdos de cooperación y una mayor presencia del ejército en labores de seguridad. Con ello, se intentará probar que ante la ausencia de una postura definida por parte de nuestro país, impera un esquema donde es Estados Unidos, y no México, quien desliza en la agenda sus objetivos y las estrategias bajo los cuales deben alcanzarse. Por último, se analizarán las consecuencias que este *modus operandi* ha traído para México.

En la segunda parte de este capítulo se enlistarán los vicios del paradigma vigente, mismos que han impedido el tránsito hacia un modelo bilateral que maneje de forma responsable y pragmática los flujos transfronterizos, ello con la esperanza de iluminar las áreas de oportunidad donde el cambio es posible.

5.2. Evolución histórica del concepto de seguridad nacional en México

A diferencia de lo ocurrido en el caso de los Estados Unidos, el concepto de seguridad nacional en México no comenzó a ser usado sino hasta muy recientemente, y aún en nuestros días carece no sólo de una definición clara (que es comprensible debido a la ambigüedad teórica del concepto), sino que no se ha traducido en la práctica en la implementación de una estrategia coherente y a largo plazo que plantee las amenazas a las que se enfrente el Estado y las formas de enfrentarlas.

Como lo señala Sergio Aguayo Quezada, desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los setenta hubo pocas referencias a la seguridad nacional mexicana, aunque ello no signifique que el Estado no destinara recursos a enfrentar una serie de amenazas.³⁶⁴ En otras palabras, se trataba de un concepto no reconocido formalmente pero cuyas implicaciones prácticas sí podían constatarse, si bien éstas no se encontraban definidas por un eje rector claro.

Además de carecer de una planeación estratégica, la política fáctica de seguridad nacional en México tomó una orientación radicalmente distinta. Lejos de desarrollarse en torno a la noción de un enemigo externo, como lo constituía la Unión Soviética para los Estados Unidos, el desarrollo histórico del sistema unipartidista mexicano llevó a que la seguridad nacional se mimetizara gradualmente con la seguridad del régimen en turno, un hecho que a la larga se tradujo en el desarrollo de un aparato y la implementación de medidas que se encargaban de cooptar o incluso suprimir a grupos subversivos que pudieran constituir una amenaza para el régimen. Si bien el grado de represión vivido en México no alcanzó las dimensiones de otros países latinoamericanos, el aparato de seguridad estatal logró alcanzar, entre la década de los cincuenta y los setenta,

³⁶⁴ Sergio Aguayo Quezada y Bruce Bagley (compiladores). *En busca de la Seguridad Perdida: Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*. México, Siglo XXI Editores, p. 107

un nivel abrumadoramente eficaz de eliminación de grupos políticamente inconvenientes, hecho que se ve reflejado en episodios como la polémica "guerra sucia", emprendida por el gobierno federal en contra de agrupaciones revolucionarias que afectarían los intereses del Estado. Como más adelante retomaremos, este apareamiento de la seguridad nacional con la seguridad del régimen contribuyó al desprestigio del concepto en el ámbito nacional, lo cual posteriormente dificultaría entablar una discusión seria del mismo y por lo tanto desarrollar una doctrina integral.³⁶⁵

A partir de la década de los ochenta la seguridad nacional no sólo hace su debut en la jerga oficial, sino que experimenta transformaciones radicales a nivel ideológico, mismas que rara vez encontraron cabida en la práctica. Es el presidente Miguel de la Madrid el que utiliza por primera vez el término, y lo hace insertándolo en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, dándole una interpretación totalmente distinta.³⁶⁶ Dicho documento afirma lo siguiente:

México funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación depende de la afirmación de su propio poder a expensas de otras...En consecuencia, convergen en este concepto las acciones a favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques...cabe formular una política integral de seguridad que se base en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y el desarrollo integral en el ámbito interno.³⁶⁷

¿Qué explica este giro conceptual y qué implicaciones tuvo en la realidad? En gran parte es producto del contexto internacional en el que México estaba inserto. Enfrentado a la realidad aún vigente de un mundo bipolar, y abrumado por las

³⁶⁵ Leonardo Curzio. *La Seguridad Nacional en México y la Relación con Estados Unidos*. México, CISAN, 2007 p.p. 81-83

³⁶⁶ Cabe resaltar que, a partir de entonces, todos los Planes Nacionales de Desarrollo hacen mención de la seguridad nacional

³⁶⁷ Leonardo Curzio. *Op. Cit.* p.p. 84-85

cada vez más grandes y notorias disparidades con los Estados Unidos, el régimen de partido asumió que la estrategia más segura era: al exterior, proyectar la imagen de independencia con respecto a su vecino del norte y mantener una sana distancia con la Unión Soviética; y, al interior, apostar por el desarrollo como una forma de construir capacidades que incrementaran su margen de acción frente a los designios de los bloques de poder y, particularmente de los Estados Unidos.

Un gran cambio a nivel conceptual, sin duda, aunque desafortunadamente con pocas repercusiones a nivel práctico. Más allá de la retórica presidencial, y como afirma Leonardo Curzio, el planteamiento grandilocuente de la seguridad nacional como la afirmación de la soberanía sustentada en desarrollo sufrió graves reveses en la década de los ochenta, marcada por una de las mayores crisis económicas de la historia y escándalos de corrupción en las fuerzas de seguridad, aparejadas con el ascenso del narcotráfico como tema prioritario en la agenda de Estados Unidos y, por extensión, en la de México.³⁶⁸

Durante la administración de Carlos Salinas (1988-1994) el concepto nuevamente fue adaptado a conveniencia del régimen e incluido en el Plan Nacional de Desarrollo de la siguiente forma:

La seguridad de la nación es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia.³⁶⁹

Lejos de encaminar la seguridad nacional hacia la delimitación de amenazas específicas y ejes rectores claros, la inclusión de conceptos tan amplios como paz, libertad y justicia social sólo contribuyó a aumentar la brecha existente entre la

³⁶⁸ *Ibid.*, p. 85

³⁶⁹ *Ibid.*, p. 86

noción abstracta de seguridad y la realidad social del país. Los levantamientos del EZLN en 1994, el ascenso meteórico del narcotráfico y el asesinato de personajes clave en la vida política y social del país, incluyendo un precandidato presidencial, a lo que se sumó una de las peores crisis económicas del país, opacaron cualquier consideración doctrinal que pudiera haberse definido en torno a la seguridad nacional, y obligaron al gobierno a combinar una serie de elementos que oscilaban entre las prácticas del *ancient regime* (represión, despliegue militar e infiltración) y nuevas modalidades de enfrentar las amenazas a la seguridad (negociación pública, mediatización de las acciones oficiales). Sin embargo, de lo que no cabe duda es que durante este período la seguridad nacional no sólo conservó el talante reactivo que la había caracterizado durante años pasados, sino que incluso se reforzó en muchos sentidos.

Un cambio más significativo ocurrió durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), que sin embargo no tuvo su origen en una nueva readaptación a conveniencia del concepto de seguridad nacional, sino en el inicio de una transformación política profunda.

No nos detendremos a analizar la naturaleza del cambio político que ocurrió cuando el partido hegemónico comenzó a ceder espacios de poder, lo que a la postre conduciría a la transición democrática del país. Sin embargo, lo que sí es relevante en materia de seguridad nacional es que la apertura del sistema político permitió iniciar el debate en torno a los intereses que el gobierno debía de proteger, ya no equiparando la seguridad nacional como la seguridad del régimen, sino entendiéndola como un proceso de contraposición y balanceo de prioridades.

La alternancia de poder que ocurrió en el año 2000 fue la culminación de este proceso de cambio político, y por extensión, contribuyó a iniciar un debate mucho más serio en torno al tema de la seguridad, aunque la amplitud del enfoque según el cual la administración de Vicente Fox entendió el concepto de seguridad

nacional terminó por volverlo un término difuso, y en consecuencia imposibilitó la definición de una estrategia integral.

Es justo destacar que por primera vez, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, se hizo un reconocimiento explícito del uso real que se le había dado al concepto en años anteriores. Así, el PND 2001-2006 afirma que éste:

...se utilizó para justificar actos ilegítimos de autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen. La oposición política representaba una amenaza a los intereses del grupo en el poder y a su permanencia que consideraba necesario disuadir, reprimir y neutralizar.³⁷⁰

Sin embargo, el problema viene con la definición misma de la seguridad nacional, ya que de acuerdo con el documento, ésta se entiende

...como la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; la gobernabilidad democrática; la reforma democrática del Estado; el fortalecimiento de las instituciones de gobierno; el federalismo y las relaciones intergubernamentales; la participación ciudadana; la ampliación del ejercicio y el respeto de los derechos y libertades ciudadanas; el impulso de la cultura política democrática; la libre circulación de información; la libertad de cultos; el control migratorio; la protección civil los derechos humanos, y el fortalecimiento del sistema de partidos.³⁷¹

No conforme con la amplísima lista de temas incluidos, el PND se apresura a incluir una lista de amenazas no convencionales que, de acuerdo con el régimen en turno, también forman parte de la seguridad nacional. Así,

³⁷⁰ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, 2001, p. 128 [En línea] disponible en:

http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/conevyt/plan_desarrollo.pdf, consultado el 09/10/06

³⁷¹ *Ibid*, p. 68

Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.³⁷²

Sobre los temas del crimen organizado y el narcotráfico, el PND ahonda más adelante y anuncia que la administración emprendería una lucha frontal contra dichos fenómenos.

La seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.³⁷³

Como se puede ver, se intentó ostentar una ruptura ideológica con el régimen unipartidista definiendo una agenda de seguridad nacional amplia, como está plasmado en el PND 2001-2006. Sin embargo, la inclusión de temas tan diversos sin una estrategia integral para hacerles frente terminó por hacer, *de facto*, que la definición de la agenda de seguridad mexicana continuara siendo subsidiaria de la agenda de seguridad de los Estados Unidos, un hecho que se vio recrudecido a partir de los eventos del 11 de septiembre que, como veremos más adelante, México no supo manejar de forma adecuada.

Sin embargo, una de las consecuencias positivas del 11 de septiembre es que obligó a que en México el debate sobre el proyecto deseado de seguridad nacional saliera a flote, luego de pasar años en el olvido. A nivel práctico hubo intentos importantes por reorganizar el aparato de seguridad en México. Vicente Fox se propuso, sin demasiado éxito, crear la figura de asesor de seguridad nacional similar al *National Security Advisor* de los Estados Unidos, que se constituyera

³⁷² *Ibid.*, p. 128

³⁷³ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Plan Nacional de Desarrollo, Op. Cit.*, p. 127

como la piedra angular de la coordinación de las distintas dependencias. El primer y único asesor de seguridad de Fox fue Adolfo Aguilar Zinser, que fracasó en su intento por estimular la cooperación entre las distintas secretarías y organismos encargados de tema de seguridad, tras de lo cual el proyecto fracasó.

Un paso importante fue la promulgación, el 11 de febrero de 2005, de la Ley de Seguridad Nacional, que constituye un reconocimiento a la importancia del tema. Uno de los elementos más importantes es la constitución de un Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el titular del Ejecutivo Federal, y que se encuentra obligado a reunirse bimestralmente. De acuerdo con la ley, los integrantes de dicho Consejo son: el presidente de la República, los secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público, Función Pública, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes; así como el Procurador General de la República y el director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).³⁷⁴

Empero, la Ley de Seguridad Nacional evidencia el mismo problema del Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a la definición misma del concepto. La ley afirma que seguridad nacional se entiende como:

...las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

³⁷⁴ México- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley de Seguridad Nacional*. 11 de febrero de 2005, Artículo 12 [En línea] disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/L_SegNac.pdf, consultada el 01/10/07

- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.³⁷⁵

Acto seguido, enlista lo que debe considerarse como una amenaza a la seguridad nacional:

Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y

³⁷⁵ *Ibid.* Artículo 3

XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Dicha lista de amenazas no sólo entra en contradicción con lo presentado en el Plan Nacional de Desarrollo, que consideraba que amenazas como la pobreza, y el medio ambiente deberían ser incluidas, sino que deja un enorme margen de interpretación.

Sin embargo, más allá de los debates conceptuales, se puede constatar nuevamente que el gran problema ha sido cómo traducir la confusa serie de interpretaciones sobre la seguridad nacional en una estrategia operacional. Si acaso, el recrudecimiento del crimen organizado y la dificultad del Estado mexicano para hacerle frente a los nuevos retos internacionales (terrorismo, contingencias ambientales, etc.) hace difícil pensar que se ha registrado un avance significativo en los temas prioritarios. Como se podrá ver a lo largo de este capítulo, en lo que respecta a temas como el narcotráfico y el contrabando, la ausencia de un proyecto claro y público sobre los temas en la agenda de seguridad nacional se traducen en la dificultad por monitorear y controlar los flujos que se desplazan a través de las fronteras, lo cual no puede sino afectar la capacidad de maniobra de México tanto al interior como al exterior de su territorio.

A manera de conclusión, podemos decir que hay una serie de factores que han impedido el desarrollo de un proyecto de seguridad nacional en México. En primer lugar, el peso histórico del mismo y su tradicional vinculación al régimen en turno lo han desprestigiado y han obstaculizado que se debata de manera abierta y constructiva en la sociedad y en los círculos gubernamentales. Por otro lado podemos mencionar un factor doctrinal, en el que la inclusión indiscriminada de conceptos y la falta de una visión clara impiden traducir la legislación y los programas vigentes en una estrategia a mediano o largo plazo que identifique las amenazas imperantes y la forma de enfrentarlas.

Derivado de lo anterior se desprende un factor burocrático: es decir, la falta de un plan no puede sino traducirse en una coordinación deficiente entre las distintas entidades que se encargan de la seguridad nacional.

Todos los factores anteriores tienen implicaciones graves para el problema de la seguridad fronteriza, en sí una de las cuestiones que forman parte del conjunto de problemas que abarca la seguridad nacional. Los apartados siguientes demostrarán cómo, en ausencia de una política de seguridad nacional, no es posible que exista una política de seguridad fronteriza, lo que ha sucedido en el caso de México.

Por otro lado, y como también podremos ver, la ausencia de una política de seguridad fronteriza endógena obliga a ceder a las prioridades y estrategias de los Estados Unidos, lo cual en ocasiones puede contravenir el interés mismo de México y dificulta la relación bilateral.

5.3. El caballo y la carreta

5.3.1. Antecedentes

Hay muchas evidencias de que México carece de una política de seguridad fronteriza propia, un hecho que no es por demás nuevo. No existe en nuestro país ninguna corporación civil o militar que tenga como misión exclusiva el control de los flujos transfronterizos, como sí lo hay en Estados Unidos. En su lugar, en el lado mexicano de la frontera convive una miríada de agencias gubernamentales que cumplen con objetivos dispersos, tales como el Instituto Nacional de Migración (INM) y el personal de aduanas. Aun cuando su función en efecto se circunscribe al ámbito del control de bienes y personas que cruzan la frontera, éste es radicalmente más laxo que el que se ejerce del lado estadounidense. Cualquiera que haya regresado a México a través de uno de los puntos de cruce legales ha presenciado este vacío de autoridad. Nada sorprende más que la casi total indiferencia que las autoridades mexicanas suelen mostrar hacia los flujos

transfronterizos que se mueven de norte a sur a través de los puentes internacionales.

Por otro lado, prácticamente todas las barreras físicas y la inversión en tecnología se han realizado del lado estadounidense. A diferencia de lo que sucede en Estados Unidos, en el Congreso mexicano difícilmente se discutirá propuesta alguna para reforzar la frontera norte mediante la construcción de muros o invirtiendo en cámaras, monitores o aviones no tripulados. Al contrario, la respuesta mexicana a la intensificación del flujo migratorio, que en Estados Unidos produjo los primeros llamados para cerrar la frontera, fue preocuparse por garantizar que los migrantes logaran cruzar de la manera más expedita y segura posible, como lo demuestra la creación de los grupos Beta en la década de los noventa y la más reciente publicación de *la Guía del Migrante*, un documento que proveía consejos para aquellos migrantes que buscaran cruzar la frontera de manera ilegal, lo cual provocó la ira en los Estados Unidos. "Si esto hace más fácil para los mexicanos cruzar la frontera, también lo hace para la gente de Osama Bin Laden", afirmaba con indignación la influyente revista conservadora *Human Events*.³⁷⁶

¿Cómo explicar esta diferencia radical? Así como durante mucho tiempo el que México fuera una nación pacífica e incapaz de enfrentarse a los Estados Unidos militarmente eximió a este último de ejercer control sobre su frontera sur, una vez que las relaciones bilaterales perdieron su componente bélico después de la Segunda Guerra Mundial, nuestro país no tuvo razones para asumir control de su propia frontera, ya que la responsabilidad de ello recayó en los Estados Unidos. En otras palabras, México le cedió la estafeta de la seguridad fronteriza a su vecino.

³⁷⁶ Terence P. Jeffrey. "Mexico offers New How-To Guide Steering Illegal Immigrants to U.S." en *Human Events*, 14 de marzo de 2005, volumen 61, número 9, p. 7

A partir de la segunda mitad del siglo XX, y conforme se fueron intensificando fenómenos como la migración, el narcotráfico y el contrabando, hubo pocos esfuerzos del gobierno mexicano para obstaculizar su circulación. Entre otras razones, puede explicarse debido a que tanto drogas como migrantes se mueven de sur a norte, lo cual evitó durante mucho tiempo que se percibieran como un problema de seguridad para México, al contrario de lo que ocurrió dentro de los Estados Unidos. Esto por supuesto no implica que de norte a sur no existan intercambios ilícitos o indeseables para México, (por ejemplo armas de fuego y artículos de contrabando) sino que durante mucho tiempo éste adoleció de incentivos para ocuparse de ellos e implementar medidas para su control (función nominal). De igual forma, la falta de una audiencia doméstica que exigiera el control de tales flujos volvió innecesario para los tomadores de decisión el mostrar acciones de determinación (función simbólica).³⁷⁷

Por supuesto, ello comenzó a cambiar cuando Estados Unidos decidió presionar a México para que colaborara en sus prioridades de seguridad. En 1969, por ejemplo, el gobierno de Nixon puso en marcha la denominada *Operación Intercepción* con el fin de buscar y capturar drogas en la frontera. Como resultado ésta permaneció cerrada durante casi 20 días, un hecho que fue señalado por algunos como un chantaje.³⁷⁸ El chantaje funcionó y México no tuvo más remedio que cooperar en la guerra contra las drogas que había iniciado Estados Unidos.

Pero esta falta de atención del gobierno mexicano a la frontera comenzó a cambiar recientemente a raíz de la explosión del narcotráfico, el aumento en la violencia que éste provoca y su cada vez mayor cobertura en los medios. Tan sólo entre febrero y diciembre de 2005, el periódico *El Universal* reportó 1,537 homicidios relacionados con las drogas, la mayoría en estados fronterizos.³⁷⁹

³⁷⁷ Respecto a las funciones nominal y simbólica de la política de seguridad fronteriza, consultar el capítulo 1 de esta investigación.

³⁷⁸ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez. *¿Socios o Adversarios? México-Estados Unidos Hoy*, México, Océano, 2001 p. 90.

³⁷⁹ Corresponsales – "Llegan a mil 537 las ejecuciones" en *El Universal*, 31 de diciembre de 2005, p. A12

Para 2006, esa cifra se elevó a 2,100.³⁸⁰ En el periodo 2000-2006, el total de "narcoejecuciones" superó las nueve mil.³⁸¹ Durante la administración Fox fueron asesinados 65 agentes de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), y de diciembre de 2005 a octubre de 2006 habían sido asesinados 56 policías en Baja California, 33 en Sonora, 10 en Nuevo León y 3 en Coahuila, así como 26 únicamente en la ciudad de Nuevo Laredo.³⁸²

Irónicamente, muchos especialistas explican este incremento en la violencia como resultado de la política de captura de grandes capos que llevó a cabo el presidente Vicente Fox, que no hizo sino agudizar las luchas intestinas entre cárteles.³⁸³ Pero lo que esta multiplicación de incidentes violentos en realidad ha provocado es recordarle a México que comparte una frontera de más de tres mil kilómetros con Estados Unidos, y que ésta no puede contener por sí sola los efectos de los flujos ni mantenerlos confinados allende. El tema de la frontera con Estados Unidos ha ido creciendo en importancia en los últimos años y es previsible que lo siga haciendo pero, por desgracia, esta toma de conciencia aún no se ha visto reflejada en una necesidad de entender mejor nuestra propia frontera ni los fenómenos que en ella confluyen.

Dado que, como se puntualizó anteriormente, las fronteras son un elemento fundamental para la supervivencia del Estado, a primera vista resulta incomprensible por qué un país que comparte una frontera tan vasta con los Estados Unidos haya preferido la negligencia a la acción. Sin embargo, existen razones poderosas que explican el por qué México ha sido tardío en construir una política al respecto. Éstas son:

³⁸⁰ Andrea Merlos. "Nueve Mil ejecutados en sexenio foxista, reportan" en *El Universal*, 2 de enero de 2007, pp. A1, A14

³⁸¹ *Ibid.*

³⁸² Francisco Gómez. "Se desbordan crímenes contra los policías", en *El Universal*, lunes 30 de octubre de 2006, p. A20

³⁸³ Jorge Chabat. "El discreto encanto de la corrupción" en *Letras Libres*, Publicado en septiembre de 2005 [En línea] disponible en: <http://www.letraslibres.com/index.php?art=10732>, consultado el 15/11/06

- 1) La multiplicidad de actores y factores políticos, aunado a su débil capacidad institucional, han impedido adoptar una visión estratégica. A diferencia de los Estados Unidos, donde la seguridad fronteriza es claramente responsabilidad del gobierno federal y existe un control centralizado, en México el gobierno federal a menudo se superpone a los gobiernos estatales y municipales en lo que respecta al control de los flujos transfronterizos. Esta confluencia de intereses, sumada a la corrupción que prima en los cuerpos policíacos locales trae como resultado que no pueda elaborarse una política de control de la frontera sin reestructurar primero ciertos aspectos de administración de justicia, política y corporaciones de seguridad.
- 2) Existe una notable divergencia sobre cómo entienden ambos países el conjunto de problemas de la zona. Por ello, donde Estados Unidos ve un problema de seguridad fronteriza (principalmente de control de flujos) México ve uno de seguridad pública.³⁸⁴ La violencia asociada al narcotráfico, las pandillas, las ejecuciones y los efectos que tienen sobre los asentamientos urbanos resultan mucho más apremiantes para México que el monitoreo continuo de bienes y personas.
- 3) México ha tenido pocos incentivos para detener algunos de los flujos que se mueven de sur a norte, especialmente la migración ilegal. La administración de Vicente Fox se encargó de transformar a los migrantes en héroes³⁸⁵, un hecho nada fortuito y que tiene su origen en las nada despreciables remesas, que durante el 2006 totalizaron casi 25 mil millones de dólares.³⁸⁶

³⁸⁴ La seguridad pública es un problema que implica: a) mantener la unidad de la sociedad; b) Defender la propiedad privada y la integridad física de los ciudadanos mediante mecanismos de control penal; c) Proteger a la ciudadanía mediante mecanismos de prevención del delito y procuración de justicia; y d) garantizar la convivencia pacífica y el orden público. Fuente: Ana María Salazar, *Op. Cit.* p. 61-64

³⁸⁵ A unos cuantos días de haber asumido la presidencia, Fox se refirió en una entrevista radiofónica a los migrantes como: "esos héroes, esos verdaderos héroes que salen de su casa a temprana edad, a los 10, 12, 14 años se despiden con lágrimas en los ojos para salir a luchar por un futuro mejor; son mexicanos y mexicanas llenos de fortaleza y de una voluntad férrea..."
Fuente: Presidencia de la República. *Fox en vivo, Fox Contigo*, 16 de diciembre de 2000 [En línea] disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/actividades/index.php?imprimir=true&contenido=153>, consultado el 16/11/06

³⁸⁶ Érika Hernández. "Rompen récord las remesas" en *Reforma*, 2 de febrero de 2007, p. 1

Por otro lado, a pesar de que existe un creciente interés en nuestro país por combatir al narcotráfico, el gobierno mexicano sabe que bloquear su paso a los Estados Unidos también puede resultar contraproducente. Después de los atentados terroristas, la frontera permaneció cerrada incluso para el tráfico de sustancias ilícitas, provocando un excedente de droga en México, el cual se tradujo en una caída en los precios y un incremento en el índice de consumo en nuestro país.³⁸⁷

- 4) En última instancia, se trata de un reflejo de que no existe una verdadera política de seguridad nacional en México, un hecho ampliamente reconocido.³⁸⁸ El concepto mismo no fue sino recientemente adoptado, y nuestro país carece del debate al respecto que ha contribuido a enriquecerlo en otras naciones.

A pesar de todo ello, la cooperación en materia de seguridad fronteriza se ha intensificado en la última década, impulsada por la creciente interdependencia entre ambos países y, principalmente, por la presión que ejerce Estados Unidos, misma que se incrementó después del 11 de septiembre. Los contactos a nivel bilateral se han incrementado, no sólo entre funcionarios del poder ejecutivo, sino también entre miembros del Congreso de ambos países. Como ejemplo, se puede señalar que, a partir de 2001, en todas las reuniones parlamentarias binacionales se ha abordado el tema de la seguridad fronteriza (en el anexo 3 se puede encontrar una lista de las reuniones interparlamentarias entre México y Estados Unidos entre 2001 y 2006, así como los temas desarrollados en las mismas).

³⁸⁷ Ver: Jesus Bucardo, et. al. "Historical Trends in the production and consumption of illicit drugs in México: Implications for the prevention of blood borne infections". En *Drug and Alcohol Dependence*, Número 79, 2005 p. 286, Consultar también: Fabiola Cancino. "Más droga en el DF, tras atentados en Nueva York" en *El Universal*, 12 de septiembre de 2006 [En línea] Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/79266.html>, consultado el 18/11/06

³⁸⁸ Consultar por ejemplo: José Luis Piñeyro. *Seguridad Nacional en México ¿Realidad o Proyecto?*, México, Ediciones Pomares, 2006, *passim*.

Sin embargo, por las razones que han sido mencionadas, para nuestro país no ha sido fácil adaptar su postura para acoplarse a los intereses de Estados Unidos, sobre todo cuando eso significa renunciar a sus preocupaciones. A menudo México se ve a sí mismo como una carreta dirigida por los Estados Unidos, que a sus ojos se comporta como un caballo desbocado.

5.3.2. *El paradigma unilateral*

Estados Unidos ha cargado históricamente, aunque de manera no completamente exitosa, con la responsabilidad única de administrar los flujos transfronterizos en la frontera común. Creó las primeras aduanas y, a principios del siglo XX, el primer cuerpo civil dedicado a vigilar los cruces fronterizos. Este hecho trajo consigo dos grandes consecuencias para México: en primer lugar, lo eximió de involucrarse en la frontera pero, a cambio, quedó excluido del proceso de toma de decisiones y asignación de prioridades. En ausencia de amenazas tangibles provenientes del exterior y haciendo gala de la irracionalidad discutida bajo los postulados del constructivismo, nuestro país renunció al sacrosanto principio del esquema de la autoayuda en las relaciones internacionales.³⁸⁹ El resultado, como afirman Rafael Fernández de Castro y Jorge Domínguez, es que Estados Unidos adquirió la facultad de exportar sus propios problemas de seguridad a México, algo que la élite política nacional jamás ha asumido con agrado.³⁹⁰ Eso explica, por ejemplo, cómo el narcotráfico pasó a convertirse en una prioridad de ambos gobiernos bajo la presión de Estados Unidos.

Es casi un cliché decir que desde 2001 esta propensión al unilateralismo se vio acentuada en todos los ámbitos de la política estadounidense. La seguridad fronteriza no escapó a esta tendencia, como muestran todas las medidas analizadas durante los capítulos anteriores. Pero, ¿cuál fue la reacción de México ante este viraje tan significativo de su vecino sobre la línea que los separa? En términos generales, es posible decir que se trató de una respuesta tardía y que

³⁸⁹ *Supra*, p. 42

³⁹⁰ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez. *Op. Cit.*

buscó sobre todo contener los efectos de la crisis, lo que eventualmente redujo la posibilidad de participar definiendo las nuevas medidas de seguridad que los Estados Unidos contemplaban para la frontera común. México no alcanzó a apreciar la magnitud de los cambios que se estaban originando en las esferas políticas de Washington sino muy tarde. Paradójicamente, cuando reaccionó a las preocupaciones estadounidenses con respecto al terrorismo y la seguridad en general, a menudo lo hizo de manera hiper-sensible, sin que esto se haya traducido necesariamente en un incremento en el capital político de nuestro país en Washington ni en una mejor posición negociadora.

Por ejemplo, la mayoría de los analistas coinciden en que la respuesta de México al 11 de septiembre fue desafortunada. Jeffrey Davidow, el entonces embajador de los Estados Unidos en México, culpó a México de mostrar poca sensibilidad a las preocupaciones de su vecino. "Un tradicional abrazo mexicano hubiera bastado. Confinados como estaban por sus propios complejos y juegos políticos, fueron incapaces de darlo."³⁹¹ En opinión del articulista Andrés Oppenheimer, Vicente Fox "...Lo arruinó. Fue lento. Fue blando. No reaccionó con la fuerza necesaria..."³⁹² Peor aun, gran parte de la élite política falló en prever la magnitud de los cambios que se avecinaban y siguió presionando para lograr su máxima prioridad en materia de política exterior: la reforma migratoria. Entrevistado dos días después de los atentados, Fox afirmó que nuestro país podía estar "tranquilo".³⁹³ A principios de 2002, el director del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, Juan Hernández, afirmó que, aun con el impacto del 11 de septiembre, un acuerdo en materia de migración era altamente probable para mediados de ese año.³⁹⁴ Varios altos oficiales de la administración foxista compartían dicha

³⁹¹ Jeffrey Davidow. *El oso y el puercoespín: Una visión personal sobre la compleja relación México-Estados Unidos*. México, De Bolsillo, 2005, p. 34

³⁹² PBS Newshour. *Shape of the World – Part 2*. 4 de enero de 2002 [En línea] Disponible en: http://www.pbs.org/newshour/bb/international/jan-june02/oppenheimer_1-04.html, consultado el 30/10/06

³⁹³ Presidencia de la República. *Conversación del Presidente Fox con el periodista Amador Narcía*, 13 de septiembre de 2001. [En línea] disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=1839>, consultado el 30/10/06

³⁹⁴ Stevenson Jacobs. "Mexican officials hopeful of U.S. immigration accord in 2002" en *The News*, 11 de enero de 2002.

esperanza, incluyendo el polémico Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda.

Mientras la mayoría de los miembros de la administración Fox confiaban en que los atentados no eclipsarían el tema migratorio, el 20 de noviembre de 2001 Adolfo Aguilar Zinser, entonces asesor de seguridad nacional del presidente, viajó a Washington para reunirse con Tom Ridge, quien presidía la Oficina de Seguridad Interna recién creada por la administración Bush. Zinser se mostró preocupado ante la posibilidad de que las nuevas medidas de seguridad que Estados Unidos planeaba para la frontera dañaran el intercambio comercial y la soberanía mexicana. "La seguridad ocupa un lugar central, pero no a expensas de otros temas y no en detrimento de la relación comercial y económica y del tránsito de nuestras personas", declaró posteriormente a la prensa.³⁹⁵ Sin embargo, dicha reunión culminó con la firma de un ambicioso protocolo binacional en materia de seguridad que incluía intercambio de inteligencia, implementación de tecnología en México financiada por los Estados Unidos y la posibilidad de permitir la presencia de agentes estadounidenses en aduanas mexicanas.³⁹⁶ México había reaccionado finalmente, haciendo concesiones que pondrían nerviosos a más de uno en los años venideros.

Para un país tan preocupado por su soberanía frente a Estados Unidos como el nuestro, el alcance de los acuerdos plasmados en dicho documento fue inesperadamente amplio. Se conocen pocos detalles de las negociaciones, pero es plausible suponer que, al otorgar grandes concesiones en seguridad, México esperaba obtener algo a cambio en los asuntos de migración.³⁹⁷ Sin embargo, resultó una apuesta demasiado arriesgada: no sólo fracasó el intento por alcanzar

³⁹⁵ Maribel Hastings. EU y México crean un marco antiterrorista, en *La Opinión*, 20 de noviembre de 2001. [En línea] Disponible en: <http://www.laopinion.com/primerapagina/?rkey=0033377>, consultado el 30/11/06

³⁹⁶ *Ibid*

³⁹⁷ Ver por ejemplo: George Kouros, "Out with the Old, in with the New" en *Borderlines*, International Relations Center, volumen 9, número 11, diciembre de 2001. [En línea] disponible en: <http://us-mex.irc-online.org/borderlines/updater/2001/nov23.html#notes>, consultado el 15/10/06

un acuerdo, sino que Estados Unidos embarcó a México en una ambiciosa estrategia para controlar la frontera siguiendo su propia visión.

Menos de cuatro meses después que Zínser estuviera en Washington, Tom Ridge realizó una visita exprés a la Ciudad de México, donde se reunió con el presidente Fox y varios miembros importantes del gabinete de seguridad. Ridge presionó a Fox para delinear un acuerdo antes de que Bush visitara Monterrey en marzo con motivo de la Conferencia sobre Financiación Para el Desarrollo, auspiciada por la ONU. Santiago Creel, entonces Secretario de Gobernación, dijo que se aceptaría el trato siempre y cuando "respetara los derechos humanos de los inmigrantes y se tratara a México en calidad de igual."³⁹⁸ El acuerdo con nuestro país era parte de una estrategia más amplia por parte de Estados Unidos para institucionalizar la seguridad fronteriza con cada uno de sus vecinos bajo su propio esquema: en diciembre de 2001 había logrado que Canadá firmara un acuerdo de fronteras inteligentes, por lo que ahora recurría a la misma fórmula con México.

5.3.3. *La Alianza para la Frontera*

El acuerdo con México se firmó a fines de marzo de 2002, justo tres meses después de que Canadá hiciera lo mismo con Estados Unidos y tan sólo cuatro después de la primera visita de Zínser a Washington. Su nombre formal es *Alianza para la Frontera*, aunque a menudo se conoce como el *Acuerdo Sobre Fronteras Inteligentes*. Dicho acuerdo incluye un plan de acción de 22 puntos, que se divide en tres secciones: infraestructura segura, flujo de personas seguro y flujo de bienes seguro. Dos cosas llaman la atención: primero, la celeridad con la que se negoció y, por otro lado, la similitud que guarda con el acuerdo que Canadá firmó con Estados Unidos a fines de 2001.

La primera de estas acotaciones hace pensar que el margen de negociación de México fue muy reducido. Dado que el acuerdo migratorio seguía siendo la gran

³⁹⁸ Stevenson Jacobs. "U.S. official urges greater cooperation with Mexico" en *The News*, 6 de marzo de 2002

prioridad del gobierno nacional al momento en que este acuerdo se firmó, ¿podríamos pensar que México siguió la misma lógica de hacer concesiones en materia de seguridad esperando obtener a cambio una promesa de legalización para millones de indocumentados? Es difícil saberlo, pero en todo caso el resultado para nuestro país fue el mismo: en el lapso de unos cuantos meses y, sin haber elaborado previamente un análisis a profundidad ni un trabajo de construcción de consensos entre los actores políticos internos, se encontraba en medio de una "revolución" en materia de seguridad fronteriza con los Estados Unidos, como un alto funcionario del Departamento de Estado calificó al Acuerdo sobre Fronteras Inteligentes.³⁹⁹

Por otro lado, y paradójicamente, algunos analistas ven por parte de México una respuesta tardía hacia Washington, un hecho que muchas veces se adivina como un intento por emular las políticas que sigue Ottawa respecto a los Estados Unidos. Al respecto, Thomas Biersteker concluye: "Canadá tradicionalmente precede a México en lo que se refiere a iniciativas e innovaciones políticas con Washington. México típicamente sigue a Canadá algunos años después con arreglos políticos análogos, aunque a menudo menos favorables."⁴⁰⁰ Esto ha resultado particularmente cierto en los temas comerciales y, a partir del 11 de septiembre, en la seguridad.

La tabla 6 muestra una comparación entre los acuerdos firmados por Canadá y México con los Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza en diciembre de 2001 y marzo de 2002, respectivamente (en el anexo 1 se puede consultar el texto completo del acuerdo firmado con México). Como era de esperarse, el acuerdo con Canadá prevé medidas de cooperación mucho más amplias, tales como: establecimiento de unidades conjuntas de seguridad en aeropuertos canadienses,

³⁹⁹ Rey Koslowski. *International Cooperation to Create Smart Borders*, ponencia preparada para la conferencia *North American Integration: Migration, Trade and Security*, del Institute for Research Policy en Ottawa, abril 1-2 de 2004. p. 2

⁴⁰⁰ Thomas J. Biersteker. "The Rebordering of North America?" en Peter Andreas y Thomas Biersteker. *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*. Nueva York, Routledge, 2003. p. 155

integración de bases de datos de inteligencia, intercambio de personal, instalaciones compartidas a lo largo de la frontera, entrenamiento y ejercicios militares conjuntos y congelamiento de activos bancarios ligados al terrorismo.

Por su parte, podríamos decir que el acuerdo entre Estados Unidos y México es una versión inspirada en los mismos principios pero de mucho menor alcance (aunque no por ello menos significativa para este último). De igual forma prevé puntos importantes de coincidencia: apertura de carriles de tránsito rápido para viajeros pre-aprobados, disuasión de traficantes de personas, consultas con respecto a las políticas de visado, compartir información de inteligencia, etc.

Tabla 6: Comparación entre los Acuerdos de Fronteras Inteligentes Firmados por México y Canadá con Estados Unidos

México (2002)	Canadá (2001)
Infraestructura Segura	Flujo Seguro de Personas
<ol style="list-style-type: none"> 1. Planeación a largo plazo 2. Mejorar los cuellos de botella 3. Protección de la infraestructura 4. Amonización de las operaciones de los puertos de entrada 5. Proyectos piloto 6. Cooperación transfronteriza 7. Financiamiento de proyectos fronterizos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificadores biométricos 2. Tarjetas de residente permanente 3. Sistema único de inspección alternativa 4. Procesamiento de solicitudes de visa y asilo 5. Manejo de refugiados y asilados 6. Coordinación de las políticas de visado 7. Pre-aprobación de vuelos 8. Información de avanzada sobre pasajeros 9. Unidades conjuntas de análisis de pasajeros 10. Vigilancia de terminales de Ferry 11. Bases de datos compatibles de migración 12. Oficiales de migración en otros países 13. Cooperación internacional
Flujo seguro de personas	Flujo seguro de bienes
<ol style="list-style-type: none"> 8. Viajeros pre-aprobados 9. Información previa sobre pasajeros 10. Viajeros NAFTA 11. Fronteras seguras y disuasión de tráfico de indocumentados 12. Consultas sobre las políticas de visado 13. Entrenamiento conjunto 14. Bases de datos compatibles 15. Monitoreo de nacionales de terceros países 	<ol style="list-style-type: none"> 14. Procesamiento comercial amonizado 15. Revisión fuera del área fronteriza 16. Instalaciones conjuntas 17. Información sobre aduanas 18. In transit container targeting at seaports
Flujo seguro de bienes	Infraestructura segura
<ol style="list-style-type: none"> 16. Cooperación entre los sectores público y privado 17. Intercambio electrónico de información 18. Seguridad en el transporte de cargamentos en tránsito 19. Compartir tecnología 20. Vías de ferrocarril seguras 21. Combate al fraude 22. Aseguramiento de contrabando 	<ol style="list-style-type: none"> 19. Mejoras en la infraestructura 20. Sistemas de transporte inteligentes 21. Protección de infraestructura crítica 22. Seguridad en las vías aéreas

Tabla 6: Comparación entre los Acuerdos de Fronteras Inteligentes Firmados por México y Canadá con Estados Unidos

México (2002)	Canadá (2001)
	Coordinación e intercambio de información
	23. Equipos de administración de la ley integrados
	24. Coordinación conjunta de cuerpos de cumplimiento de la ley
	25. Inteligencia unificada
	26. Huellas digitales
	27. Remoción de deportados
	28. Legislación en materia de contraterrorismo
	29. Congelamiento de activos terroristas
	30. Ejercicios militares y entrenamiento conjuntos.
Fuente: elaboración propia con base en información de la Casa Blanca (http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020107.html) y el Departamento de Estado (http://www.state.gov/wha/wha/wha.htm)	

Sin embargo, lo que la comparación de ambos acuerdos de Fronteras Inteligentes en realidad muestra es la enorme disparidad que existe en la relación México-Estados Unidos y Canadá-Estados Unidos: mientras que esta última goza de un relativo grado de equidad que se ve reflejada en medidas como operaciones conjuntas, la primera no puede entenderse sin el abismo tecnológico, económico y social que separa a sus partes. Más significativo resulta todavía el hecho de que el acuerdo firmado con México, si bien establece objetivos más modestos reconociendo que no podría exigirle lo mismo que a Ottawa, sigue planteando líneas de acción ambiciosas donde, se presume, México puede cooperar con los Estados Unidos en igualdad de condiciones.

Algunos autores ven en el acuerdo de fronteras inteligentes un paso positivo hacia la institucionalización de la cooperación en seguridad, lo cual no deja de ser importante.⁴⁰¹ Pero, si bien constituyen un avance, olvidan los límites naturales que el propio desequilibrio en la relación impone a México y, por lo tanto, la forma en que agrandan el abismo de poder. Es evidente que, al referirse a programas de entrenamiento conjunto, incorporación de tecnología e intercambio de inteligencia, las instituciones mexicanas no pueden aportar lo mismo que sus contrapartes estadounidenses y que, por lo tanto, deberán recurrir a estas últimas para hacer

⁴⁰¹ Consultar: Raúl Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa, "Seguridad y Fronteras en Norteamérica: Del TLCAN a la ASPAN" en *Frontera Norte*, volumen 18, número 35, enero-junio 2006 pp. 7-28

gran parte del trabajo. Aún más, en ciertos puntos se sobreentiende que será Estados Unidos, y no México, quien tome la decisión final de lo que se considera aceptable; tal es el caso de los aspectos relacionados con la pre-aprobación de pasajeros, los viajeros NAFTA y la coordinación de políticas de visado.

En cualquier relación es normal encontrar desequilibrios, a menudo profundos. Pero, en última instancia, el acuerdo comete el grave error de estar fundado en una paridad ficticia. El resultado es que será Estados Unidos, y no México, quien defina los alcances y la orientación de la "frontera inteligente". El académico Gustavo Emmerich afirma que, a diferencia de lo que ocurre en el modelo europeo de fronteras internas abiertas, América del Norte avanza:

...hacia alianzas fronterizas bilaterales moldeadas en función de la seguridad de Estados Unidos y según las diferenciadas posibilidades tecnológicas y financieras de sus dos vecinos. A través de sus alianzas con México y Canadá, Estados Unidos quiere crear una frontera perimetral o *burbuja de seguridad* más alejada de su territorio, y reservar para su propia línea fronteriza el papel estratégico de última frontera⁴⁰².

En otras palabras, lo que se pretende es que México y Canadá sirvan como mecanismos de redundancia para fortalecer la seguridad de Estados Unidos, reservándose este último el derecho de establecer cuáles son las prioridades que deberán seguirse. El resultado no puede ser otro que la institucionalización del unilateralismo en la política de seguridad fronteriza. Así, la conclusión obvia de Emmerich es que "la Alianza para la Frontera nació no cuando México demandaba soluciones a sus problemas, sino cuando las preocupaciones de seguridad antiterrorista de Estados Unidos así lo determinaron"⁴⁰³ (el énfasis es propio). Éste es el espíritu que impregna todo el acuerdo.

⁴⁰² Gustavo Ernesto Emmerich. "México-Estados Unidos: Frontera Eficiente, pero no Abierta" en *Frontera Norte*, Colegio de la Frontera Norte, volumen 15, número 29, enero-junio 2003, pp. 7-34

⁴⁰³ *Ibid*

Esto no significa que México deba rechazar toda cooperación con su vecino porque se verá obligado a adoptar sus estrategias; pero, sin un proceso previo de construcción de capacidades internas, nuestro país resultará necesariamente marginado en el proceso de toma de decisiones y le resultará mucho más difícil disentir cuando deba hacerlo, lo que a largo plazo no puede ser sino fuente de discrepancias.

5.3.4. La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte

En marzo de 2005 los presidentes de México y Estados Unidos, así como el primer ministro de Canadá, firmaron otro documento de suma importancia: la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), que oficialmente constituye "un compromiso concreto de los tres mandatarios con un enfoque regional."⁴⁰⁴ ASPAN se define en el lenguaje oficial como un proceso trilateral y permanente para promover la integración en América del Norte⁴⁰⁵, y se divide en dos agendas principales: una de seguridad y otra de prosperidad. La primera de ellas es de especial interés para esta investigación porque replica a una escala regional el espíritu de los acuerdos de fronteras inteligentes que Estados Unidos firmó por separado con Canadá y México.

ASPAN refleja un enfoque dual: mientras que avizora un "perímetro de seguridad" que permita mantener a América del Norte libre de amenazas externas, pone gran énfasis en la seguridad de cada una de las fronteras compartidas y crea compromisos específicos, donde Estados Unidos es el punto focal. Prueba de ello es que muchos de ellos fueron diseñados para ser trabajados de manera exclusivamente bilateral (Estados Unidos-México, Estados Unidos-Canadá) y sólo algunos de forma regional. La tabla 7 muestra los puntos contemplados en la agenda de seguridad de ASPAN. El texto completo de la agenda de seguridad, así

⁴⁰⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores. "Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte", s/f, [En línea] disponible en: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>, consultado el 16/10/06

⁴⁰⁵ *Ibid.*

como los compromisos específicos a los que se refiere, pueden consultarse en el anexo 2.

Tabla 7 : La agenda de seguridad de ASPAN
Protección de América del Norte contra amenazas externas
Seguridad para viajeros de alto riesgo
Seguridad para carga
Bioseguridad
Prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte
Seguridad aérea
Seguridad marítima
Amenazas transnacionales
Lucha contra el terrorismo
Protección de infraestructura crítica
Aumentar la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de nuestra frontera compartida
Zonas aeroportuarias libres de inspección
Reducción de tiempos de espera
Uso de tecnología de punta

La firma de ASPAN encendió un debate en la opinión pública y académica mexicana: mientras que algunos lo calificaron como un ataque frontal a la soberanía, las opiniones más informadas consideraron, no sin algo de razón, que la generalidad de muchos de sus objetivos, aunado a un estatus jurídico impreciso asentado sobre bases institucionales débiles lo ponían en riesgo de transformarse en nada más que una lista de buenas intenciones. Dichas impresiones parecen haberse confirmado.

A un año de su firma, por ejemplo, el profesor John Bailey, de la Universidad de Georgetown, afirmó tajantemente: "ASPAN permanece políticamente invisible, enterrada en la profundidad de las entrañas de la burocracia."⁴⁰⁶ Jesús Reyes Heróles, por su parte, afirmó que se había convertido en un instrumento de limitada efectividad: "...las acciones concretas están cada vez más lejos de hacer

⁴⁰⁶ John Bailey "El nuevo Congreso no ayuda a la relación bilateral" en *El Universal*, martes 21 de noviembre d 2006, p. A17

viable el concepto del perímetro de seguridad que da sustento a la ASPAN".⁴⁰⁷ Incluso el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales le sugirió al próximo presidente que, "si el proceso de ASPAN no toma ímpetu, como parece ser el caso, habría que reforzar los entendimientos bilaterales".⁴⁰⁸

La amplitud de los objetivos de ASPAN vuelven de su cumplimiento una tarea difícil. Por ejemplo, algunos de ellos se expresaban en términos como: "diseñar e instrumentar mecanismos de intercambio de información y colaboración", o bien "continuar incorporando equipo de alta tecnología". Pero tal vez su debilidad más grande provino de la reticencia a institucionalizar el proceso, una característica especialmente arraigada en el modelo de integración de América del Norte. Si bien las burocracias de los tres países involucrados presentan anualmente un reporte de avances, ASPAN no previó la creación de ningún mecanismo institucional para supervisar el progreso. Marcela Celorio, miembro del Servicio Exterior Mexicano y prestigiosa académica de la *American University*, lo expresó de forma clara en un análisis publicado a principios de 2006:

Los líderes de las tres naciones han reconocido que el papel que juegan las circunstancias geográficas, la interdependencia creciente entre los tres países y el nuevo contexto de seguridad los han forzado a construir una región segura y próspera. Sin embargo, para alcanzar estos objetivos, han decidido usar las mismas herramientas bilaterales que ya existen, mostrando muy poco interés en transformar el *statu quo*.⁴⁰⁹

Como resultado, ASPAN quedó configurado como un enorme contenedor donde "prácticamente cualquier programa o esfuerzo puede caber"⁴¹⁰. Por ende, la falta

⁴⁰⁷ Jesús Reyes Heróles G.G. "ASPAN: Decir o Hacer" en *El Universal*, viernes 7 de abril de 2006 p. A21

⁴⁰⁸ Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales A.C. *Memorandum para el presidente electo de México: La política exterior en los primeros 100 días de la administración*, México, noviembre de 2006, p. 3

⁴⁰⁹ Marcela Celorio. *The North American 'Security and Prosperity Partnership': An Evaluation*, American University-Center for North American Studies. CNAS Working Paper 1, marzo de 2006, p. 10 en línea disponible en: http://www.american.edu/ia/cnas/pdfs/workingpaper1_SPPMCelorio.pdf

⁴¹⁰ *Ibid* p. 8

de institucionalización ha devenido en falta de comunicación entre las burocracias, duplicación de esfuerzos y una ausencia de rumbo general.

A pesar de sus grandes problemas, en el marco de esta alianza trilateral se han logrado algunos avances en materia de seguridad fronteriza. Por ejemplo, a sólo unos meses de su firma, el gobierno de México y Estados Unidos pusieron en marcha el programa OASIS, cuyo objetivo fundamental es combatir el tráfico de personas. En él participa un amplio abanico de actores que incluye a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Gobernación por el lado mexicano, mientras que por Estados Unidos participa el Departamento de Seguridad Interna (DHS). A través del intercambio de inteligencia y operaciones conjuntas, se ha logrado detener a más de una centena de traficantes de personas o "polleros".⁴¹¹ De igual forma, en el marco del ASPAN se ha avanzado en programas de entrenamiento, intercambio de información y elaboración de protocolos para responder a emergencias binacionales.

Sería demasiado pronto emitir un diagnóstico final sobre los resultados del ASPAN, pero no es difícil ver que el reto de la seguridad fronteriza puede terminar siendo demasiado grande para un acuerdo poco institucionalizado y que, en última instancia, depende de la buena voluntad de las burocracias en ambos países para cumplir una agenda ambiciosa. Por otro lado, México entra a esta alianza en una posición menos que favorable, con enormes problemas de narcotráfico, corrupción, violencia, etc.; ello sin mencionar los grandes retos en materia de calidad de vida y bienestar que acucian a su población, los cuales deben ser atendidos con urgencia.

Después del análisis tanto de los Acuerdos de Fronteras Inteligentes como de ASPAN es evidente que a nuestro país todavía le queda un largo camino por recorrer antes de poder construir las capacidades internas necesarias para

⁴¹¹ Natalia Gómez. "Amplían programa fronterizo contra tráfico de personas" en *El Universal*, 23 de junio de 2006, p. A25

embarcarse en un proyecto de largo plazo en materia de seguridad fronteriza. Los obstáculos internos hacen que ambos acuerdos sean un reto doblemente difícil para el gobierno mexicano, quien debe esforzarse para que los compromisos adquiridos no terminen convirtiéndose en mera retórica.

5.3.5. *Terrorismo, narcotráfico y militares*

Después de la tardía respuesta a los atentados del 11 de septiembre, nuestro país ha trabajado duro para reflejar las prioridades de seguridad de Estados Unidos, sobre todo en el tema del terrorismo. El 27 de marzo de 2002 el gobierno federal presentó sus prioridades al Congreso, dentro de las cuales se encontraba el combate de este fenómeno.⁴¹² En abril del mismo año Fox presentó al Congreso una iniciativa para reestructurar las facultades de la PGR creando unidades administrativas especializadas para combatir el terrorismo.⁴¹³

En febrero de 2003 y como respuesta a un nivel de alerta naranja en territorio estadounidense decretado por el DHS, la administración Fox creó el "Plan Centinela", un esquema de cooperación intersecretarial pensado contra el terrorismo. Ante la posibilidad de que exista un atentado en nuestro país, hasta 18 mil elementos de seguridad son movilizados a instalaciones estratégicas (puertos, aeropuertos, plataformas petroleras y zonas turísticas), de igual forma, el Plan Centinela se puso en marcha cuando Estados Unidos invadió Irak en marzo de 2003 y después de los atentados en julio de 2005 en Londres, Inglaterra.⁴¹⁴ Prosiguiendo con la lista, en diciembre de 2005 se aprobó en México una ley para castigar hasta con 40 años de cárcel a quien realice o financie actos terroristas.⁴¹⁵ De igual forma, nuestro país ha participado activamente en el monitoreo de

⁴¹² Jorge Teherán. "Entrega Ejecutivo agenda legislativa" en *El Universal*, 26 de marzo de 2002, p. A5

⁴¹³ David Vicenteño. "Redefinen funciones en la PGR" en *Reforma*, 24 de abril de 2002, p. 18

⁴¹⁴ Jorge Herrera. "¿Qué es el Plan Centinela" en *El Universal Online*, 10 de agosto de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/368059.html>, consultado el 08/11/06

⁴¹⁵ Presidencia de la República. *Hasta 40 años de prisión a terroristas*, 2 de diciembre de 2005 [En línea] disponible en: <http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=22247&pagina=156>, consultado el 15/01/06

extranjeros que las autoridades de Estados Unidos denominan "interés especial", en su mayoría nacionales de países del Medio Oriente que cruzan ilegalmente la frontera común.

Sin embargo, tal vez en ningún otro ámbito como en el combate al narcotráfico se refleje mejor este realineamiento constante de las políticas de seguridad mexicanas con respecto a las preocupaciones de Estados Unidos. Esto es significativo porque es sobre la frontera norte de México donde se han dejado sentir con mayor fuerza los efectos de la "guerra contra las drogas", cuya batuta porta desde hace un par de décadas la Unión Americana. En ese sentido, no es secreto que uno de los factores que más peso tiene en la formación de la política antidrogas de México es la presión estadounidense.⁴¹⁶

Existen razones para pensar que, después de los atentados de 2001, esta presión se ha vuelto más intensa al menos por tres razones: primero, el acercamiento "sin precedentes" entre México y Estados Unidos en aspectos de seguridad ha vuelto a nuestro país más susceptible respecto a las demandas norteamericanas en varios de los temas de la agenda, incluyendo el narcotráfico. Además una mayor vigilancia en la frontera de Estados Unidos con México, combinada con la política de captura de grandes capos favorecida por Vicente Fox y su sucesor, han provocado un repunte de la violencia, provocando así constantes demandas del gobierno estadounidense para que nuestro país retome el control de su lado de la frontera. Por último, a raíz de un creciente papel del ejército en labores de seguridad interna en los Estados Unidos, el proceso de militarización de la lucha contra las drogas en México ha ganado *momentum* y las voces en Washington insisten en que se debe continuar por dicho camino. Como resultado, durante el sexenio de Fox el ejército amplió su papel en la lucha contra las drogas y en labores de seguridad en la frontera, un fenómeno que, como ya fue señalado,

⁴¹⁶ Ver por ejemplo: Jorge Chabat. "Mexico's War on Drugs: No Margin for Maneuver" en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, volumen 582, número 1, julio de 2002, pp. 134-148.

encuentra su principal referente en la estrategia estadounidense de control de narcóticos.

La genealogía de este proceso puede rastrearse desde el nombramiento de un militar al frente de la Procuraduría General de la República (PGR) en noviembre de 2000: Rafael Macedo de la Concha. La designación de Macedo encendió focos rojos en la opinión pública, por considerar que se trataba de la señal inequívoca del rumbo que habría de tomar la lucha contra las drogas en el sexenio de Vicente Fox. Poco después, Amnistía Internacional observaba con preocupación:

Desde que pasó a ocupar el puesto de Procurador General de la República, el general Macedo ha nombrado a más militares en activo para ocupar altos cargos en la institución, despertando más temores sobre el papel cada vez mayor de los militares en la acción judicial civil.⁴¹⁷

Sin embargo, las puertas estaban abiertas para el ejército y no habría marcha atrás: a fines de 2002, el Secretario de la Defensa Nacional reconoció que la dependencia a su mando cubría el 73% de las operaciones de erradicación e intercepción de drogas en el país, utilizando alrededor de 30,000 elementos del ejército.⁴¹⁸

La presencia del ejército en la frontera norte ha transformado de manera significativa el panorama de la región y el perfil de la lucha contra las drogas. Javier Ibarrola, experto en temas militares, afirma que durante los últimos diez años la presencia militar en la zona ha crecido a niveles sin parangón, respaldada por un marco jurídico que impone pocas restricciones al uso del ejército como

⁴¹⁷ Amnistía Internacional. *México: La disidencia silenciada- Una actualización sobre el caso del general Gallard*, 9 de noviembre de 2001 [En línea] disponible en: <http://web.amnesty.org/library/Index/ESL.AMR410372001?open&of=ESL-MEX>, consultado el 8/10/06

⁴¹⁸ Citado en: Luis Astorga. "El tráfico de drogas, la seguridad y la opción militar" en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.) *Globalización, poderes y seguridad nacional*, México, Cámara de Diputados-CIESAS-Porrúa, 2005, p. 417

agente de seguridad en territorio mexicano.⁴¹⁹ Sin un equivalente nacional al *Posse Comitatus* estadounidense, los retenes militares, así como las operaciones de erradicación de cultivo e intercepción se han vuelto comunes en la zona.⁴²⁰ Tan sólo durante 2005 el ejército destruyó 185 mil plantíos de marihuana y 115 mil de amapola, y detuvo a más de 2 mil personas por delitos contra la salud y por violar leyes que prohíben portar armas de fuego⁴²¹. Varias ciudades fronterizas cuentan ya con guarniciones militares significativas y es cada vez más frecuente que el ejército participe en operativos para aprehender a los grandes capos del narcotráfico.⁴²²

Al respecto, un investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) concluye: "las fuerzas armadas cada día se transforman más en una fuerza policial como respuesta para controlar el orden público y la seguridad interior, bajo la tesis del combate a la delincuencia."⁴²³ Sin embargo, tal vez ningún otro evento refleje con mayor claridad esta propensión a utilizar el ejército como agente del orden en la frontera que el Operativo México Seguro, implementado por la administración de Vicente Fox como un intento por contrarrestar el pernicioso efecto del narcotráfico en las comunidades fronterizas.

En junio de 2005 la zona experimentaba un claro repunte en la violencia asociada al tráfico de sustancias ilícitas. El momento álgido se vivió cuando Alejandro Domínguez, quien llevaba poco menos de 24 horas como jefe de la policía de Nuevo Laredo, fue asesinado al salir de su oficina.⁴²⁴ Esto provocó que el embajador de Estados Unidos en México, Antonio Garza, hiciera una declaración

⁴¹⁹ Javier Ibarrola. *El ejército y el poder: Impacto e influencia política en el México moderno*. México, Océano, 2003, p. 117

⁴²⁰ José Z. García "Sistemas de seguridad en la frontera EU-México" en John Bailey y Jorge Chabat (compiladores). *Crimen Transnacional y Seguridad Pública: Desafíos para México y Estados Unidos*. México, Plaza y Janés, 2003 p. 408

⁴²¹ Jorge Medellín. "Ejército evitó distribución de mil millones de dosis de droga" en *El Universal*, 31 de diciembre de 2005, p. A8

⁴²² *Ibid.*

⁴²³ José Reveles. "Fuerzas armadas, lejos de la defensa interior" en *El Financiero*, lunes 30 de octubre de 2006, p. 66

⁴²⁴ Gustavo Castillo García. "Asesinan al nuevo director de la policía de Nuevo Laredo" en *La Jornada*, jueves 9 de junio de 2005 [En línea] disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/06/09/017n2pol.php>, consultado el 15/08/06

pública sugiriendo que la ley había quedado rebasada en algunas zonas de México.⁴²⁵ "Aunque no tengo ningún interés en criticar al gobierno mexicano, dada mi responsabilidad de promover el resguardo y la seguridad de los ciudadanos estadounidenses, no dudaré en hacerme oír cuando su bienestar esté en riesgo"⁴²⁶, aseguró. Las palabras de Garza causaron molestia en la arena política mexicana, pero no era la primera vez que esto ocurría. Ya en enero del mismo año, y como respuesta a una ola de secuestros de ciudadanos estadounidenses en territorio mexicano, el embajador de Estados Unidos había enviado una misiva al Secretario de Relaciones Exteriores y al Procurador General expresándoles su agravio. Un anuncio público del Departamento de Estado se refirió a las corporaciones de justicia mexicanas de la siguiente forma:

Las fuerzas del orden público locales no cuentan con fondos y capacitación, y el sistema de justicia es frágil, con exceso de trabajo e ineficaz. Los delincuentes, que cuentan con un impresionante arsenal de armas, saben que hay pocas probabilidades de ser aprehendidos y castigados.⁴²⁷

De igual forma, en aquella ocasión el documento suscitó indignación entre la clase política mexicana. Pero, como en otras ocasiones, la presión estadounidense surtió efecto. El 11 de junio el presidente Fox ordenó que un amplio contingente de militares, agentes de la Policía Federal Preventiva (PFP) y de la Agencia Federal de Investigación (AFI) fuera desplegado en puntos clave de la zona fronteriza, para hacerse cargo del orden y contener la ola de violencia. El operativo se extendió durante varios meses e incluso hasta principios de 2006, y movilizó a cientos de efectivos dentro de Matamoros, Nuevo Laredo, Reynosa, Mexicali y Tijuana. México Seguro puso al descubierto las enormes deficiencias de las

⁴²⁵ Embajada de los Estados Unidos: Comunicado de Prensa. *Declaración del Embajador Garza respecto a los recientes sucesos en Nuevo Laredo.* 9 de junio de 2005 [En línea] disponible en: <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp050610violencia.html>, consultado el 30/10/06

⁴²⁶ *Ibid.*

⁴²⁷ Embajada de los Estados Unidos- Comunicado de Prensa. *Carta del embajador Garza sobre Seguridad en la Frontera y anuncio del Departamento de Estado*, 26 de enero de 2005. [En línea] disponible en <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp050126frontera.html>, consultado el 18/10/06.

corporaciones de seguridad locales: en el caso de Nuevo Laredo, las fuerzas del orden estaban tan coludidas con el narcotráfico que los 700 elementos de la policía local fueron suspendidos y puestos bajo investigación.⁴²⁸ Mientras tanto, el ejército se hizo cargo del orden en la ciudad.

A pesar del gran impacto que causaron las imágenes de militares patrullando las principales ciudades fronterizas, *México Seguro* tuvo poco impacto real en los índices de violencia y aun menos en el flujo de narcóticos. El 28 de julio se registró una escaramuza entre narcotraficantes en Nuevo Laredo, sin que ninguno de los efectivos federales asignados a la plaza hiciera acto de presencia. El enfrentamiento fue una verdadera batalla campal: de acuerdo con las evidencias recaudadas por la PGR, en él se utilizaron lanzagranadas, files AK-47, AR-15 y MP-5.⁴²⁹ Peor aun, el 5 de agosto fue asesinado Leopoldo Ramos, quien presidía la comisión de seguridad pública de dicha ciudad.⁴³⁰ En un plazo de tres meses después de iniciado el operativo, la Procuraduría de Justicia de Tamaulipas registró 55 muertes producto de la delincuencia organizada.⁴³¹

El saldo general del operativo es dudoso. Durante una entrevista, Ernesto López Portillo, reconocido académico dedicado a asuntos de seguridad pública, calificó en su momento a *México Seguro* como una medida efímera y con poco impacto real. "Sólo dispersará momentáneamente la delincuencia, pero no ataca la base de la violencia, no articula a las instituciones."⁴³² Al parecer, no se equivocaba. Si bien *México Seguro* fue espectacular en términos de detenciones e incautación, los enfrentamientos entre capos sólo se recrudecieron. La violencia se disminuyó

⁴²⁸ Laurie Freeman. *Estado bajo asalto: la narcoviolencia y la corrupción en México: las consecuencias indeseadas de la guerra contra las drogas*. Informe especial de la Washington Office for Latin America, junio de 2006, p. 7

⁴²⁹ Gastón Monge. "Asalta comando una casa en Nuevo Laredo" en *El Universal*, 29 de julio de 2006, p. 20

⁴³⁰ Gabriela Hernández. "Ejecutan a regidor en Nuevo Laredo", en *Proceso*, 6 de agosto de 2005 [En línea] disponible en: <http://www.proceso.com.mx/noticia.html?sec=0&nta=33087>, consultado el 10/12/06

⁴³¹ Cristina Gómez. "En Tamaulipas, el fracaso" en *Milenio Semanal*, México, Número 415, 5 de septiembre de 2005, p. 10

⁴³² Ernesto López Portillo. "México Seguro: Sólo una efímera ilusión" en *La Revista: Periodismo en Zona Libre*, 27 de junio de 2005, número 70, p. 52

en unas zonas y se desplazó a otras, mientras que, a un año de su aplicación, el promedio de homicidios se elevó de 4 por día a 6 diarios.⁴³³

México Seguro prueba el rol que ha adquirido el ejército como agente del combate al narcotráfico y garante de la ley en la zona fronteriza, papel que no puede entenderse sin la aquiescencia de los Estados Unidos y la enorme presión que este país ejerce sobre el gobierno de México para imponer el orden de su lado de la frontera por los medios que sea necesario. Sus escasos resultados muestran, por otra parte, que echar mano del ejército para imponer el orden y controlar el narcotráfico es un camino que ha mostrado ser ineficaz y, por el contrario, contribuye a reforzar el círculo vicioso de la violencia. Peor aún, aplicar la opción militar en un país que carece de las capacidades institucionales suficientes, como es el caso de México, es una fórmula para el fracaso.

5.3.6. *El precio de seguir al líder*

Los apartados anteriores han demostrado que debido a la enorme disparidad económica, tecnológica e institucional que existe entre ambas naciones, a la ausencia de una política propia, y a la presión ejercida por parte de Estados Unidos después del 11 de septiembre, la seguridad fronteriza se encuentra dominada por un esquema unilateral, dirigido por los Estados Unidos. Para México, este modelo ha cristalizado en distintas facetas, que fueron analizadas en los apartados anteriores. Entre ellas se encuentran la firma de acuerdos de amplio alcance, la incorporación de temas a la agenda nacional y un papel ampliado del ejército.

El análisis de las medidas adoptadas por México después de 2001 muestra no sólo que existe una asimilación constante de las prioridades de seguridad de Estados Unidos, sino que existe una tendencia a seguir los modelos de resolución de problemas de este último. La guerra contra las drogas y la opción militar es un

⁴³³ María de la Luz González y Silvia Otero. "Operativo en Michoacán, en riesgo de fallar como México Seguro, advierten", en *El Universal*, miércoles 13 de diciembre de 2006. pp. A1, A10

buen ejemplo de ello. Este juego de "seguir al líder" a menudo provoca divergencias de opinión, pero lo cierto es que el reducido margen de maniobra tiene como resultado que la inercia guíe el comportamiento de nuestro país hacia las preocupaciones de Estados Unidos. Pero no debemos perder de vista que el precio que se paga por ello no es sólo político, sino que el juego repercute directamente en el manejo de la frontera común.

Además, para México las consecuencias internas también dejan mucho que desear. No sólo se han generado enormes divisiones en la arena política sobre la postura que nuestro país debe tomar ante los Estados Unidos, sino que no puede presumir de ejercer un control efectivo sobre los flujos transfronterizos. Algunas cifras son representativas: a pesar de un aumento constante en el presupuesto a la PGR y la SEDENA, el sexenio de Vicente Fox arrojó peores resultados en el combate al narcotráfico que su antecesor, Ernesto Zedillo.⁴³⁴ El narcomenudeo ha experimentado cifras de crecimiento de tres dígitos, y los asesinatos en las ciudades fronterizas continúan.⁴³⁵

El contrabando de personas a través de la frontera sigue siendo un negocio rentable: de acuerdo con algunos estimados, éste produjo en 2005 ganancias de hasta por 12 mil millones de dólares, por lo que algunas organizaciones criminales han preferido "reorientar" su negocio hacia el tráfico de personas.⁴³⁶ Dicho negocio encuentra sustento en un flujo migratorio que puede ser calificado como un éxodo, ante el cual el gobierno mexicano aparentemente ha adoptado una actitud de observación pasiva. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población, para el año 2030 al menos 15 estados de la República Mexicana verán incrementada entre 9 y 30% la migración de su población hacia el extranjero.⁴³⁷ La magnitud del fenómeno es tan grande que dicho Consejo ha tenido que ajustar a

⁴³⁴ Luis Guillermo Hernández. "Floreció el poderlo del narco durante el foxismo" en *Diario Monitor*, 31 de octubre de 2006, p. 1

⁴³⁵ Alejandro Gertz Manero. "Explosión del narcomenudeo" en *El Universal*, 30 de noviembre de 2005, p. 31

⁴³⁶ Gabriel Bolio. "Ilegales detenidos pagaron 12 mdd a polleros en 2005" en *Milenio*, 27 de octubre de 2006, p. 30

⁴³⁷ Silvia Garduño. "Advierten alza en migración" en *Reforma*, 25 de abril de 2007, p. 15

la baja los escenarios poblacionales para nuestro país: mientras que hasta hace unos años pronosticaba que para el 2040 la población total sería de 131 millones, una estimación reciente ubica esta cifra en 123 millones, descenso provocado en su mayor parte por la migración de mexicanos hacia los Estados Unidos.

Como es el caso de los Estados Unidos, la política de seguridad fronteriza produce consecuencias secundarias y nocivas. Por ejemplo, la falsificación y robo de documentos se han vuelto negocios muy rentables. De acuerdo con la PGR, es posible conseguir en el mercado negro una visa americana robada por alrededor de 500 dólares, que suministran grupos criminales altamente organizados para dicho fin.⁴³⁸ Otro fenómeno en aumento es la violencia cotidiana en contra de agentes de la Patrulla Fronteriza por parte de indocumentados, cuya respuesta a menudo también es violenta. Por ejemplo, durante 2006 tan sólo en el sector de Yuma se produjeron 132 ataques contra personal de la Patrulla Fronteriza, un 11% más que el año anterior.⁴³⁹

En consecuencia, es frecuente escuchar que ciudadanos mexicanos sean objeto de lesiones o incluso mueran a manos de agentes de la Patrulla Fronteriza. De acuerdo con cifras oficiales, entre febrero de 2005 y fines de 2006 dicho organismo contabilizó cerca dos mil agresiones en contra de sus elementos, y en una de cada diez la agresión fue respondida con armas de fuego. El saldo fue de 12 migrantes muertos y 16 lesionados de gravedad.⁴⁴⁰ Todo ello hace que nos preguntemos si el camino actual es el adecuado o, por el contrario, se necesita un nuevo rumbo.

⁴³⁸ Silvia Otero. "PGR indaga red que robó visas láser para indocumentados" en *El Universal*, 27 de abril de 2007, p. A21

⁴³⁹ NTX. Crecen Ataques a Border Patrol en *Reforma*, publicado el miércoles 30 de agosto de 2006, p. 4

⁴⁴⁰ Martha Martínez. "Balear a migrantes armados con piedras, no es excesivo" en *Diario Monitor*, publicado el 27 de abril de 2007, p. 2A

5.4. Los vicios de la relación bilateral

Además de los grandes problemas a los que se enfrentan ambos gobiernos para controlar los flujos transfronterizos, existen problemas que tienen su origen en la interacción de las estructuras políticas y de seguridad de ambas naciones. A menudo las burocracias y los cuerpos encargados de aplicar la ley no sólo tienen que enfrentarse a contrabandistas y narcotraficantes, sino que experimentan enormes dificultades para convivir de manera armónica con sus contrapartes del otro lado de la frontera, por no decir el enorme reto que implica trabajar de manera conjunta.

Esta interacción binacional de cuerpos de seguridad y actores políticos a menudo provoca fricciones, que se manifiestan de manera espontánea bajo la forma de crisis o problemas coyunturales. Sin embargo, también reflejan el enorme bagaje histórico que contiene la relación entre ambos países, problemas estructurales que actúan como obstáculos para la cooperación y el entendimiento. A estos problemas nos referiremos de ahora en adelante como los "vicios" de la relación bilateral.

Estos vicios seguirán reproduciéndose mientras no haya un giro radical en el paradigma de seguridad fronteriza que predomina en la actualidad, que es guiado por los Estados Unidos bajo una visión centrada en principios como reducir la oferta de sustancias ilegales, crear una frontera que pueda discriminar los flujos de manera automática y obstaculizar la entrada de inmigrantes ilegales. Se debe decir también que estos mismos vicios aparecen en la relación bilateral en su conjunto y no sólo en los temas de seguridad, por lo que para transformarlos se requeriría de una reestructuración amplia de la relación, cosa que por el momento se ve bastante difícil. Sin embargo, su identificación y la forma en que afectan la frontera constituyen un buen primer paso.

5.4.1. Recriminaciones mutuas

El primero de los vicios que caracterizan la relación en materia de seguridad es la tendencia a reaccionar a las crisis culpando al otro lado de la frontera, lo cual retrasa la búsqueda de acuerdos y provoca fricciones en la relación bilateral.

A principios de 2006 México y Estados Unidos atravesaban por un momento conflictivo. En diciembre de 2005 un agente de la Patrulla Fronteriza asesinó a un joven de 20 años que intentaba cruzar ilegalmente la frontera. La noticia recibió una enorme cobertura y provocó un sentimiento de repudio general. Debido a la enorme presión pública, el gobierno mexicano exigió a Estados Unidos llevar a cabo una investigación para esclarecer los hechos. Simultáneamente, el Congreso norteamericano debatía una serie de iniciativas para edificar barreras físicas en la frontera, hecho que detonó una guerra de declaraciones entre funcionarios de alto nivel en México y Estados Unidos. El entonces secretario de relaciones exteriores, Luis Ernesto Derbez, calificó la propuesta como "miope", "manca", y "tonta"⁴⁴¹ Posteriormente el embajador Antonio Garza salió a defensa del proyecto, lo que provocó que la Secretaría de Relaciones Exteriores le enviara una nota diplomática calificando sus observaciones de "inaceptables".⁴⁴²

En medio de ese difícil contexto un periódico conservador de California, el *Inland Daily Bulletin*, dio a conocer un reporte confidencial del Departamento de Seguridad Interna. El reporte detallaba cómo, de 1996 a 2005, el ejército mexicano había cruzado la frontera con Estados Unidos al menos 216 veces, en incidentes relacionados con el narcotráfico y el tráfico de personas.⁴⁴³ Para el *Daily Bulletin*, así como para muchos funcionarios del gobierno estadounidense, se trataba de la

⁴⁴¹ Cristóbal García Bernal. "Derbez: la xenofobia no impera en todo EU" en *La Jornada*, publicado el 21 de diciembre de 2005, p. 5

⁴⁴² Natalia Gómez Quintero. "México rechaza acusaciones de Garza" en *El Universal*, publicado el miércoles 18 de enero de 2006, p. A8

⁴⁴³ Sara A. Carter. "Mexican Soldiers Defy Border: Homeland Security Report: 216 incursions into U.S. made by Mexican military" en *The Inland Valley Daily Bulletin*, 14 de enero de 2006. [En línea] disponible en: http://dailybulletin.com/portlet/article/html/fragments/print_article.jsp?article=3404101, consultado el 18/01/06

prueba contundente de la corrupción imperante en las fuerzas del orden mexicanas, así como de la incapacidad del gobierno para combatirla. Un artículo posterior del mismo diario afirmaba que el reporte "sólo confirma lo que numerosos oficiales han sabido durante mucho tiempo: la corrupción que una vez se creía endémica a las fuerzas de policía mexicanas se ha expandido a su ejército."⁴⁴⁴ El vocero de la embajada mexicana en Washington, Rafael Laveaga, se apresuró a desmentir el contenido del artículo. "Niego categóricamente cualquier incursión por parte del ejército mexicano como acusaciones inexactas."⁴⁴⁵ En un intento por restarle valor al documento, Laveaga se aventuró a decir que era frecuente que los narcotraficantes se disfrazaran como militares para confundir a las autoridades.⁴⁴⁶

Como si se hubiera tratado de un presagio, el 24 de enero de 2006 se produjo un evento que desataría un nuevo juego de recriminaciones mutuas. Elementos de la policía de Texas se enfrentaron con un grupo de hombres que transportaban droga, presuntamente miembros del ejército mexicano. El incidente se produjo tras una persecución en la que una camioneta Humvee se quedó atascada. Un video difundido por el *sheriff* local mostraba cómo, mientras varias personas descargaban paquetes del vehículo, otros amenazaban con ametralladoras a los elementos de la policía. Finalmente, el grupo se internó en territorio mexicano y logró desaparecer.⁴⁴⁷

La respuesta de ambos lados no se hizo esperar. Mientras que el Departamento de Seguridad Interna le exigía a México una investigación detallada de los hechos, la Secretaría de Relaciones Exteriores descartó inmediatamente que se tratara de miembros del ejército. El cónsul de México en El Paso, Juan Carlos Foncerrada,

⁴⁴⁴ Mason Stockstill. "Mexican troops aiding smugglers, says report" en *The Inland Valley Daily Bulletin*, 17 de enero de 2006. [En línea] disponible en: http://dailybulletin.com/portlet/article/html/fragments/print_article.jsp?article=3408634 consultado el 18/01/06

⁴⁴⁵ Leticia Pineda. "En frontera, militares cuidan droga" en *Diario Monitor*, jueves 19 de enero de 2006, p. 3A

⁴⁴⁶ Sara A. Carter, *Op. Cit.*

⁴⁴⁷ José Carreño. "Denuncian presunto ingreso de militares mexicanos a EU" en *El Universal*, miércoles 25 de enero de 2006, p. A17

incluso sugirió que se trataba de una acción urdida para "desviar la atención de la opinión pública para crear un clima de confrontación donde no lo hay."⁴⁴⁸ La SEDENA se deslindó afirmando que ninguna de las guarniciones militares cercanas poseía vehículos como los que se mostraban en el video y que, después de haber pasado lista al personal de la guarnición de Ciudad Juárez, la más cercana, no había ningún elemento del ejército ausente.⁴⁴⁹ El embajador Antonio Garza no pudo dejar de expresar su descontento por la actitud de México. En un comunicado público dijo lo siguiente: "Insto al gobierno mexicano a tomar en serio este aumento en la violencia. En el pasado ha habido una tendencia a enfocarse en las relaciones públicas en lugar de la seguridad pública."⁴⁵⁰ Concluyó afirmando que tal actitud contribuía a destruir la búsqueda de consensos en materia de seguridad fronteriza.

La réplica del gobierno mexicano fue una reprimenda para el embajador de Estados Unidos. "El embajador debe cuidar la manera como se refiere y hace expresiones", afirmó Luis Ernesto Derbez. Con respecto a la parte del comunicado que hablaba de las relaciones públicas, el canciller mexicano le sugirió a Garza "aplicarse su propia recomendación" y dejar de ventilar públicamente los problemas entre los dos países.⁴⁵¹ En una aseveración todavía más osada, Derbez sugirió que los narcotraficantes que habían participado en el incidente podrían haber sido estadounidenses. Para apoyarse, citó un informe del Departamento de Justicia que documentaba la participación, a lo largo de varios años, de elementos de reserva del ejército estadounidense en operaciones de narcotráfico.⁴⁵²

⁴⁴⁸ José Carreño, *Op. Cit.* p. A17

⁴⁴⁹ *Ibid.*

⁴⁵⁰ Embajada de los Estados Unidos en México-Comunicados de Prensa. "Declaración del Embajador Antonio O. Garza, Jr., Respecto a Nota Diplomática Sobre Incursión en la Frontera el Pasado 23 de enero" 25 de enero de 2006 [En línea] Disponible en <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp060125frontera.html>, consultado el 17/11/06

⁴⁵¹ Víctor Hugo Michel. "Cállese, responde Derbez al embajador Tony Garza" en *Milenio*, 27 de enero de 2006, p. 4

⁴⁵² *Ibid.*

El resultado fue una lluvia de acusaciones. En una declaración acorde con su estilo, el representante estadounidense Tom Tancredo afirmó: "Nuestra frontera se ha convertido, literalmente, en una zona de guerra con personal militar extranjero que amenaza nuestras leyes y nuestra soberanía...La única forma de manejar esta peligrosa situación es recurriendo a los recursos de nuestro propio ejército". Acto seguido, Tancredo pidió despachar tropas a la frontera para "proteger a Estados Unidos del ejército mexicano"⁴⁵³ (el énfasis es propio).

Cabe mencionar que, después de estas declaraciones, un periodista mexicano se refirió a Tancredo como "Tan Cerdo", hecho que no pasó desapercibido para la prensa americana.⁴⁵⁴ El sheriff del condado de Hudspeth, donde se produjo el incidente, afirmó que los militares mexicanos protegían sistemáticamente al narcotráfico.⁴⁵⁵ El vocero del Departamento de Estado, Sean McCormack, dijo que la sugerencia de Derbez en el sentido de que podrían haber estado involucrados traficantes estadounidenses era totalmente infundada. Calificó como "única" la interpretación de los eventos dada por el canciller y le recordó al gobierno mexicano que cargaba con la responsabilidad primaria de investigar los incidentes.⁴⁵⁶

El juego de las recriminaciones mutuas ha caracterizado la relación bilateral durante décadas, especialmente en los temas que involucran a la frontera y los flujos que se mueven hacia ambas direcciones. Basta recordar el tema del narcotráfico, que ha detonado muchas crisis a lo largo de los últimos años. Durante décadas México mostraba un enorme disgusto cada vez que Estados Unidos le recordaba que el país era una importante fuente de sustancias ilícitas. Ello no impidió que bajo presión norteamericana el narcotráfico escalara en la lista

⁴⁵³ Sitio Web del Representante por Colorado, Tom Tancredo. "Deploy Troops to Stop Mexican Incursions: Congressman Cites Mexican Military's Recent Armed Assistance in Transporting Drugs Into U.S.", 24 de enero de 2006 [En línea] disponible en: <http://tancredo.house.gov/press/PRArticle.aspx?NewsID=1133>, consultado el 14/07/06

⁴⁵⁴ Julio Hernández López. "Astillero" en *La Jornada*, 25 de enero de 2006, p. 4

⁴⁵⁵ Reforma, 27 enero 2006, p. 1

⁴⁵⁶ U.S. Department of State. "Daily Press Briefing-Sean McCormack, Spokesman" Washington, 27 de enero de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2006/60004.htm>, consultado el 14/07/06

de prioridades nacionales, pero el gobierno mexicano nunca dejó escapar la oportunidad de recordarle a su vecino del norte que éste constituía el principal consumidor de drogas en el mundo.⁴⁵⁷

Esta dinámica se ha moderado a lo largo de los años debido a la creciente interdependencia entre ambos países y un marco de cooperación fortalecido, pero está lejos de desaparecer. Hoy en día es difícil que el gobierno estadounidense mencione el tema de la violencia fronteriza sin que México le recuerde su responsabilidad como principal fabricante de armas, mismas que a través del contrabando abastecen a los grandes cárteles del narcotráfico y otros grupos violentos en el país.

Las consecuencias de esta dinámica no se limitan a noticias llamativas en los principales medios de comunicación, sino que distraen de la tarea principal de buscar consensos y soluciones a funcionarios y políticos tanto mexicanos como estadounidenses. Rara vez las declaraciones producen un cambio de rumbo substancial, pero es muy frecuente que enrarezcan la relación y contaminen otros temas de la agenda. La compleja agenda bilateral tiene poco espacio para escándalos y una gran necesidad de acuerdos, algo que a menudo parece olvidarse en México y en Washington.

5.4.2. *Desconfianza*

En noviembre de 2006 el senador estadounidense Joe Biden hizo unas declaraciones especialmente duras en contra de México, y que reflejan muy bien el problema de la desconfianza, el segundo obstáculo en la relación bilateral. Biden no escatimó palabras al calificar a nuestro país de corrupto. La agencia AP recogió una de sus afirmaciones:

⁴⁵⁷ Consultar: María Celia Toro. "Drug Trafficking-Mexican Negotiation Strategies" en *Voices of Mexico*, Número 38, enero-marzo de 1997, pp. 87-92

"Hay gente que cruza la frontera con toneladas, toneladas, escucharon bien, de productos que van desde metanfetaminas hasta cocaína y heroína, y todas ellas vienen a través del corrupto México...Que no me digan que México espera que le demos el mismo trato que a otras democracias sin que él actúe de manera democrática. Eso no ocurrirá bajo mi vigilancia."⁴⁵⁸

Estas palabras no sólo vinieron de un senador demócrata (a quienes generalmente se les identifica en México como más favorables a nuestro país), sino que Biden acababa de ser nombrado nada menos que presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado después de las elecciones intermedias del 7 de noviembre. Cabe señalar que el punto de vista del senador Biden no es exclusivo de un pequeño grupo de radicales. Janet Napolitano, la gobernadora demócrata de Arizona conocida por sus buenas relaciones con las autoridades mexicanas, afirmó en una entrevista que la corrupción sigue siendo un gran obstáculo que impide la cooperación con México.⁴⁵⁹ Otras figuras han sido menos sutiles, como cuando el ex Director Nacional de Inteligencia de Estados Unidos y ex embajador en México, John Dimitri Negroponte, nos comparó con países como Afganistán, Haití y Kirguistán, donde "un gobierno débil es incapaz de hacer frente a la corrupción e imponer el estado de derecho".⁴⁶⁰

Se debe reconocer que la desconfianza que proyecta Washington hacia nuestro país no es resultado de la casualidad. Es frecuente encontrar casos de corrupción en todas las esferas del gobierno. En enero de 2006 la PGR reconoció que investigaba a una serie de funcionarios del Banco de México por sus presuntos nexos con el Cártel de Juárez y el lavado de ochenta millones de dólares.⁴⁶¹ Un cercano colaborador de la presidencia de la República, Nahúm Acosta, fue

⁴⁵⁸ Staff "Crítica senador estadounidense México corrupto", en *Reforma*, martes 28 de noviembre de 2006 p. 8

⁴⁵⁹ Mike Sunnucks. "Corruption seen as major hurdle to improving U.S. Mexico border cooperation" en *The Business Journal-Phoenix*, 5 de mayo de 2006 [en línea] disponible en: <http://www.bizjournals.com/phoenix/stories/2006/05/01daily62.html>, consultado el 06/05/06

⁴⁶⁰ Horacio Santini. "México, tan vulnerable como Haití, asegura Negroponte" en *Milenio*, 3 de febrero de 2006, p. 4

⁴⁶¹ Gustavo Castillo García. "Informe de EU revela complicidad de narcos y funcionarios del Banxico" en *La Jornada*, 21 de enero de 2006, p. 3

cesado en 2005 después de que se le imputaran nexos con el narcotráfico. La Agencia Federal de Investigación, creada en el sexenio de Vicente Fox como un cuerpo de élite para combatir el crimen organizado, ha puesto bajo investigación a más de 800 agentes en un periodo de cinco años por el mismo motivo.⁴⁶² Tal vez más llamativo resulte el hecho de que los estadounidenses no son los únicos que expresan sus reservas respecto a la honestidad de sus vecinos. De acuerdo con Transparencia Internacional, el 43% de los mexicanos creen que el gobierno no sólo no combate la corrupción, sino que la alienta.⁴⁶³

Pero si bien estas interpretaciones pueden estar fundadas en parte de realidad, es muy frecuente que contribuyan a la formación de estereotipos e imágenes distorsionadas que bloquean cualquier intento sincero de cooperación. Para algunos sectores de la política estadounidense ha sido mucho más fácil asumir de entrada que México en su totalidad es un país corrupto y atrasado, sin identificar las áreas de oportunidad donde podría haber avances.

Cabe aclarar que los prejuicios también son proyectados desde el otro lado de la frontera. Los mexicanos tienen sus propias razones para desconfiar de Estados Unidos. Por razones históricas es frecuente que los acercamientos de Washington hacia el sur sean vistos con un gran recelo, aun cuando estos tengan una intención positiva.⁴⁶⁴ A pesar de una creciente interdependencia, la "sombra del imperialismo" sigue pesando sobre una fracción importante de los políticos en México. El fantasma de eventos pasados sigue rondando en el imaginario colectivo mexicano, por lo que a muchos les resulta mucho más fácil pensar que cualquier gesto de amistad del poderoso norte está motivado por intenciones maquiavélicas.

⁴⁶² Gustavo Castillo García. "Anuncian importante depuración de la AFI; admiten casos de corrupción" en *La Jornada*, 15 de septiembre de 2006 [En línea] disponible en; <http://www.jornada.unam.mx/2006/09/15/032n1pol.php>, consultado el 1/11/06

⁴⁶³ Jorge Ramos Pérez. "Ven mexicanos más corrupción y mala democracia" en *El Universal*, viernes 8 de diciembre de 2006, p.A1

⁴⁶⁴ Con respecto al peso de la historia en la relación bilateral como detonadora de la desconfianza, ver: Jorge G. Castañeda y Robert A. Pastor. *Límites en la Amistad México-Estados Unidos*, México, Joaquín Mortiz-Planeta, 1989, pp. 45-61

De acuerdo con la encuesta *México y el Mundo 2006* del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), el 52% de los mexicanos desconfía de los Estados Unidos, mientras que un 16% se muestra indiferente. En algunas regiones del país, hasta el 42% de la población encuestada dijo incluso sentir desprecio por su vecino del norte.⁴⁶⁵

Los estereotipos y juicios *a priori* que mexicanos y estadounidenses forman unos respecto a otros debilitan la capacidad y voluntad para acercarse a los problemas de seguridad fronteriza de una manera abierta y responsable. Para muestra, basta mencionar que es común que esto ocurra en áreas sensibles como el intercambio de inteligencia. Las agencias norteamericanas son extremadamente celosas respecto a la información clasificada, provocando a menudo problemas entre ellas. Por ello, es raro que el FBI o la DEA acepten de buena gana compartir sus hallazgos con sus contrapartes mexicanas, sobre quienes se extiende una imagen de corrupción y deshonestidad.⁴⁶⁶ Evidentemente los únicos ganadores en este proceso son las redes de comercio ilícito que se propagan en ambos lados de la frontera mientras las burocracias de dos países se enfrentan entre sí.

Para transformar las imágenes erróneas se requiere un proceso a largo plazo que deberá involucrar no sólo ambiciosas campañas de relaciones públicas, sino que tendrá que estar sustentado en hechos fehacientes. Para el gobierno mexicano eso implica, entre otras cosas, una lucha frontal contra la corrupción que ha infiltrado todos los niveles de la administración pública, mientras que Estados Unidos debe desarrollar una mayor sensibilidad a las preocupaciones mexicanas y una mayor disposición a compartir responsabilidades e información.

⁴⁶⁵ Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI). *México y el Mundo 2006: Opinión Pública y Política Exterior en México*, México, 2006, p. 66-67

⁴⁶⁶ Ver: Jerry Brewer. "Intelligence Sharing-Mexico's Dilemma" en *MexiData*, 20 de junio de 2005 [En línea] disponible en: <http://www.mexidata.info/id518.html>, consultado el 16/01/06; Consultar también: Christophe Leroy. "Mexican intelligence at a Crossroad" en *SAIS Review*, invierno 2004, Volumen 24, número 1, p. 117

5.4.3. Opacidad

Otro de los grandes retos es no sólo superar los obstáculos anteriores para que pueda incrementarse la cooperación, sino lograr que esta última se lleve a cabo en formas que no resulten contraproducentes para ninguna de las partes involucradas. En ese sentido, se debe evitar en la medida de lo posible realizar acuerdos "por debajo del agua" o implementar acciones inmersas en el secreto, ya que ello puede contribuir a deteriorar la relación y obstaculizar nuevas iniciativas.

En agosto de 2006 autoridades estadounidenses capturaron a Francisco Javier Arellano Félix, *El Tigriillo*, mientras éste se encontraba a bordo de un bote de pesca, propinando un duro golpe al Cártel de Tijuana. Sin embargo, la captura provocó muchas más críticas que alabanzas en los medios de comunicación. Las circunstancias del arresto nunca quedaron del todo claras: el Subprocurador de Justicia de EEUU aseguró que *El Tigriillo* había sido arrestado en aguas internacionales;⁴⁶⁷ en una conferencia de prensa posterior el Procurador mexicano, Daniel Cabeza de Vaca, afirmó que el bote había zarpado del puerto de San Diego y que el gobierno mexicano había solicitado a las autoridades estadounidenses ayuda para aprehenderlo.⁴⁶⁸ Todo ello fue desdicho por el Secretario de Seguridad Pública de Baja California Sur, quien afirmó después que *El Tigriillo* había sido aprehendido en territorio mexicano, "probablemente en las costas de Mulegé o Loreto".⁴⁶⁹

⁴⁶⁷ Department of Justice. *Transcript of Deputy Attorney General Paul J. McNulty, Admiral Thad Allen and DEA Chief Michael Braun at the Press Briefing on the Apprehension of Francisco Javier Arellano Felix*, 16 de agosto de 2006 [En línea] disponible en: http://www.usdoj.gov/opa/pr/2006/August/06_08ag_547.html, consultado el 10/12/06

⁴⁶⁸ Procuraduría General de la República. *Conferencia de prensa que ofreció el Procurador General de la República, Daniel Cabeza de Vaca, para dar a conocer información relacionada con la detención de Francisco Javier Arellano Félix, alias "El Tigriillo"*, 17 de agosto de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/comso06/170806.htm>, consultada el 11/12/06

⁴⁶⁹ Raymundo León. "Fue detenido en BCS; asegura la SSP estatal" en *La Jornada*, 18 de agosto de 2006, p. 3

El Procurador reconoció que el arresto era producto de una investigación de 14 meses donde habían participado corporaciones mexicanas y estadounidenses, pero nunca quedó claro cuál había sido el papel de las autoridades de México. Entrevistado por la revista *Proceso*, un alto funcionario de la PGR afirmó que el capo había sido detenido en territorio mexicano sin conocimiento alguno de las autoridades nacionales. "...Lo agarraron en territorio mexicano y a nosotros nos avisaron que lo tenían en sus manos cuando ya no podíamos verificar si se trató de una operación extraterritorial."⁴⁷⁰ Para aumentar la confusión el titular de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) de la PGR, José Luis Santiago Vasconcelos, dijo en una conferencia de prensa en San Diego: "Todo está muy raro... quién nos dice que la Guardia Costera no lo interceptó...cuando estaba en aguas mexicanas y lo empujó hacia aguas internacionales para poder arrestar a los tripulantes."⁴⁷¹ Posteriormente, Vasconcelos intentó restarle importancia a sus propias declaraciones:

"Si hubo o no violación del territorio mexicano por parte de los agentes de la DEA y de la Guardia Costera...es menos importante para el gobierno de Vicente Fox que la aprehensión misma...la crítica duele, por supuesto, así como el hecho de que los gringos entren y salgan de México para hacer lo que quieren. Pero si vemos las cosas desde otra perspectiva, sin El Tigrillo la organización de los Arellano Félix se queda tuera, coja y manca"⁴⁷² (el énfasis es propio).

Este incidente aparentemente inocuo sirve como preludeo para otros donde la línea entre las operaciones encubiertas y lo cuestionable se vuelve delgada. El periódico británico *The Guardian* publicó a fines de 2006 un reportaje con tintes macabros que involucra a los Departamentos de Justicia y Seguridad Interna de los Estados Unidos. Documentos judiciales obtenidos por el rotativo relatan cómo La Oficina de Inmigración y Aduanas (ICE) del Departamento de Seguridad Interna

⁴⁷⁰ Jesús Esquivel y Ricardo Ravelo. "El Tigrillo, aprehendido en México" en *Proceso*, 20 de agosto de 2006, Número 1555, p. 36-37.

⁴⁷¹ *Ibid.*

⁴⁷² *Ibid.*

contrató a un mexicano, Guillermo Ramírez, para infiltrar el Cártel de Juárez y servir como informante.⁴⁷³ El gobierno mexicano jamás fue informado de esta operación clandestina; el ICE, por su parte, pretendía utilizar a Ramírez para lograr la captura de Heriberto Santillán-Tabares, *El Ingeniero*, uno de los lugartenientes de la organización manejada por Vicente Carrillo Fuentes. La operación cobró vida propia cuando Santillán le pidió a Ramírez ayuda para asesinar a Fernando Reyes, un abogado que radicaba en Ciudad Juárez. Ramírez no sólo fue cómplice en el asesinato, sino que grabó el evento con un micrófono oculto que le había sido proporcionado por ICE. La noticia llegó hasta la oficina del Procurador de Justicia para el Oeste de Texas, Johnny Sutton, quien, lejos de detener la operación, decidió que Guillermo Ramírez siguiera trabajando para el ICE hasta tener un caso suficientemente sólido para capturar a Santillán. En efecto, Guillermo Ramírez siguió trabajando como agente encubierto para *El Ingeniero* y lo ayudó a cometer varios asesinatos más, incluyendo un caso de identidad equivocada. ICE tuvo conocimiento de todos y cada uno de los incidentes pero nunca detuvo el operativo por miedo a dejar escapar a Santillán, quien finalmente fue arrestado el 15 de enero de 2004. Sólo hasta entonces la oficina informó al gobierno mexicano de los asesinatos.

La captura de Santillán puso al descubierto la red de complicidad y encubrimiento relacionada con Ramírez, a quien el gobierno de Estados Unidos encarceló en una prisión de máxima seguridad y ahora pretende deportar a México.⁴⁷⁴ No sólo la forma en que se condujo la operación es altamente cuestionable, sino que hace preguntarse hasta qué punto se trata de una forma de proceder común de las agencias de seguridad estadounidense en territorio mexicano. Aun si se tratara de un incidente aislado se debe recordar la capacidad que ciertos eventos tienen para envenenar la relación bilateral, tal como el asesinato de Enrique González

⁴⁷³ David Rose. "The House of Death" en *The Observer*, domingo 3 de diciembre de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.guardian.co.uk/print/0,329651458-110878,00.html>, consultado el 10/12/06

⁴⁷⁴ David Brooks. "Solapó el gobierno de EU asesinatos en Juárez" en *La Jornada*, martes 5 de diciembre de 2006, pp. 47-48

Camarena y los eventos subsecuentes acaecidos a mediados de la década de los ochenta.

El *quid* no está sólo en saber manejar las crisis de forma exitosa, sino en prevenir que incidentes como éstos ocurran imprimiéndole a la colaboración entre agencias y departamentos el sello de la transparencia y la honestidad. Por otro lado, es evidente que a menudo las tareas de inteligencia y ciertas operaciones necesitan una gran discreción, pero de igual forma deben cuidarse los límites entre la clandestinidad y lo potencialmente catastrófico.

5.4.4. *La retórica como arma*

Los pronunciamientos y las declaraciones ásperas no son de aparición nueva en la relación bilateral. Durante décadas la retórica ha sido utilizada por ambos países no sólo para dar a conocer posiciones oficiales, sino como un arma para expresar divergencias. Pero si bien se espera que cualquier gobierno sea capaz de dar a conocer su postura respecto a los hechos que le atañen, no es infrecuente que una manifestación poco diplomática o inapropiada provoque roces innecesarios.

Este uso de la retórica alcanzó su clímax durante el periodo de la Guerra Fria, cuando México tomó posturas antagónicas a los Estados Unidos en temas como Cuba, Centroamérica y el control de armas. Ello dio origen a la denominada "relación especial" entre ambos, una forma de operar bajo la cual México podía disentir públicamente de los Estados Unidos en temas poco trascendentes siempre y cuando cooperara en asuntos de mayor importancia.⁴⁷⁵ Robert Leiken la describe de la siguiente forma:

"El realismo mexicano en la época del PRI consistía en llevar la contraria a los Estados Unidos en asuntos políticos y mayormente simbólicos mientras

⁴⁷⁵ Respecto a la "relación especial", consultar: Jorge Chabat. "Las relaciones México-Estados Unidos: Historia de una convergencia anunciada" en *Gran Historia de México Ilustrada*, Tomo V: El siglo XX. México, Editorial Planeta de Agostini, s/f, p. 381-400

trabajaba en secreto a su lado, aunque sólo lo suficiente para que éste se abstuviera de denunciar a la corrupta dinastía del PRI.⁴⁷⁶

Esta dinámica aparentemente inocua permitió al gobierno mexicano gozar de una cierta legitimidad que emanaba de la oposición pública a los Estados Unidos, lo cual le permitía conseguir objetivos importantes de política interna. Sin embargo, también consolidó el discurso provocador como un elemento "normal" de la relación entre vecinos, un arma al que podía recurrirse para mostrar a la audiencia mexicana que nuestro país no se sometía a los designios estadounidenses. A menudo la retórica antiimperialista pasó desapercibida en Washington, pero otras tantas generó fricciones y escándalos.

Este vicio ha resultado difícil de erradicar. Aunque la administración Fox se propuso consolidar una relación amistosa y cálida con los Estados Unidos, el discurso enardecedor sigue formando parte del repertorio político. El juego de las recriminaciones mutuas a raíz de las crisis, al que se hacía mención previamente como otro de los vicios en la relación bilateral, es tan sólo una muestra de ello. Sin embargo, el tópico que ha provocado la mayor cantidad de declaraciones inflamatorias en ambas direcciones ha sido, sin lugar a dudas, la construcción por parte de Estados Unidos de barreras físicas en la frontera.

En diciembre de 2005 la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó una propuesta para levantar una barrera de más de mil kilómetros en la frontera, lo cual dio origen a una lluvia de declaraciones por parte del gobierno mexicano que iban desde el rechazo hasta la confrontación. Muchas de ellas tuvieron el previsible efecto de hacer muy poco para impedir la construcción del muro, pero que sí lograron enfurecer a los políticos estadounidenses. El presidente Fox no perdió la oportunidad para calificar la propuesta como oprobiosa y vergonzante.⁴⁷⁷ El conflicto discursivo llegó a tomar carices personales, como cuando el Secretario

⁴⁷⁶ Robert Leiken. "End of an affair? Immigration, Security and the U.S.-Mexican Relationship" en *The National Interest*, invierno 2002, p. 89

⁴⁷⁷ Patricia Ruiz, Horacio Santini et. al. "Viola EU los derechos humanos de migrantes mexicanos: Fox" en *Milenio*, 15 de diciembre de 2005, p. 10

de Relaciones Exteriores mexicano, Luis Ernesto Derbez, dijo respecto de James Sensenbrenner, uno de los principales artífices de la iniciativa: "La sociedad estadounidense debe entender que el fenómeno migratorio no significa sólo expulsar gente...desafortunadamente hay personas como el representante Sensenbrenner y otros, que no entienden la diferencia."⁴⁷⁸ Enfurecido, el congresista le pidió a Derbez que dejara de interferir en la política interna de su país.⁴⁷⁹

Sectores importantes de la opinión pública estadounidense hicieron eco de dicha postura. El *San Diego Union Tribune* le pidió al gobierno mexicano "mantener sus narices fuera de nuestros asuntos...y sepultar la hostil retórica nacionalista antiamericana."⁴⁸⁰ El asunto empeoró cuando México comenzó a buscar en diversos foros internacionales el respaldo de otras naciones para condenar la política migratoria de los Estados Unidos. El Congreso mexicano le envió misivas a parlamentos en todo el mundo llamando a la solidaridad para rechazar la construcción del muro.⁴⁸¹ Con México como líder se formó una alianza de países latinoamericanos con el propósito de contrarrestar las medidas aprobadas por el Congreso de los Estados Unidos.⁴⁸² En octubre de 2006 el entonces presidente electo, Felipe Calderón, logró que ocho países de Latinoamérica firmaran una declaración condenatoria.⁴⁸³

El *affaire* de "El Muro", como llegó a ser conocido en los medios nacionales, es tan sólo una muestra de que el ámbito del discurso (y no el de la *praxis*) continúa siendo el escenario privilegiado para dirimir las controversias entre ambos países. De ello no sólo México es responsable: como se analizó anteriormente, es común que los Estados Unidos utilicen la reprimenda pública como una táctica para lograr

⁴⁷⁸ Natalia Gómez. "Derbez pide a EU entender mejor el asunto migratorio", en *El Universal*, 13 de diciembre de 2005, p. A18

⁴⁷⁹ José Díaz Briseño. "Irrita Derbez en EU" en *Reforma*, 24 de diciembre de 2005, p. 1

⁴⁸⁰ Horacio Santini. "Protesta el canciller Derbez en EU contra el muro" en *Milenio*, 27 de diciembre de 2005, p. 4

⁴⁸¹ Notimex. "Busca México frente común parlamentario" en *Milenio*, 27 de diciembre de 2005, p. 4

⁴⁸² Víctor Hugo Michel. "Alianza de diez países en defensa de migrantes" en *Milenio*, 10 de enero de 2006, p. 1

⁴⁸³ Ernesto Núñez. "Integra Calderón Frente antimuro" en *Reforma*, 4 de octubre de 2006, p. 5

atraer la atención de su vecino hacia temas en los que no encuentra la suficiente cooperación o que considere han sido desatendidos por el gobierno mexicano. Pero, como sucede en muchos otros aspectos, a menudo la respuesta de México ante tales reproches se da en un tono confrontador.

Abandonar el terreno de las palabras e internarse en el de la acción sin duda será difícil porque implica deshacerse de un elemento que, a pesar de sus efectos nocivos, ha sido aceptado como normal en la interacción cotidiana. De lo que no cabe duda es que no puede existir una relación bilateral madura sin una comunicación abierta, franca y libre de provocación.

5.5. Conclusiones

Por razones históricas y políticas la seguridad nacional en México no ha sido objeto de un debate serio e incluyente, lo cual ha devenido en la falta de una agenda de seguridad que no sólo defina las amenazas a las que se enfrenta el país, sino a las formas en las que se debe hacerles frente.

Como consecuencia de lo anterior, México ha sido negligente durante décadas respecto al control de los flujos que circulan por la frontera que lo separa de su vecino del norte, en especial la migración indocumentada. Debido a esta ausencia de una política de seguridad fronteriza propia, Estados Unidos ha sido hasta muy recientemente el responsable de impedir el paso de aquellos flujos que considera indeseables, tales como la migración ilegal y el narcotráfico. Este paradigma unilateral de control de fronteras ha librado a México del costo que implica gestionar los flujos que se originan al interior de su territorio, pero a cambio ha perdido el poder de establecer prioridades y elegir las formas de lidiar con ellos, limitándose a emular la agenda de los Estados Unidos, pocas veces de buena gana.

El 11 de septiembre no es más que el último capítulo de esta historia, uno que ha transformado la relación bilateral de formas que a los tomadores de decisión en ambos lados de la frontera aún les cuesta trabajo digerir. Una mediocre respuesta por parte de nuestro país a los atentados terroristas y la obsesión de la administración foxista por sacar adelante el tema migratorio nublaron el panorama e impidieron comprender las nuevas dimensiones que despuntaban en la relación. Una vez superada la crisis, y en nombre de la reforma migratoria, México estuvo dispuesto a embarcarse en un nuevo modelo de cooperación con los Estados Unidos a través de la firma de acuerdos de amplio alcance y concesiones en materia de seguridad.

Si bien este escenario era predecible, la falta de un análisis concienzudo y de un proceso de construcción de capacidades previo provocó una paradoja: por un lado, al institucionalizar en ciertas áreas la cooperación en materia de seguridad México no hizo más que sellar en piedra la enorme asimetría que le caracteriza respecto a su vecino, postergando una vez más la creación de una política de seguridad propia y aceptando las prioridades establecidas por Washington. Por otro lado, aquellos temas que eran de especial interés para México y donde una verdadera institucionalización era necesaria (por ejemplo, la agenda de prosperidad que ASPAN contempla), quedaron sujetos a la buena voluntad de las burocracias y sin una base operativa sólida.

En consecuencia, nuestro país ha optado por asimilar gradualmente los elementos de la política de seguridad de los Estados Unidos, particularmente en el tema del narcotráfico, aún cuando dicha estrategia irónicamente a menudo sea disonante con los propios intereses de México. Al igual que ocurre en los Estados Unidos, la adopción de las tácticas más duras para librar la "guerra contra las drogas" ha provocado un incremento de la violencia en el lado mexicano de la frontera y ha mostrado ser incapaz de disminuir tanto la oferta como la demanda de sustancias ilícitas. Otras consecuencias indeseables son producto de aceptar el paradigma unilateral de seguridad fronteriza: los cárteles dedicados al tráfico de personas, al

igual que los dedicados al tráfico de estupefacientes, han consolidado su poderío económico, al convertirse en actores imprescindibles para asegurar el cruce de indocumentados. Al mismo tiempo, la corrupción permea todos los niveles de procuración de justicia en México y no muestra señales de desaparecer.

Por otro lado, el enfoque coercitivo que prevalece en la gestión de la frontera compartida alimenta lo que en esta investigación se denominan "vicios" de la relación bilateral, temas de conflicto recurrente que impiden un buen entendimiento entre ambas naciones y obstaculizan la cooperación. En particular, se analizaron cuatro de estos vicios que, además, forman parte de un bagaje histórico profundamente enraizado y que podemos encontrar en un amplio espectro de temas, no sólo los relacionados con la seguridad: recriminaciones mutuas, desconfianza, opacidad y el abuso de la retórica.

Las recriminaciones mutuas son un lugar común en la historia compartida, y se entienden como la tendencia a reaccionar a las crisis culpando al otro lado de la frontera, lo cual retrasa la búsqueda de acuerdos y provoca fricciones innecesarias. Por ejemplo, en lo que respecta al narcotráfico hasta hace poco tiempo México había sido renuente a tomar responsabilidad alguna, limitándose a culpar a los Estados Unidos por no disminuir su enorme demanda de sustancias ilícitas. En cualquier caso, si bien las crisis y el juego de declaraciones que provocan podrían parecer poco trascendentales, lo cierto es que constituyen un *affaire* innecesario y, frecuentemente, contaminan otros temas de la agenda bilateral.

El segundo de los vicios analizados, el de la desconfianza, también se encuentra profundamente enraizado en la psique de ambos pueblos. Mientras que gran parte de la élite política reacciona con suspicacia al tratar con México debido a que lo considera (muchas veces no sin razón) una nación corrupta y atrasada, los mexicanos reaccionan con hostilidad y escepticismo cada vez que Estados Unidos anuncia su intención de cooperar. De nuevo, el problema es más

trascendente de lo que parece, ya que los juicios *a priori* debilitan la capacidad y la voluntad para acercarse a los problemas que se originan en la frontera de una manera abierta y responsable. Es imposible lograr una mayor cooperación en temas como la inteligencia sin primero transformar las imágenes viciadas que tanto mexicanos como estadounidenses tenemos los unos de los otros.

Los dos últimos vicios en la relación bilateral son la opacidad y el abuso de la retórica. El primero se refiere a la tendencia por parte de ambos gobiernos de ocultar o manipular información dirigida a la opinión pública, o bien llevar a cabo acuerdos secretos. Si bien es comprensible que en el ámbito de la seguridad no toda la información pueda ser de conocimiento público, el torpe manejo de la captura de narcotraficantes o la infiltración de agentes estadounidenses en cárteles del narcotráfico mexicano son temas críticos que tienen el potencial para convertirse instantáneamente en crisis diplomáticas.

Un clima de apertura y transparencia respecto a lo que ambos países llevan a cabo de manera conjunta contribuirá a disminuir el recelo que expresan tanto la opinión pública como un sector de la élite política tanto en Washington como en México, pero principalmente en nuestro país, donde la izquierda nacionalista a menudo hace uso de estas crisis para justificar las negativas de cooperación con las agencias de seguridad estadounidenses. El abuso de la retórica, por su parte, se relaciona estrechamente con el juego de recriminaciones mutuas y tiene que ver con el abuso que algunos líderes políticos hacen de los medios de comunicación para expresar mensajes (a menudo a título personal) que hacen las delicias de la prensa, pero ayudan muy poco en la relación.

Transformar estos vicios y el paradigma de seguridad fronteriza vigente no es una tarea fácil, dado que para ello se requiere eliminar los tabús, las imágenes erróneas y los prejuicios mutuos. Sin embargo, no todo es oscuro en el futuro de la relación bilateral y, particularmente, en el área de la seguridad fronteriza. Como se dijo anteriormente el incremento de los lazos benéficos para ambos países, es

decir una mayor interdependencia, ha acercado a México y los Estados Unidos de una forma inimaginable hace diez o quince años.

Existen signos positivos de cooperación, y el gradual cambio de la retórica de México que ha pasado de buscar chivos expiatorios a aceptar responsabilidades se ha traducido en mecanismos para gestionar los flujos transfronterizos de manera conjunta, lo cual le abre la puerta a México a la posibilidad, por demás histórica, de tomar el papel que le corresponde por el simple hecho de compartir más de tres mil kilómetros de frontera con el país más poderoso del mundo. Si estaremos a la altura de las circunstancias, sin embargo, es una gran interrogante que será resuelta en los años por venir, lo cual demandará de los líderes del futuro la voluntad de dejar atrás el terreno de las palabras e internarse en el de la acción.

Conclusiones Generales

La política de Seguridad de los Estados Unidos en su frontera con México

Los atentados del 11 de septiembre no inauguran la política de seguridad de Estados Unidos en su frontera con México. Como pudo constatarse a lo largo de la investigación, muchos de sus elementos (tales como la construcción de barreras físicas, el uso de la tecnología y un incremento en personal y recursos financieros destinados a la vigilancia) ya se encontraban presentes desde al menos veinte años atrás. Sin embargo, sí constituyen un punto de inflexión en al menos dos sentidos: primero, el sentimiento de vulnerabilidad generado por los ataques catapultó el tema de la frontera a los reflectores de la arena política, generando un sentido de urgencia para impedir que la frontera pudiera ser utilizada por terroristas para infiltrarse en los Estados Unidos. Con ello, se aceleró de forma radical la asignación de recursos destinados a reforzar la seguridad en la zona.

En segundo lugar, la frontera sufrió los efectos de una transformación ideológica importante, centrada en conceptos como la seguridad interna o las fronteras inteligentes. El ascenso del *homeland security* como una prioridad para los Estados Unidos produjo una revaloración de las amenazas exteriores, haciendo que flujos que hasta entonces eran considerados desde una perspectiva económica o social (como es el caso de la migración), fueran vistos a través del prisma de la seguridad. Por otro lado, la idea de una frontera inteligente, es decir una frontera dotada de conciencia gracias al uso de tecnología de punta, ha sido una de las directrices que guían la política de seguridad fronteriza desde entonces.

El 11 de septiembre también es importante en cuanto a que provocó una transformación del aparato burocrático de la seguridad, la más importante desde 1947. La creación del DHS en 2002, un proceso por demás lleno de altibajos, fue el resultado más evidente de dicha transformación. Más de una veintena de agencias y casi doscientos mil empleados se integraron al nuevo gigante

burocrático, que desde entonces carga con el grueso de la responsabilidad por el control de las fronteras internacionales de los Estados Unidos.

La unión de componentes dispares bajo el techo del DHS ha tenido importantes repercusiones en la gestión diaria de los flujos transfronterizos. La reorganización de las distintas agencias que operan en la zona provocó una división artificial del trabajo, al crear nuevas agencias cuyas funciones a menudo se superponen. El resultado ha sido la falta de coordinación y nuevas rivalidades burocráticas, lo cual se traduce en resultados inconsistentes en lo que respecta a la supervisión y control de los flujos transfronterizos. Todo ello resulta paradójico considerando que era justamente eso lo que se pretendía eliminar con la creación del Departamento. Cabe decir, sin embargo, que esto no es más que un reflejo de la falta de coordinación en general que caracteriza al DHS desde su origen. Por otro lado, no sólo existen graves y documentados problemas operativos entre las distintas agencias que se ocupan de vigilar la frontera, sino que la falta de claridad en sus misiones ha provocado que se desvíen recursos a combatir fenómenos que parecerían fuera de su ámbito lógico de acción, como es el caso de los cientos de agentes y millones de dólares que la Oficina de Inmigración y Aduanas destina a combatir la pornografía infantil.

La dirección del DHS ha reconocido la existencia de muchos de estos problemas y ha llevado a cabo esfuerzos de reestructuración administrativa para atacarlos. Sin embargo, se ha negado por razones políticas a adoptar la que en principio se vislumbra como la opción más lógica: es decir, fusionar las dos agencias encargadas de la seguridad fronteriza al interior del DHS, la Oficina de Inmigración y Aduanas (ICE) y la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP). Por otro lado, la historia muestra que las grandes transformaciones burocráticas, como la impulsada por Truman a mediados de los cuarenta, pueden tomar varias décadas para funcionar de manera adecuada. Considerando que la urgencia de proteger al

país de amenazas externas fue uno de los factores detrás de la creación del DHS, un plazo medido en décadas parece ser poco menos que reconfortante.

El efecto del 11 de septiembre también puede constatarse en el personal y recursos destinados a labores de seguridad fronteriza, mismo que ha crecido en un 60% en un periodo de menos de cinco años, el mayor incremento registrado en la historia. De igual forma, el presupuesto destinado a la Patrulla Fronteriza, dependiente de la CBP y el cuerpo armado más extenso que vigila la zona, ha crecido radicalmente a partir de entonces. Se espera que, para fines de 2008, la Patrulla Fronteriza cuente con casi veinte mil agentes. Sin embargo, es difícil establecer una correlación entre el incremento de personal y recursos y los niveles reales de control sobre los flujos que atraviesan la frontera. Si se evalúan desde un punto de vista global, es posible concluir que flujos como la migración indocumentada, el narcotráfico y el contrabando, han encontrado la forma de burlar una vigilancia cada vez más estricta. Ello no quiere decir que las medidas implementadas no tengan efecto alguno; simplemente que, debido a la escala de dichos flujos y a la dificultad de ejercer un control total sobre una frontera de tres mil kilómetros, la infraestructura de seguridad arroja resultados inconsistentes en lo que respecta a su capacidad de mantener a raya los flujos considerados “indeseables”.

La ineficacia del aparato de control de flujos es más evidente en ciertos aspectos. El caso de las barreras físicas, por ejemplo, es un buen ejemplo de ello. Ciertas secciones de la frontera carecen de barreras, mientras que en otras se han edificado algunas que han provocado comparaciones con el funesto Muro de Berlín. El resultado no ha sido disminuir los flujos a nivel global, sino sólo desviarlos hacia zonas menos protegidas. Por otro lado, su efecto sobre flujos como el narcotráfico ha sido mínimo debido a que éste lleva a cabo gran parte de su labor de distribución de sustancias ilícitas a través de los canales legales de ingreso a los Estados Unidos, tales como los aeropuertos y los camiones de carga. A pesar de ello, los proyectos para construir muros a lo largo de la frontera

con México han sido especialmente bien recibidos entre la audiencia estadounidense, que considera que su gobierno es incapaz de ejercer un control efectivo sobre la frontera sur.

El análisis sobre las barreras físicas ejemplifica no sólo las vulnerabilidades inherentes a la infraestructura de seguridad, sino también uno de los puntos en los que esta investigación hizo especial énfasis: el hecho de que la política de seguridad fronteriza genera efectos nocivos que en principio no fueron planeados, pero que son resultado de sus propias inconsistencias: cientos de indocumentados mueren todos los años al intentar cruzar la frontera por zonas menos protegidas pero más riesgosas, las redes de tráfico de personas se han profesionalizado para hacerle frente a medidas de vigilancia más estrictas, volviéndose agentes indispensables para los indocumentados y consolidándose como un lucrativo negocio que genera miles de millones de dólares todos los años. Lo mismo ha sucedido con los cárteles del narcotráfico, cuyas ganancias y poder se incrementan proporcionalmente a la seguridad. Prueba de ello es que los cárteles del narcotráfico mexicanos han ido incrementando su "cuota" de mercado, por lo que ahora se encargan no sólo del transporte a través de la frontera, sino de la distribución dentro de la Unión Americana. Por lo tanto, parecería que, paradójicamente, el régimen de control ha fortalecido a los mismos agentes que en principio debe combatir.

La implementación de tecnología de punta, misma que subyace al concepto de fronteras inteligentes esbozado por la administración Bush, ejemplifica otros de los problemas a los que se enfrenta la política de seguridad fronteriza. Un exceso de confianza en la tecnología, combinado con una pobre supervisión y análisis deficientes de costo-beneficio, trajeron como consecuencia que muchos de los proyectos que fueron anunciados con bombo y platillo sean ahora el blanco de severos cuestionamientos por parte de operadores políticos y la opinión pública estadounidense.

El caso del programa US VISIT, profusamente analizado en el segundo capítulo, es paradigmático en lo que se refiere al uso de tecnología para controlar los flujos transfronterizos. Después de una inversión de decenas de miles de millones de dólares el programa dista mucho de funcionar como originalmente fue planeado. Menos de la tercera parte de las personas que entran al país por la frontera con México son registradas por el mismo y la falta de interconexión entre bases de datos dispares reduce su eficacia significativamente. Los crecientes costos de instalación y mantenimiento hicieron que el gobierno cancelara en 2006 la otra mitad del programa, aquella que pretendía monitorear a las personas que salían del país, lo cual pone al descubierto las limitaciones de una frontera inteligente. Todo ello sin mencionar los problemas de privacidad generados por el uso de una incipiente y dudosa tecnología de radiofrecuencias que ha generado preocupación incluso entre funcionarios del DHS.

Diffícilmente los pobres resultados son exclusivos de un solo proyecto: portales detectores de radiación que no distinguen uranio de arena para gatos, costosas cámaras instaladas en medio del desierto que no resisten altas temperaturas, aviones no tripulados que se estrellan sin razón aparente. Todos ellos se encuentran unidos por denominadores comunes: un exceso de confianza en la tecnología y una falta de supervisión adecuada que, juntos, socavan los alcances del utópico "muro virtual" que ha sido presentado como la panacea en lo que se refiere al control de fronteras.

La ausencia de resultados extraordinarios indica que la enorme complejidad que implica vigilar una de las fronteras más extensas y transitadas del mundo impone límites naturales a lo que incluso las tecnologías más avanzadas pueden lograr. Por otro lado, también atrae nuestra atención nuevamente hacia los efectos secundarios nocivos: privacidad, mal uso de la información y el desinterés por la dimensión humana que subyace a los flujos, entre otros. Estos temas, que han sido minimizados por anteponer consideraciones de seguridad, merecen más atención de la que han atraído hasta ahora.

Las contradicciones y vulnerabilidades que fueron analizadas a lo largo de esta investigación son, por otro lado, un reflejo de lo difícil que ha sido para la administración de George W. Bush establecer una política de seguridad interna coherente y eficaz. La vastedad del territorio estadounidense y su extraordinario dinamismo, combinado con la naturaleza impredecible y asimétrica de las amenazas a las que pretende combatir (principalmente el terrorismo), vuelven prácticamente imposible garantizar que no ocurra otro evento similar al 11 de septiembre. Sin embargo, el escepticismo se ve aumentado por la desconfianza que muchos estadounidenses expresan respecto a la capacidad de su gobierno de coordinar acciones básicas en materia de seguridad. Esta desconfianza es especialmente aguda en lo que respecta al control de flujos transfronterizos. A pesar de los esfuerzos faraónicos emprendidos después de 2001 para reforzar el aparato de seguridad, la opinión pública se muestra poco convencida de que su gobierno esté haciendo lo suficiente, e incluso cree menos en su capacidad de mantener a raya la migración ilegal, el narcotráfico y el terrorismo, por mencionar algunos de los flujos que son susceptibles de cruzar la frontera.

Esta falta de resultados y el descontento extendido han provocado reacciones que van desde la creación de milicias organizadas que se han propuesto tomar en sus manos la vigilancia de la frontera (El *Minuteman Project*, por ejemplo) hasta aquellas ONG que no sólo critican la ineficacia del gobierno federal, sino que luchan en contra de lo que perciben como las injusticias provocadas por un aparato de seguridad fronteriza reforzado. De la misma forma, el clamor por una frontera impenetrable ha servido como plataforma para una serie de políticos que encuentran en la crítica a las autoridades y en las exigencias de más seguridad una fuente segura de votos.

En ese sentido, el consenso que existe respecto a la ineficacia del sistema encuentra sustento en las grandes fallas estructurales a las que esta investigación se refirió anteriormente. Más allá de los problemas administrativos creados por la reorganización burocrática o las particularidades de un cierto sistema de control de

flujos, la política como un todo ha fallado en resolver cuestiones fundamentales, temas que hacen necesario replantear no sólo las herramientas con las que trabaja, sino el enfoque mismo de la seguridad fronteriza.

Por ejemplo, imponer medidas de seguridad en la frontera sin considerar los incentivos que existen detrás de los flujos no sólo no contribuye a la extinción de estos últimos, sino que les obliga a adaptarse a un entorno cada vez más restrictivo, cosa que han logrado con particular éxito. No sólo la política actual ha ignorado los factores que explican gran parte del movimiento de migrantes, droga y contrabando sino que, al pretender cooptar la oferta sin tomar medidas para reducir la demanda interna, se crea una economía sumergida en la ilegalidad, misma que paradójicamente se beneficia de los mecanismos de control que en principio fueron puestos ahí para combatirla.

Asociado a lo anterior se encuentra el hecho de que, al asignar prioridades, los responsables se decantan por aquellas opciones de mayor peso simbólico, sin que éstos sean necesariamente los que contribuyan a un mejor control de los flujos transfronterizos. Como resultado, los engranajes internos de la política de seguridad se ven incapacitados para cumplir su trabajo de manera óptima. Mientras miles de millones de dólares se invierten en tecnologías futuristas de bajo rendimiento, las cárceles y los juzgados se encuentran saturados debido a la escasez de recursos. Debe decirse, sin embargo, que la mala asignación de prioridades no es exclusivamente un producto de la negligencia.

Tras los atentados del 11 de septiembre, tanto ciudadanos como políticos estaban dispuestos a incurrir en costos antes inimaginables a fin de contrarrestar el sentido de vulnerabilidad que recién habían experimentado. Sin embargo, con el paso del tiempo algunas de las transacciones en materia de seguridad deben ser objeto de una evaluación objetiva que determine si los costos son justificables con base en la protección que brindan. Por otro lado se debe reparar en los costos no económicos, sino también en los efectos secundarios de muchas de ellas.

Nuevamente, la tecnología es ilustrativa en este punto, ya que ha demostrado la capacidad de ser un arma de doble filo que genere más problemas de los que es capaz de resolver. A todo lo anterior debe añadirse que la coordinación entre las distintas agencias y oficinas, dentro y fuera del DHS, que se encargan de vigilar la frontera seguirá siendo, previsiblemente, un problema mayor durante las décadas por venir.

Lo que todas estas fallas estructurales provocan, en suma, no es más que reforzar las inconsistencias del aparato de seguridad fronteriza, afectando su capacidad de control. Sin embargo, tal vez el error más grande de la política actual ha sido el destinar gran parte de sus recursos a combatir el fenómeno de los migrantes que se internan ilegalmente en los Estados Unidos en búsqueda de trabajo, un flujo que, si bien no representa una amenaza a su integridad, ha servido como la principal justificación para reforzar los mecanismos de control en la frontera con México.

Está de más decir que la migración es un asunto altamente controversial. Sus detractores a menudo invocan dos tipos de argumentos para calificarla como nociva: los económicos y, después del 11 de septiembre, los de seguridad. Sin embargo, existen fuertes evidencias para refutar ambos: desde una perspectiva económica, las evidencias científicas apuntan a que la migración, de manera general, tiene un efecto positivo en la economía estadounidense. Por otro lado, si bien es cierto que un indocumentado malintencionado podría representar una amenaza, ello no hace sino reafirmar el hecho de que el aparato de seguridad fronteriza debería concentrarse en aquellos migrantes potencialmente problemáticos y permitir la entrada ordenada y segura de aquellos que sólo entran buscando mejores oportunidades. Se trata nada menos que el mismo criterio detrás de la reforma migratoria propulsada por George W. Bush desde principios de su administración.

Si bien una reforma migratoria significaría un gran paso adelante en materia de seguridad fronteriza, factores políticos la han mantenido estancada en los laberintos del Capitolio durante varios años. Después del 11 de septiembre, la asociación conceptual entre migración y seguridad ha cobrado tanto ímpetu que los partidarios de la reforma migratoria (incluido el presidente mismo) no pueden ignorar la fuerza de los sectores políticos y de la opinión pública que exigen un mayor control de los flujos que atraviesan la frontera. En ese sentido, bajo el escenario actual aparecer como demasiado suave ante los temas de seguridad favoreciendo la legalización inmediata de millones de indocumentados equivaldría al suicidio político.

Son justamente los factores políticos los que han impedido no sólo un ajuste en las actitudes hacia la migración de los Estados Unidos, sino un cuestionamiento amplio sobre el aparato de seguridad fronteriza. Cabría esperarse que, dado los mediocres resultados en materia de control de flujos, los actores involucrados en su formación estuvieran considerando la posibilidad de transformarla radicalmente. Sin embargo, es necesario considerar que una política de alcance tan amplio es resultado de un complejo juego de intereses, donde confluyen docenas de agencias y oficinas federales, miles de empleados y miles de millones de dólares. La reticencia al cambio proviene no sólo de lo difícil que es provocarlo, sino de la conveniencia que de hecho representa para muchos de los actores involucrados mantener el *statu quo*. Es justamente la ineficiencia del modelo imperante la que ha propulsado la carrera de algunos políticos, quienes encuentran en ella y en su constante denuncia su *leitmotiv*.

La red de intereses que confluyen en la frontera es complicada y sutil. Para confirmarlo, esta investigación analizó el papel que juegan dos importantes actores en la conformación y ejecución de la política de seguridad fronteriza: las empresas y el ejército. En ambos casos, se encontró que su participación no se limita sólo a proveer bienes y servicios, en el caso de las primeras, o a participar

esporádicamente en operaciones especiales, en el caso del segundo, sino que progresivamente se han ido transformando en actores centrales, un hecho que suscita preocupación debido a que les faculta para incorporar sus respectivas agendas a un ámbito delicado.

Es posible encontrar antecedentes del proceso de militarización en la frontera desde hace treinta años, cuando gradualmente se incorporaron elementos, equipo y estrategias militares al combate contra el narcotráfico. Si bien inicialmente el ejército sólo participaba en operaciones especiales, en 1986 se crea la primera fuerza de trabajo conjunta de carácter permanente para coordinar los esfuerzos del ejército en la interdicción de narcóticos y, a partir de entonces, su papel ha ido creciendo. Como es el caso de la política de seguridad fronteriza en general, después del 11 de septiembre el proceso de militarización se ha visto acelerado bajo la premisa de que el territorio estadounidense es susceptible de convertirse en un teatro de operaciones, por lo que se han relajado las limitaciones legales y morales existentes para utilizar al ejército como agente de la seguridad al interior de los Estados Unidos. Como resultado, no sólo hay más efectivos militares que nunca resguardando la frontera entre ambos países, sino que el espectro de sus actividades también se ha ampliado, siendo un misterio el alcance total de su participación en las tareas de seguridad fronteriza.

La conversión de elementos castrenses en agentes encargados de controlar los flujos transfronterizos no sólo atenta contra la tradición legal de los Estados Unidos, sino que es preocupante debido a varias razones: en primer lugar, implica una adopción de la doctrina militar como la encargada de lidiar con fenómenos complejos y que guardan dimensiones sociales y económicas. La militarización reduce dichas dimensiones y transforma estos fenómenos en simples adversarios, legitimando el uso de la violencia y la fuerza. En segundo lugar, el carácter mismo de las instituciones militares vuelve mucho más difícil estar al tanto de las labores que realizan, fomentando la opacidad. No se trata sólo de cuestionamientos

apoyados en razones morales, sino que la conjunción de factores incrementa de manera innecesaria la posibilidad de incidentes violentos en la frontera, es contraria al espíritu de diálogo que debe prevalecer entre los Estados Unidos y México, y obstaculiza una mejor comprensión de los flujos transfronterizos, al reducirlos a problemas que deben ser resueltos por la coerción.

El caso de la participación de las empresas en la política de seguridad fronteriza también genera cuestionamientos sobre los límites entre interés corporativo y acción gubernamental. La participación de las empresas en esta área también se ha visto incrementada, gracias en gran parte a que después de 2001 existe una verdadera bonanza para las industrias de seguridad. El incremento en recursos ha beneficiado enormemente a las empresas que proveen bienes y servicios para el control de los flujos transfronterizos, a quienes el gobierno ha recurrido para implementar costosos programas de monitoreo de personas, adquirir armas o bien entrenar a su personal. Como se pudo constatar a lo largo de la investigación, los atentados obligaron al gobierno a emprender acciones de gran envergadura en un plazo muy corto. Este mismo sentido de urgencia impidió en muchos casos una supervisión adecuada de los proyectos, originando abusos y medidas que no pudieron justificar su alto costo económico después de haber sido puestas en marcha, aunado a conflictos de interés que atañen a los principales tomadores de decisión del DHS y otras agencias gubernamentales.

Sin embargo, no es simplemente en el ámbito de la procuración donde las empresas juegan un papel cada vez más importante, sino que, en algunos sentidos, se han convertido en tomadoras de decisión *de facto*, debido a que en algunos proyectos, como el caso del SBI, el gobierno les ha delegado la responsabilidad de elegir las tecnologías que deberán ser aplicadas y la mejor forma de controlar los flujos transfronterizos. Las empresas forman parte del organigrama del DHS a través de los distintos órganos de asesoramiento, por lo

que su voz en las decisiones que el Departamento toma respecto a las fronteras no es exactamente menor.

De la misma forma, ámbitos de acción exclusivos del gobierno han comenzado a quedar en manos del sector empresarial, como ocurre en la administración de prisiones para indocumentados por parte de manos privadas. Si bien es difícil extraer conclusiones sobre este proceso de carácter reciente, el papel incrementado de las empresas en el mundo de la seguridad fronteriza puede provocar la erosión del monopolio de la fuerza que el Estado ostenta históricamente, además de la pérdida de control que para este último implica incorporar la agenda corporativa en el ámbito de la acción pública.

México, el gran ausente

La falta de interés y voluntad por parte de nuestro país respecto al control de las fronteras provocan que éste sea el gran ausente en su propia política de seguridad, vacío que ha llenado su vecino del norte asumiendo hasta hace muy poco la responsabilidad por controlar los flujos que se mueven en ambas direcciones a través de la frontera común. La lenta evolución del concepto de la seguridad nacional en México confirma que nuestro país ha mostrado una gran negligencia respecto a las amenazas y problemas que debe enfrentar. Esto ha cambiado a raíz no sólo de los atentados de 2001 sino de un incremento en la migración ilegal y el narcotráfico, a los que México ha respondido con un incremento en las acciones para controlar la frontera norte. Sin embargo, Estados Unidos sigue estableciendo no sólo la agenda de seguridad, sino también las pautas que dictan cómo se debe ejercer control sobre los flujos, algo que, a pesar de la retórica y el debate, México ha ido asimilando progresivamente. Este esquema asimétrico es al que esta investigación se refiere como el paradigma unilateral de la seguridad fronteriza. Éste encuentra su expresión concreta en varias aristas: primero, el hecho de que la infraestructura de seguridad en la frontera México-Estados Unidos ha sido edificada prácticamente por este último.

En segundo lugar, y como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre, México ha concretado una serie de acuerdos en materia de seguridad, mismos que se encuentran marcados por las profundas diferencias de poder y recursos materiales que caracterizan a la relación bilateral. En ese sentido, tanto la Alianza para la Frontera como la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), los dos principales instrumentos firmados en materia de seguridad fronteriza después de 2001, tienen el sello de la asimetría y la reticencia a generar instituciones, algo que es por demás característico del modelo de integración de América del Norte. Sin haber construido consensos al interior y sin un proceso generador de capacidades, México se ha embarcado en un proyecto de seguridad que no hace sino formalizar la capacidad de su vecino del norte para establecer las prioridades a seguir.

El caso del combate al narcotráfico fue analizado por ser altamente representativo de lo anterior. La *guerra contra las drogas* fue asimilada por el gobierno mexicano a raíz de la presión de los Estados Unidos. Si bien en un principio nuestro país culpaba a dicho país y a su enorme demanda por el fenómeno del narcotráfico, ahora el combate al tráfico de sustancias ilícitas se ha convertido en una de las políticas centrales del gobierno mexicano, que ha adoptado la opción militar que Estados Unidos promueve en todo el mundo para hacerle frente, con resultados que son ampliamente cuestionables: no sólo no se ha mermado la capacidad del crimen organizado sino que éste se ha fortalecido, amén del incremento en la violencia. Por tratarse del espacio neurálgico de interacción, así como por la presencia de muchos cárteles en la frontera México-Estados Unidos, la frontera ha resentido con especial fuerza los efectos de la guerra contra las drogas, sin que haya evidencias tangibles de que sea una guerra que se pueda ganar.

La aceptación de facto por parte de México del paradigma unilateral de seguridad fronteriza no hace sino reproducir sus contradicciones y consecuencias nocivas,

algo que ha sido especialmente claro para nuestro país, quien se ha mostrado incapaz de ejercer control sobre sus propias fronteras.

Transformar la frontera

A mediados de 2006 el *New York Times* llevó a cabo un interesante ejercicio de reflexión. Mientras el Congreso estadounidense discutía leyes para edificar barreras físicas en la frontera con México, el diario le pidió a una serie de reconocidos arquitectos enviar sus propias ideas sobre cómo debería ser el muro fronterizo. Las propuestas que recibió iban desde lo pragmático hasta lo futurista. La agencia Field Operations, por ejemplo, sugirió que además de servir como división el muro debería contribuir al desarrollo de ambos países y para ello podría tener un segundo propósito, como por ejemplo convertirse en una enorme instalación que recolectara energía solar. Un arquitecto de Nuevo México propuso “desmaterializar” la frontera, con un muro que fuera más bien un juego de ilusión óptica creado a partir de rocas y tierra. Pero la propuesta que merece más reflexión (ver figura 2) fue la de Eric Owen Moss, un arquitecto de Los Ángeles quien se propuso transformar la frontera en una fuente de luz e inspiración para ambas naciones. Su diseño estaba concebido como un bosque de cristal, donde una serie de columnas transparentes que se iluminaran de noche recorrían los más de tres mil kilómetros que separan ambas naciones. Por debajo de las columnas, en el subsuelo, un túnel permitiría a las personas cruzar de un lado a otro libremente. Este diseño invitaría al intercambio social en las tardes, inspirado en el concepto popular del paseo, parte fundamental de la cultura hispana. Se trata de celebrar la unión de ambas culturas, afirmó Moss.

Figura 2: Visiones contrastantes de la frontera



Arriba a la izquierda, la propuesta de James Corner, de Field Operations, quien ve en la frontera un enorme potencial para producir energía limpia. Abajo, a la izquierda el diseño de Antoine Predock, donde una serie de rocas calentadas desde abajo producirían un efecto de espejismo. A la derecha, el diseño de Eric Moss, para quien la frontera debe transformarse en una fuente de luz.

Fuente http://www.nytimes.com/imagepages/2006/06/18/weekinreview/20060618hamilton_graph.html, consultado el 17/05/06

La factibilidad de cualquiera de estas propuestas no debe ser impedimento para reconocer que, en el fondo, el problema más grande de la frontera no reside en aquello que la cruza, sino en la forma en la que la concebimos. Es la falta de creatividad, y no de control, la que ha impedido administrar con éxito una frontera enorme y sumamente dinámica. Este enorme vacío impide que ambas naciones generen, por separado y de manera conjunta, perspectivas distintas para lidiar con los retos que tienen por delante.

Una de las premisas fundamentales de esta investigación ha sido el hecho de que un pobre entendimiento de los flujos que cruzan la frontera impide verlos como los fenómenos complejos y multifactoriales que son. Ha quedado claro que, al reducir la migración o el narcotráfico a meras amenazas, no sólo se legitima el recurso de la fuerza, sino que se perpetúa la imagen de una frontera que actúa exclusivamente para proteger de la nociva influencia del exterior. Sin embargo, y como la utópica propuesta arquitectónica de Moss sugiere, una frontera es mucho más que eso. Se trata ciertamente de un espacio de división, pero que al mismo tiempo puede permitir el intercambio, la mezcla, el diálogo y el entendimiento mutuo. Las fronteras son barreras pero también son puentes, puentes que facilitan el intercambio y el conocimiento. Una frontera permite ver al otro desde un lugar de seguridad, al igual que haría una ventana; al mismo tiempo, una frontera también es un espejo, ya que nos obliga a reflexionar sobre la naturaleza de nuestra propia identidad.

Si bien está muy claro la necesidad del cambio, es mucho más difícil responder a la pregunta de por dónde se debe empezar. Ofrecer una receta es una labor arriesgada y, sin embargo, todo apunta a que debemos cambiar el lente a través del cual tanto mexicanos como estadounidenses percibimos el punto de contacto entre ambos. Muchas preguntas quedan sin resolver, y deberán ser analizadas en investigaciones posteriores. ¿Cuál es la relación entre desarrollo y seguridad? ¿Cómo transformar la frontera desde una perspectiva basada menos en la

coerción y más en el bienestar? ¿Cómo afectaría dicha transformación la forma en la que se concibe y se hace frente a los flujos que cruzan la frontera en ambas direcciones? Se trata, en última instancia, de encontrar el punto de vinculación entre las dimensiones humanas y de seguridad que cualquier frontera representa, vínculo que deberá levantarse sobre las cenizas que dejó tras de sí el 11 de septiembre.

Epílogo

Elegir un tema de actualidad y tan dinámico como lo es la frontera que Estados Unidos y México comparten siempre entraña riesgos inherentes. La vertiginosa sucesión de eventos que han ocurrido después del periodo temporal que este trabajo se propuso estudiar (2001-2006) me obliga a dedicar unas cuantas líneas al escenario actual de la seguridad fronteriza.

Razones personales y profesionales retrasaron la publicación temprana de esta investigación. Sin embargo, he constatado que, lejos de perder vigencia, las ideas planteadas en la misma se han confirmado. En ese sentido, y de forma no intencional, las sometí a la prueba más contundente que un científico de las ciencias sociales debe superar: la prueba del tiempo.

Es posible afirmar que a mediados de 2008, mientras escribo este epílogo, la política de seguridad fronteriza de los Estados Unidos muestra un rostro aún más duro que el que se perfilaba a fines de 2006. Este año la Patrulla Fronteriza (BP) alcanzará una cifra récord de 18,000 agentes, el incremento más importante en la última década. De igual forma, la construcción de barreras físicas en la frontera ha experimentado un salto gigantesco: en febrero el Secretario de Seguridad Interna de los Estados Unidos anunció la concreción de 302 millas de muro en la frontera común, y añadió que para fines de año se esperaba alcanzar 670 millas.

Paralelamente, el DHS se congratulaba por un descenso del 17% en el número de aprehensiones realizadas por la patrulla fronteriza en 2007, un hecho que fue ostentado por la administración Bush como el mejor ejemplo de que la inversión en seguridad estaba dando resultados. Sin embargo, cuando estos hechos son analizados cuidadosamente, muestran que en realidad lo que han provocado es el endurecimiento de las contradicciones inherentes que yacen al seno de la política de seguridad fronteriza.

En primer lugar, y como fue discutido durante la investigación, el modesto descenso en el número de aprehensiones, que por sí mismo en teoría indica que hay un menor número de personas intentando cruzar la frontera ilegalmente, difícilmente puede ser atribuible a un solo factor. De hecho, este descenso ocurrió paralelamente a una desaceleración en la economía de los Estados Unidos debido a la crisis de las hipotecas de alto riesgo (*subprime*), un hecho que por sí solo podría explicar el descenso en el número de aprehensiones. De acuerdo con el *Pew Hispanic Center*, por ejemplo, los hispanos fueron el sector más duramente golpeado por la crisis en el sector inmobiliario. Al menos 152 mil mexicanos perdieron su empleo en dicho sector durante 2007, de acuerdo con estimaciones del Centro. Por otro lado, sigue siendo especialmente cierto que aún la política más draconiana en materia de cruces ilegales dejará prácticamente sin alteraciones la cifra de los denominados *visa overstayers*, aquellas personas que entran a EU de manera legal con visas de turista y se establecen permanentemente en dicho país. Más aún, incluso concediendo que el endurecimiento de la vigilancia pueda repercutir significativamente en el comportamiento estadístico de los flujos transfronterizos, el gobierno de los Estados Unidos ha prestado poca atención a los focos rojos que continúan encendiéndose como consecuencia de una política restrictiva e irracional. Me refiero a las consecuencias indeseables o efectos colaterales negativos que tanto espacio ocuparon a lo largo de las páginas precedentes. Durante el año fiscal 2007 la violencia en contra de los agentes de la Patrulla Fronteriza se incrementó en al menos un 30%, de acuerdo con información de la propia corporación. Algunos de esos incidentes y la desproporcionada respuesta por parte de los uniformados causaron fricciones en la relación bilateral. Entre diciembre de 2007 y enero de 2008 la Patrulla Fronteriza en el sector de San Diego disparó en al menos cuatro ocasiones gas lacrimógeno a colonias residenciales de la ciudad de Tijuana, provocando la molestia de los habitantes y del gobierno mexicano. Poco después un agente de la BP fue arrollado mientras intentaba detener a un vehículo que presuntamente transportaba inmigrantes ilegales.

Conforme la vigilancia se endurece, los casos de corrupción en la Patrulla Fronteriza han aumentado. De acuerdo con un reportaje del *New York Times*, mientras que en 2003 sólo se abrieron 31 investigaciones internas a dicha agencia, para 2007 este número se había incrementado a 79. Sin embargo, la oficina que se encarga de llevar estas investigaciones al interior del DHS se encuentra raquíticamente subempleada (170 personas para vigilar a más de 200 mil burócratas), por lo que el número real de agentes de seguridad fronteriza que están coludidos con redes de tráfico de personas y de bienes ilícitos podría ser significativamente mayor. En algunos de estos casos, se ha descubierto que un solo agente podría ser responsable por introducir cientos de migrantes o toneladas de sustancias prohibidas a los Estados Unidos.

La construcción de barreras fronterizas, elemento omnipresente en la política bajo análisis, ha seguido adelante con los mismos defectos que fueron profusamente descritos anteriormente. Mientras que sectores como el de *Yuma*, donde han sido erigidas numerosas barreras físicas, reportan un descenso significativo de aprehensiones, otros sectores (donde aún no han sido construido dichas barreras o áreas que tradicionalmente se consideraban 'bajo control') reportan niveles similares o incluso mayores, tal es el caso del sector *San Diego*, mismo que durante años previos había registrado un descenso significativo de cruces ilegales. Por otro lado, la pretensión por parte del DHS para construir barreras físicas a toda costa en lotes particulares sin importar sus efectos ecológicos ni sociales han impulsado a un nutrido grupo de estadounidenses que poseen propiedades en la frontera con México a demandar al Departamento ante cortes federales para impedir la construcción del muro, oposición que el gobierno de EU pretende sortear a través de todos los artilugios legales a su alcance.

Paralelamente, la criminalización de la migración, un fenómeno que fue presentado en ese trabajo como prueba de la contradicción más grande de la política de seguridad fronteriza, ha alcanzado niveles sin precedentes debido a la

estrategia adoptada por el gobierno de los EU para mantener un control ficticio sobre su frontera, con todas consecuencias humanas que fueron señaladas. Una combinación particularmente perversa de factores políticos (específicamente las elecciones presidenciales de noviembre de 2008) y un ambiente cada vez más intolerante a los flujos externos (particularmente la migración ilegal) se refleja en consecuencias devastadoras.

El número de migrantes que perecieron en la frontera durante 2007 ronda los 400, cifra que dista de haber disminuido con respecto a los años que abarca esta investigación. De la misma forma, 2007 fue un año particularmente duro en materia de arrestos y deportaciones de migrantes ilegales, ya que de acuerdo con cifras del ICE al menos 280 mil indocumentados fueron deportados a lo largo del año. Lejos de ser aplaudido, este endurecimiento puso en aprietos a algunos sectores de la economía estadounidense justo cuando ésta experimenta uno de sus momentos más difíciles en décadas. Algunas de las cámaras de comercio más importantes del país han exigido al gobierno de los Estados Unidos que detenga su política de deportaciones masivas, ya que sectores enteros dependen de la disponibilidad de mano de obra, particularmente la que ofrecen los migrantes. Paralelamente, la aplicación extendida de una política inicialmente conocida como 'Streamline', es decir que los indocumentados que sean aprehendidos no serán deportados inmediatamente sino que deberán pasar un tiempo tras las rejas, ha saturado al sistema judicial al punto del *impasse* en algunas cortes distritales. Mientras tanto, la reforma migratoria a la que se hacía referencia a lo largo de esta investigación permanece en la congeladora después de sufrir un estrepitoso colapso durante 2007.

En lo que respecta al uso de la tecnología, los problemas relacionados con la opacidad en el manejo de recursos y la aplicación de proyectos futuristas con poca o nula efectividad están lejos de resolverse. La Iniciativa de Fronteras Seguras (*Secure Border Initiative* ó SBI), un ambicioso proyecto que fue anunciado en

2006 a un costo de miles de millones de dólares y que en teoría permitiría la construcción de una "frontera virtual" ha tenido un avance particularmente pobre. Boeing, la empresa responsable, puso en marcha un proyecto piloto conocido como *Project 28* en la frontera entre Arizona y México, con el fin de probar en un tramo de 28 millas las tecnologías de punta que fueron anunciadas como la panacea para el control de los flujos transfronterizos. Después de que el sistema presentara fallas graves, el gobierno tuvo que poner a la empresa a prueba para asegurarse que podría corregirlas. Incluso, *Boeing* tuvo que regresar al DHS varios millones de dólares como forma de compensar el retraso en la implementación del programa. A pesar de una agresiva estrategia de comunicación por parte del Departamento para asegurar al público que se trataba de un proceso normal, sigue sin poder demostrarse que la SBI es viable para ser aplicada a lo largo de los más de 3,152 kilómetros de la frontera.

Mientras esto ocurre al interior de los Estados Unidos, en el terreno bilateral hay signos poco halagadores de que la dinámica que fue presentada a lo largo de esta investigación corre el riesgo de mantenerse o incluso agudizarse. En octubre de 2007 fue develada ante la opinión pública la *Iniciativa Mérida*, un plan bilateral de cooperación en materia seguridad mediante el cual los Estados Unidos transferirían a México equipo, tecnología y entrenamiento valuados en mil 400 millones de dólares repartidos a lo largo de tres años. Si bien todas las voces coincidieron en que estos recursos no serían suficientes para resolver por sí mismos el creciente problema del narcotráfico en México, una gran parte de la clase política mexicana y de la opinión pública estuvieron de acuerdo en que la Iniciativa se trataba del esquema de cooperación más ambicioso en materia de seguridad de los últimos años y que, por lo tanto, podría permitir a futuro inaugurar una nueva época en las relaciones bilaterales.

Sin embargo, la Iniciativa estuvo plagada por los vicios de la relación bilateral desde un inicio. La falta de apertura y claridad tanto del gobierno de los Estados

Unidos como el de México hacia la opinión pública y más significativamente hacia los tomadores de decisión en los respectivos congresos provocó sospechas de injerencismo y violación de soberanía del lado de México, así como preocupación del lado estadounidense sobre el destino de los recursos.

El vicio de la desconfianza y el uso político del tema de la seguridad terminaron por descarrilar el plan original que había sido presentado por el presidente George W. Bush ante el Congreso. Tanto la Cámara de Representantes como la de Senadores propusieron iniciativas modificadas que no sólo reducían significativamente la cantidad de recursos disponibles que se otorgaría a México (400 millones para el primer año de la iniciativa, en el caso de la propuesta de la primera y 350 millones en el caso de la segunda, comparado con 500 millones que había propuesto originalmente la administración Bush), sino que además, en el caso de la versión de la Cámara de Senadores, imponen a México condiciones en materia de derechos humanos y transparencia que incluso la administración de Felipe Calderón, que desde un principio mostró su voluntad por acercarse a los EU, encontraba inadmisibles.

Si bien nadie podría objetar que México aún debe recorrer un largo camino en materia de derechos humanos, y que las condiciones impuestas por la Cámara de Representantes podrían ser calificadas como sensatas bajo circunstancias distintas, la forma en que éstas fueron impuestas enviaron un duro mensaje al gobierno de México justo cuando éste lucha por posicionarse como un aliado estratégico de su vecino. Los defensores de la Iniciativa Mérida modificada argumentan a su favor que el otorgamiento de recursos por parte del gobierno de los EU jamás se hace en la forma de un cheque en blanco. Si bien esto puede ser cierto en principio, sólo confirman que el *establishment* político norteamericano, al tiempo que presiona a México para adoptar sus directrices en materia de seguridad, se rehúsa a conceder a nuestro país un estatus diferenciado como aliado clave en materia de seguridad. Esta serie de mensajes contradictorios no

sólo obstaculizan la relación bilateral, sino pueden provocar la involución de los logros que han sido alcanzados en los últimos años.

La polémica sobre la Iniciativa Mérida ocurre en un momento en que la administración de Felipe Calderón ha emprendido la batalla más agresiva contra el narcotráfico de los últimos años, después de una reorganización y reforzamiento de las estructuras de seguridad, que de manera general fueron objeto del descuido en los últimos años del sexenio de Vicente Fox. Movido por la lógica de la militarización que fue inaugurada por los Estados Unidos en el combate al narcotráfico, el ejército prácticamente ha desplazado a la policía como el principal agente en el combate al narcotráfico, el clímax de una tendencia que se aceleró en el sexenio foxista y que fue analizada en este trabajo. Los efectos de esta militarización de la lucha en contra del narcotráfico no sólo se han dejado sentir en la frontera, zona que tradicionalmente ha sido el escenario de enfrentamiento entre cárteles y entre estos últimos y las fuerzas del orden, sino que la escalada de violencia ha alcanzado matices preocupantes a escala nacional, como lo fue el asesinato de uno de los máximos oficiales de la Policía Federal Preventiva en mayo de 2008. Sin embargo, ni las evidentes consecuencias en materia de derechos humanos ni los altos precios que se han debido pagar para continuar con la lucha en contra de las drogas han orillado a México a plantear una doctrina de seguridad coherente ni una política clara sobre el tipo de relación que se quiere construir con los Estados Unidos, más allá del evidente (y positivo, de manera general) deseo expreso de aumentar la cooperación con su vecino.

En parte esta indefinición se debe a una decisión consciente del gobierno mexicano provocada por la cercanía de las elecciones presidenciales de noviembre de 2008. La altísima impopularidad del presidente George W. Bush y su estatus de *lame duck* han llevado a altos funcionarios de la administración de Felipe Calderón a convencerse que virtualmente es imposible conseguir grandes objetivos antes de las elecciones presidenciales. El último de ellos, la Iniciativa

Mérida, aún debe superar la prueba del Congreso de los Estados Unidos, con un futuro que, al menos por ahora, se adivina incierto; ello incluso sin hablar del limbo en el que se encuentra la tan ambicionada reforma migratoria. Existe un entendimiento tácito que no será sino hasta después del proceso electoral que México se dará a la tarea de redefinir el curso de acción con los Estados Unidos. Sin embargo, esta inacción voluntaria puede resultar una apuesta peligrosa. Debido a que México vivirá su propio proceso electoral en 2009 (elecciones intermedias donde se renovará la totalidad de la Cámara de Diputados y un nutrido número de gobernadores, congresos y alcaldías locales), esperar a dicha coyuntura para hacer explícito el tipo de relación que se quiere construir con los EU pone en riesgo la agenda ya alcanzada.

El retraso por parte de México para definir su propia agenda de seguridad, por otro lado, condiciona la aplicación de medidas necesarias al ritmo que es impuesto por los Estados Unidos. Por ejemplo, la reorganización y replanteamiento de la política que México sigue hacia su frontera con Centroamérica se dio mucho más debido a la presión de Washington que a un esfuerzo endógeno que debería haberse tomado años atrás. De hecho, cuando la Iniciativa Mérida amenazaba con tambalearse en el Congreso de los Estados Unidos, la comisionada del Instituto Nacional de Migración, Cecilia Romero, afirmó que el programa de México para vigilar la frontera sur se vería seriamente afectado de no aprobarse la misma, ya que parte de la tecnología que formaba parte de dicha iniciativa sería aplicada en la frontera con Centroamérica.

A pesar de todo lo dicho anteriormente, no sólo destellos grises emanan de la línea que separa a ambos países. En algunas áreas de la seguridad fronteriza se han alcanzado progresos significativos, que podrían servirnos como lecciones para el futuro. A través de un esfuerzo diplomático trascendente que incluyó la negociación abierta, el intercambio bilateral entre oficiales de alto rango y la disposición a confiar en sus contrapartes, México y EU han concretado medidas

en materia de tráfico de armas, un tema que fue especialmente complejo durante 2007 y 2008.

El problema fue objeto de una gran atención mediática, reforzada por la admisión de las propias autoridades estadounidenses de que hasta el 90% de las armas que el crimen organizado utiliza en nuestro país cruzaron la frontera de norte a sur. Sin embargo, en lugar de caer en el ya conocido juego de las recriminaciones mutuas, los gobiernos de ambos países iniciaron una serie de contactos de alto nivel a principios de 2008 que culminaron con el establecimiento de un programa a través del cual EU compartiría con sus contrapartes mexicanas información sensible sobre el origen de las armas que fueran confiscadas del lado mexicano, con el fin de ayudar a su rastreo y la identificación de aquellos comerciantes del lado americano que estuvieran contribuyendo a proporcionar armas a organizaciones criminales. A través de la información compartida entre ambas autoridades en mayo de 2008 se logró dismantelar una banda criminal que habría sido responsable por introducir varios centenares de rifles AK-47 a México.

El cambio de administración en Estados Unidos, una renovada disposición de México para cooperar con los EU, una mayor conciencia y capacidad de organización por parte de las comunidades de migrantes y la ausencia de más atentados terroristas en Estados Unidos desde 2001, entre otros factores, repercutirán de manera directa, y posiblemente de manera favorable, en la definición y ejecución de la política de seguridad fronteriza en los años venideros. Como esta investigación se ha empeñado en demostrar, es necesario un cambio de paradigma tanto en los Estados Unidos como en México sobre la forma en que ambos países conciben y administran los flujos transfronterizos. Construir una frontera que sea fuente de inspiración y desarrollo para ambos países será un proyecto colosal, pero si ello lograra concretarse, la prueba del tiempo a la que deben sobrevivir las ideas no podría sino darnos la razón.

Junio de 2008

Bibliografía

Libros

- Aguayo Quezada, Sergio. *Almanaque México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005 326pp.
- Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce (compiladores). *En busca de la Seguridad Perdida: Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*. México, Siglo XXI Editores, 416pp.
- Andreas, Peter y Biersteker, Thomas. *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, Nueva York, Routledge, 2003, 192pp.
- Andreas, Peter. *Border Games: Policing the U.S. Mexico Divide*, Nueva York, Cornell University Press, 2000, 192pp.
- Art, Robert J. y Jervis, Robert. *International Politics*, 5ª edición, Wesley Longman, 2000, 608pp.
- Avant, Deborah. *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*. Nueva York, Cambridge University Press, 2005, 322pp.
- Aziz Nassif, Alberto y Sánchez, Jorge Alonso (coords.) *Globalización, poderes y seguridad nacional*, México, Cámara de Diputados-CIESAS-Porrúa, 2005, 432pp.
- Bacevich, Andrew. *The New American Militarism: How Americans are Seduced by War*. Oxford University Press, 2005, 270 pp.
- Bailey, John y Chabat, Jorge (compiladores). *Crimen Transnacional y Seguridad Pública: Desafíos para México y Estados Unidos*. México, Plaza y Janés, 2003, 660pp.
- Beck, Robert, et. al. *International Rules, Approaches from International Law and International Relations*, Nueva York, Oxford University Press, 1996, 328pp.

- Berdal, Mats y Serrano, Mónica (compiladores) *Crimen Transnacional Organizado y Seguridad Internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, 361pp.
- Brown, Chris. *Understanding International Relations*. 2da edición, Nueva York, Palgrave, 2004, 296pp.
- Brzezinski, Matthew. *Fortress America*, Nueva York, Bantam, 2004. 245pp.
- Buzan, Barry. *People, States and Fear*, 2da edición, Colorado, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, 1991, 393pp.
- Castañeda, Jorge G. y Pastor, Robert A. *Límites en la Amistad México-Estados Unidos*, México, Joaquín Mortiz-Planeta, 1989, 499pp.
- Chabat, Jorge. "las relaciones México-Estados Unidos: Historia de una convergencia anunciada" en *Gran Historia de México Ilustrada*, Tomo V: El siglo XX. México, Editorial Planeta de Agostini, s/f, p.p. 381-400
- Chomsky, Noam. *Reflections on 9-11*, Nueva York, Seven Stories Press, 2002, 128pp.
- Corn, David. *The Lies of George W. Bush: Mastering the Politics of Deception*, Nueva York, Three Rivers Press, 2003 354pp.
- Cornog, Evan, *The power and the story*, Nueva York, Penguin Press, 2004, 320pp.
- Curzio, Leonardo. *La Seguridad Nacional en México y la Relación con Estados Unidos*. México, CISAN, 2007, 182pp.
- Davidow, Jeffrey. *El oso y el puercoespín: Una visión personal sobre la compleja relación México-Estados Unidos*. México, De Bolsillo, 2005, 381pp.
- Del Arenal, Celestino. *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2002, 495pp.

- Del Valle, Elena (ed.) *Hispanic Marketing & Public Relations: Understanding and Targeting America's Largest Minority*. Florida, Poyeen Publishing, 2005, 435 pp.
- Donnelly, Jack. *Realism and International Relations*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2000, 240pp.
- Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert. *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, 5ta edición, Estados Unidos, Wesley Longman Editores, 2001, 720pp.
- Dunn, Timothy. *The Militarization of the U.S. Mexico-Border: Low Intensity Conflict Comes Home*, Texas, University of Texas- Center for Mexican American Studies, 1996, 307pp.
- Ellingwood, Ken. *Hard Line: Life and Death on the U.S. Mexico Border*, Nueva York, Pantheon Books, 2004, 256pp.
- Ervin, Clark Kent. *Open Target: Where America is Vulnerable to Attack*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2006, 272pp.
- Fernández de Castro, Rafael y Dominguez, Jorge I. *¿Socios o Adversarios? México-Estados Unidos Hoy*, México, Océano, 2001, 338pp.
- Fry, Greg y O'Hagan, Jacinta. *Contending Images of World Politics*, Nueva York, St. Martin's Press, LLC, 2000, 314pp.
- George, Jim. *Discourses of Global Politics: A critical (Re)Introduction to International Relations*, Boulder , Colorado (Estados Unidos) Lynne Rienner Publishers 1994, 266pp.
- Guzzini, Stefano. *Realism in International Relations and International Political Economy*, Londres, Routledge, 1998, 256pp.
- Hollis, Martin y Smith, Steven. *Explaining and Understanding International Relations*, Nueva York, Oxford University Press, 1990, 226pp.

- Hough, Peter. *Understanding Global Security*, Londres, Routledge, 2004, 271pp.
- Huntington, Samuel P. *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*. México, Paidós Estado y Sociedad, 2004, 488pp.
- Ibarrola, Javier. *El ejército y el poder: Impacto e influencia política en el México moderno*. México, Océano, 2003, 457pp.
- Ignatieff, Michael. *El Mal Menor: Ética Política en una Era de Terror*, Madrid, Taurus, 2005. 286 pp.
- Jackson, Robert. *Sovereignty*. Cambridge, Polity Press, 2007, 180 p.p
- Kegley, Charles W. y Wittkopf, Eugene R. *World Politics*, 7ª edición, Boston y Nueva York, Bedford, 1999, 626pp.
- Keohane, Robert O. y Nye, Joseph. *Power and Interdependence*, 3ra edición. Nueva York, Longman, 2001, 352pp.
- Kettl, Donald F. *System Under Stress: Homeland Security and American Politics*. Washington, CQ Press, 2004, 166pp.
- Kolodziej, Edward A. *Security and International Relations*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2005, 362pp.
- Krauss, Erich y Pacheco, Alex. *En la línea: La Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos*. México, Plaza y Janés, 2004, 253 pp.
- Laufer, Peter. *Nación de mojados, el contexto para abrir la frontera entre México y los Estados Unidos*. México, Editorial Diana, 2006, 332pp.
- Lawrence, Mitchell. *Corporate irresponsibility: America's Newest Export*, New Haven, Yale University Press, 2001, 319 pp.
- Micklethwait, John y Wooldridge, Adrian. *Una nación conservadora: El poder de la derecha en Estados Unidos*. Barcelona, Debate, 2006, 583pp.

- Naím, Moisés. *Ilícito: Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Barcelona, Debate, 2006. 422pp.
- National Commission on Terrorist Attacks upon the United States *9/11 Final Report*. Nueva York, Barnes and Noble, 2004, 664pp.
- Nevins, Joseph. *Operation Gatekeeper: The rise of the Illegal Alien and the Making of the U.S. Boundary*, Nueva York, Routledge, 2002, 256pp.
- Piñeyro, José Luis. *Seguridad Nacional en México ¿Realidad o Proyecto?* , México, Ediciones Pomares, 2006, 207pp.
- Renouvin, Pierre y Duroselle, Jean Baptiste. *Introduction à l'histoire des relations internationales*, París, Armand Colin, 1991, 520pp.
- Salazar, Ana María. *Seguridad Nacional Hoy: El reto de las democracias*. México, Aguilar, 2002, 375pp.
- Schneier, Bruce. *Beyond Fear: Thinking Sensibly About Security in an Uncertain World*. Nueva York Copernicus Books, 2003, 295pp.
- Torres, Blanca (coord.) *Interdependencia - ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* México, el Colegio de México 1990, 309pp.
- Wheelan, Charles. *Naked Economics: Understanding the Dismal Science*, Nueva York y Londres, Norton, 2002, 388pp.
- Zehfuss, Maja. *Constructivism in International Relations: The politics of Reality*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2002, 289pp.

 *Prensa y publicaciones periódicas y/o especializadas*

- Ackleson, Jason. "Constructing security on the U.S.-Mexico border" en *Political Geography*, volumen 24, número 2, 2004 p. 165-184
- AP "Security hole seen in passport E-Data" en *Los Angeles Times*, 7 de agosto de 2006, p. C3
- Archibold Randal C. "Tasks are workaday for Guard Troop posted on the Border" en *The New York Times*, 7 de agosto de 2006, p. A10
- Archibold, Randal C. "Guard Troops Set to Begin Mission on Mexican Border", en *The New York Times*, 18 de junio de 2006, p. A16
- Archibold, Randal C. "In Arizona Desert, Indian Trackers vs. Smugglers" en *The New York Times*, 7 de marzo de 2007, pp. A1-A19
- Archibold, Randal C. "Officials find drug tunnel with surprising amenities", en *The New York Times*, 27 de enero de 2006, p. A14
- Associated Press (AP) " 6,000 Plus Guard Troops in Border States" en *The New York Times*, 31 de Julio de 2006
- Bailey, John "El nuevo Congreso no ayuda a la relación bilateral" en *El Universal*, martes 21 de noviembre d 2006. p. A17
- Barr, Stephen "Infighting on the Frontiers, Fallout in Washington", en *The Washington Post*, 13 de noviembre de 2005. p C02
- Becerra, Juan Pablo. "Luz verde en EU a tráfico de armas" en *Milenio*, 20 de febrero de 2007, p. 31
- Benítez Manaut, Raúl y Rodríguez Ulloa, Carlos. "Seguridad y Fronteras en Norteamérica: Del TLCAN a la ASPAN" en *Frontera Norte*, volumen 18, número 35, enero-junio 2006 p. 7-28

- Bolio, Gabriel. "Ilegales detenidos pagaron 12 mdd a polleros en 2005" en *Milenio*, 27 de octubre de 2006, p. 30
- Border Action Network. *Liberating the Voices: Fighting Immigrant Prisons in the Southwest*. Tucson, Arizona, 2002, 8pp.
- Brooks, David. "A 12 días de elecciones legislativas, firma Bush la ley de Valla Segura" en *La Jornada*, 27 de octubre de 2006, p. 10
- Brooks, David. "Solapó el gobierno de EU asesinatos en Juárez" en *La Jornada*, martes 5 de diciembre de 2006, p. 47-48
- Bucardo, Jesus, et. al. "Historical Trends in the production and consumption of illicit drugs in Mexico: Implications for the prevention of blood borne infections". En *Drug and Alcohol Dependence*, Número 79, 2005, p. 281-293
- Calderón, Sara Inés. "Running of the Elephants: Republican uses animal, mariachi band to critique border security" en *The Brownsville Herald*, 11 de octubre de 2006
- Cardwell, Diane y Baker, Al. "Who Divides Antiterror Money? That's a Secret" en *The New York Times*, 3 de junio de 2006, p. A1
- Carreño, José. "Denuncian presunto ingreso de militares mexicanos a EU" en *El Universal*, miércoles 25 de enero de 2006, p. A17
- Carreño, José. "Piden a Bush Presionar por Reforma Migratoria" en *El Universal*, 30 de agosto de 2006 p. A4
- Castillo García, Gustavo. "Informe de EU revela complicidad de narcos y funcionarios del Banxico" en *La Jornada*, 21 de enero de 2006, p. 3
- Celorio, Marcela. *The North American 'Security and Prosperity Partnership': An Evaluation*, Working paper, American University-Center for North American Studies, 28 de marzo de 2006, 14pp.

- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI). *México y el Mundo 2006: Opinión Pública y Política Exterior en México*, México, 2006, 77pp.
- Chabat, Jorge. "Mexico's War on Drugs: No Margin for Maneuver" en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, volumen 582, número 1, julio de 2002, p. 134-148.
- Cloud, David S. "The Guard has heard the Plan. Now it Needs the How" en *The New York Times*, 17 de mayo de 2006, p. A16
- Cohn, Peter. "Vote on Bush \$1.95B Border Request Unlikely before break" en *Congress Daily*, 18 de junio de 2006. p.5
- Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales A.C. *Memorandum para el presidente electo de México: La política exterior en los primeros 100 días de la administración*, México, noviembre de 2006, 20pp.
- Corchado, Alfredo. "Border Patrol chief cites several reasons for drop in apprehensions" en *The Dallas Morning News*, 15 de agosto de 2006
- Corresponsales. "Llegan a mil 537 las ejecuciones" en *El Universal*, el 31 de diciembre de 2005, p. A12
- Daadler, Ivo, Lindsay, James et. al. *Assessing the Department of Homeland Security*, Washington, The Brookings Institution, Julio de 2002, 63pp.
- Dairympie, Mary. "Homeland Security Department: Another Victory for Administration", en *Congressional Quarterly Weekly*, 16 de noviembre de 2002, volumen 60, número 44, pp. 3002 - 3007
- De la Cuesta Colunga, Antonio "El departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos", conferencia parte del Diplomado *Entendiendo a los Estados*

Unidos-Realidades de la Relación Bilateral, 15 de octubre de 2005, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Columbia University, 8pp.

- De la Luz González, María y Otero, Silvia. "Operativo en Michoacán, en riesgo de fallar como México Seguro, advierten" en *El Universal*, miércoles 13 de diciembre de 2006. pp. A1, A10
- Díaz Briseño, José. "Irrita Derbez en EU" en *Reforma*, 24 de diciembre de 2005, p. 1
- Díaz Briseño, José. "Preocupa contrabando fronterizo de dólares" en *Reforma*, 4 de mayo de 2007, p. 6
- Diel, Stan. "Private Prisons Fills With Illegal Immigrants" en *The Birmingham News*, 3 de septiembre de 2006
- Editorial. "El tráfico que viene del norte" en *El Universal*, 13 de marzo de 2007, p. A18
- Editorial. "Pasajes y Muros", en *El Universal*, 4 de junio de 2006 p. A4
- Emmerich, Gustavo Ernesto. "México-Estados Unidos: Frontera Eficiente, pero no Abierta" en *Frontera Norte*, publicado por el Colegio de la Frontera Norte, Volumen 15, Número 29, enero-junio 2003, p. 7-34
- Eseverri, Jose Ángel. "Cae avión robot en Arizona" en *Reforma*, de abril de 2006. p.3
- Esquivel, Jesús y Ravelo, Ricardo. "El Tigrillo, aprehendido en México" en *Proceso*, 20 de agosto de 2006, Número 1555, p. 36-37
- Freeman, Laurie. *Estado bajo asalto - La narcoviolencia y la corrupción en México: las consecuencias indeseadas de la guerra contra las drogas*. Informe especial de la Washington Office for Latin America, junio de 2006, 28pp.

- Fuentes, Víctor. "Pretender reubicar a 7 mil presos mexicanos" en *Reforma*, 23 de mayo de 2006, p. 5
- García Bernal, Cristóbal. "Derbez: la xenofobia no impera en todo EU" en *La Jornada*, 21 de diciembre de 2005, p. 5
- Garduño, Silvia. "Advierten alza en migración" en *Reforma*, 25 de abril de 2007, p. 15
- Gertz Manero, Alejandro. "Explosión del narcomenudeo" en *El Universal*, 30 de noviembre de 2005, p. 31
- Gilot, Louie. "Border Security's Future Clear" en *El Paso Times*, 17 de agosto de 2005
- Giroux, Henry A. "War on Terror: The Militarizing of Public Space and Culture in the United States" en *Third Text*, Volumen 18, número 4, 2004 p. 211-221
- Gómez, Cristina. "En Tamaulipas, el fracaso" en *Milenio Semanal*, México, Número 415, 5 de septiembre de 2005, p. 10
- Gómez, Francisco. "Se desbordan crímenes contra los policías", en *El Universal*, lunes 30 de octubre de 2006, p. A20
- Gómez, Leslie. "Impulsan en EU leyes antilegales: Reconoce la Cancillería problema de protección" en *Reforma*, 13 de abril de 2007, p. 12
- Gómez, Natalia. "Amplían programa fronterizo contra tráfico de personas" en *El Universal*, 23 de junio de 2006, p. A25
- Gómez, Natalia. "Derbez pide a EU entender mejor el asunto migratorio", en *El Universal*, 13 de diciembre de 2005, p. A18
- Gómez, Natalia. "México rechaza acusaciones de Garza" en *El Universal*, miércoles 18 de enero de 2006, p. A8

- González, John y Pinkerton, James. "Guard gears up for border, key issues undecided", en *The Houston Chronicle*, 27 de mayo de 2006.
- Gorman, Siobhan. "A nation without borders" en *The National Journal*, 1 de diciembre de 2001, Volumen 33, número 4, p. 3648-3657
- Graham, Bradley. "Military Expands Homeland Efforts: Pentagon to Share Data with Civilian Agencies" en *The Washington Post*, 6 de Julio de 2005, p. A01
- Hanon, Jean-Paul. "L'armée veille à El Paso", en *Le Monde Diplomatique*, octubre de 1996, p. 11
- Harding, Steve. "In The Nation's Defense" en *Soldiers*, marzo de 2005, volumen 60, número 3, pp. 30-34
- Hedges, Michael, "Bush budget scraps 9,790 border patrol agents" en *San Francisco Chronicle*, 9 de febrero de 2005, p. A-8
- Hernández, Érika. "Rompen récord las remesas" en *Reforma*, 2 de febrero de 2007, p. 1
- Hernández, Jaime. "Represión al reclamo" en *El Universal*, 2 de mayo de 2007, p. A4
- Hernández, Luis Guillermo. "Floreció el poderío del narco durante el foxismo" en *Diario Monitor*, 31 de octubre de 2006, p. 1
- Hosein, Ian. "Transforming Border and Travel Control", en *Government Information Quarterly*, 2005, volumen 22, número 4, p. 594-625
- Hsu, Spencer S. "DHS plan for virtual border fence still has gaps" en *The Washington Post*, 5 de diciembre de 2006. p. A27
- Human Events. "GOP Talking Point: 6,000 Guardsmen a 'Good Start': Members won't say they relieve Bush's proposal will secure border", 22 de mayo de 2006, volumen 62, número 18, p.3

- Human Rights Watch. *Presumption of Guilt: Human Rights Abuses of Post-September 11 Detainees*. Washington, agosto de 2002, 95pp.
- Jackson, Donny. "Boeing Wins Border Security Contract" en *Mobile Radio Technology*, octubre de 2006, volumen 24, número 10, p. 16
- Jacobs, Stevenson. "Mexican officials hopeful of U.S. immigration accord in 2002" en *The News*, 11 de enero de 2002
- Jacobs, Stevenson. "U.S. oficial urges greater cooperation with Mexico" en *The News*, 6 de marzo de 2002
- Jeffrey, Terence P.. "Mexico offers New How-To Guide Steering Illegal Immigrants to U.S." en *Human Events*, 14 de marzo de 2005, volumen 61, número 9, p. 1-7
- Jiménez, Eugenia. "Más de 4 mil migrantes han muerto en la frontera con EU" en *Milenio*, 26 de abril de 2007, p. 38
- Jonson, Patrik. "Backlash emerges against Latino culture" en *The Christian Science Monitor*, 19 de julio de 2006, p. 3
- Kean, Thomas y Hamilton, Lee H. "A Formula For Disaster" en *The New York Times*, 5 de diciembre de 2005, p. A23
- Koslowski, Rey. *Internacional Cooperation to Create Smart Borders*, ponencia preparada para la conferencia *North American Integration: Migration, Trade and Security*, del Institute for Research Policy en Ottawa, abril 1-2 de 2004, 22pp.
- Koslowski, Rey. *Real challenges for virtual borders: the implementation of US-VISIT*. Washington, junio de 2005, 66pp.
- Leffler, Melvyn P. "9/11 and the past and future of American foreign policy", en *International Affairs*, 2003, volumen 79, Número 5, p. 1045-1063

- Lehrer, Eli. "The homeland security bureaucracy", en *The Public Interest*, número 156, verano de 2004, p. 71-85
- Leiken, Robert. "The End of an affair? Immigration, Security and the U.S.-Mexican Relationship" en *The National Interest*, invierno 2002, p. 89
- Leiken, Robert. *Bearers of Global Jihad? Immigration and National Security after 9/11*, Washington, The Nixon Center, 2004, 151pp.
- Lelyveld, Joseph. "The Border Dividing Arizona" en *The New York Times Magazine*, 15 de octubre de 2006, volumen 156, número 53733, p. 40-86
- León, Raymundo. "Fue detenido en BCS; asegura la SSP estatal" en *La Jornada*, 18 de agosto de 2006, p. 3
- Leroy, Christophe. "Mexican intelligence at a Crossroad" en *SAIS Review*, invierno 2004, volumen 24, número 1, p 107-130
- Linzer, Dafna. "Nuclear capabilities may elude terrorists, experts say" en *The Washington Post*, diciembre 29 de 2004, p A01
- Linzer, Dafna. "The World alter 9/11: The Nuclear Threat" en *The Washington Post*, miércoles 29 de diciembre de 2004, p. A01
- Lipton, Eric. "Boeing Said to be selected to lead border program" en *The New York Times*, 20 de septiembre de 2006, p. A24
- Lipton, Eric. "Come One, Come All, Join the Terror Target List" en *The New York Times*, 12 de Julio de 2006, p. A1
- Lipton, Eric. "Former Antiterror Officials Find Industry Pays Better" en *The New York Times*, 18 de junio de 2006, pp. A1, A16
- Lipton, Eric. "Homeland Security Department gets better grades in 2nd major test" en *The New York Times*, 14 de agosto de 2006, p. A16

- Lipton, Eric. "New Rules Announced for Distributing Terror Aid" en *The New York Times*, 3 de enero de 2006, p. A1
- Lipton, Eric. "Seeking to Control Borders, Bush Turns to Big Military Contractors" en *The New York Times*, 18 de mayo de 2006, pp. A1, A24
- López Portillo, Ernesto. "México Seguro: Sólo una efímera ilusión" En *La Revista: Periodismo en Zona Libre*, 27 de junio de 2005, número 70, pp. 52-53
- López, Julio Hernández. "Astillero" en *La Jornada*, 25 de enero de 2006, p. 4
- Lowenstein, Roger. "The Immigration Equation" en *The New York Times Magazine*, 9 de julio de 2006, volumen 155, número 53635, p. 36-71
- Macías, Jorge Luis. "Ordenan completar la valla fronteriza con México", en *La Opinión*, 15 de septiembre de 2005.
- Martínez, Martha. "Balear a migrantes armados con piedras, no es excesivo" en *Diario Monitor*, 27 de abril de 2007, p. 2A
- Mc Heyman, Josiah. "Why Interdiction? Immigration Control at the United States-Mexico Border", en *Regional Studies*, Volumen 33, Número 7, 1999 p. 619-630
- McIntire Peters, Katherine. "Troops on the Beat: The Military's Role in Homeland Security is Growing" en *Government Executive*, abril de 2003, volumen 35 número 5, pp. 56-61
- Medellín, Jorge. "Ejército evitó distribución de mil millones de dosis de droga" en *El Universal*, 31 de diciembre de 2005, p. A8
- Merlos, Andrea. "Nueve Mil ejecutados en sexenio foxista, reportan" en *El Universal*, 2 de enero de 2007, pp. A1, A14
- Merrion, Paul. "Terror War Lifts Local Company" en *Crain's Chicago Business*, 3 de mayo de 2004, volumen 27, número 18, p. 4, 72

- Michel, Víctor Hugo "Mueren 2670 migrantes mexicanos de 2000 a la fecha" en *Milenio*, 19 de abril de 2006, p. 12
- Michel, Víctor Hugo. "Alianza de diez países en defensa de migrantes" en *Milenio*, 10 de enero de 2006, p. 1
- Michel, Víctor Hugo. "Apoyo militar de EU para interceptar narcos e ilegales" en *Milenio*, 3 de enero de 2006, p. 10
- Michel, Víctor Hugo. "Cállese, responde Derbez al embajador Tony Garza" en *Milenio*, 27 de enero de 2006, p. 4
- Michel, Víctor Hugo. "La frontera, laboratorio militar de Estados Unidos" en *Milenio*, 9 de enero de 2006. p. 13
- Migration Policy Institute, et. al. *Chronology of events since September 11, 2001 related to Immigration and National Security*, Washington, 1 de mayo de 2003, 23pp.
- Monge, Gastón. "Asalta comando una casa en Nuevo Laredo" en *El Universal*, 29 de julio de 2006, p. 20
- Moreno, Silvia y Scott Tyson, Ann. "Bringing in Guard Raises Concern of Militarization" en *The Washington Post*, 16 de mayo de 2006, p. A08;
- Mueller, John. "Is There Still a Terrorist Threat?" en *Foreign Affairs*, septiembre/octubre de 2006, volumen 85, número 5, p. 2-8
- National Park Service (NPS) *Biological Assessment: International Boundary Vehicle Barrier, Organ Pipe Cactus National Monument*, s/l, marzo de 2003, 42pp.
- Notimex. "Busca México frente común parlamentario" en *Milenio*, 27 de diciembre de 2005, p. 4

- Notimex. "Crece poder de compra latino" en *El Universal*, miércoles 8 de febrero de 2006. Finanzas, p.9
- NTX. Crecen Ataques a Border Patrol en *Reforma*, miércoles 30 de agosto de 2006, p. 4
- Núñez, Ernesto. "Integra Calderón Frente antimuro" en *Reforma*, 4 de octubre de 2006, p. 5
- Nye, Joseph. "Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak", en *Foreign Affairs en Español*, Julio-septiembre de 2003
- O'Harrow, Robert Jr y Higham, Scott. "The High Cost of a Rush to Security" en *The Washington Post*, 30 de junio de 2005 p. A01
- O'Harrow, Robert Jr. y Higham, Scout. "Subcontractor's Story Details Post 9-11 Chaos" en *The Washington Post*, 28 de Julio de 2005, p. A01
- O'Harrow, Robert Jr. Y Higham, Scout. "U.S. Border Security at Crossroads", en *The Washington Post*, mayo 23, 2005. p. A 01
- Otero, Silvia. "Cárteles mexicanos, la gran amenaza de la frontera: DEA" en *El Universal*, 20 de agosto de 2006, p. A21
- Otero, Silvia. "PGR indaga red que robó visas láser para indocumentados" en *El Universal*, 27 de abril de 2007, p. A21
- Otero, Silvia. "PGR: Van 19 alarmas de terrorismo falsas" en *El Universal*, miércoles 28 de diciembre de 2005, p. A6
- Otero, Silvia. "Poco dañan decomisos de armas al narcotráfico" en *El Universal*, 17 de abril de 2007, p. A1-A8
- Palafox, José. "Militarizing the Mexico-US Border", publicado en *Covert Action Quarterly*, primavera 1996, número 56, p. 14-19

- Palmer, Jay. "Guarding America- The Profits of Patriotism" en *Barron's*, volumen 85, número 27, 4 de Julio de 2005, p. 21-22
- Papademetriou, Demetrios G. *A Grand Bargain: Balancing the National Security, Economic, and Immigration Interests of the U.S. and Mexico*, Washington, Migration Policy Institute, abril de 2002, 14pp.
- Passel, Jeffrey. *Unauthorized Migrants: Numbers and Characteristics*, Background Briefing Prepared for Task Force on Immigration and America's Future, Pew Hispanic Center, 14 de junio de 2005, 44pp.
- Pasztor, Andy. "Boeing to Settle Federal Probes For \$615 Million" en *Wall Street Journal*, 15 de mayo de 2006 pA1,A9
- Paulsen, Monte. "Fatal Error: The Pentagon's War on Drugs Takes a Toll on the Innocent", en *The Austin Chronicle*, 25 de diciembre de 1998.
- Peckenpaugh, Jason. "Building a Behemoth" , en *Government Executive*, septiembre de 2002, volumen 34, número 13, p. 48-54
- Pedraza, Iván. "Multan a empresa del muro por usar indocumentados" en *Milenio*, 30 de marzo de 2007, p. 12
- Pineda, Leticia. "En frontera, militares cuidan droga" en *Diario Monitor*, jueves 19 de enero de 2006, p. 3A
- Porter, Eduardo. "Here Illegally, Working Hard and Paying Taxes" en *The New York Times*, 19 de junio de 2006, pp. A1, A14
- Preston, Julia "Illegal Families Face Increased Deportations" en *The New York Times*, 1 de mayo de 2007,
- Preston, Julia. "Pickers are few, and Growers Blame Congress" en *The New York Times*, 22 de septiembre de 2006, p. A1

- Ramos Pérez, Jorge. "Ven mexicanos más corrupción y mala democracia" en *El Universal*, viernes 8 de diciembre de 2006, p.A1
- Reveles, José. "Fuerzas armadas, lejos de la defensa interior" en *El Financiero*, lunes 30 de octubre de 2006, p. 66
- Reyes Heróles, Jesús "ASPAN: Decir o Hacer" en *El Universal*, viernes 7 de abril de 2006, p. A21
- Ripley, Amanda. "How much are we willing to take?" en *Time*, 21 de agosto de 2006, vol. 168, número 9, p. 13-17
- Risen, James y Lichtblau, Eric. "Bush Lets U.S. Spy on Callers Without Courts", en *The New York Times*, 16 de diciembre de 2005, pp. A1, A16
- Rodríguez, Rebeca. "Border Security hasn't stopped the flow of drugs" en *The Forth Worth Star-Telegram*, 24 de octubre de 2001
- Román, José Antonio. "Indocumentados cambian rutas tras el refuerzo de vigilancia en Arizona" en *La Jornada*, 28 de agosto de 2006, p. 21
- Ruiz, Patricia, Santini, Horacio *et. al.* "Viola EU los derechos humanos de migrantes mexicanos: Fox" en *Milenio* 15 de diciembre de 2005, p. 10
- Sandoval, Ricardo. "Drug activity grinds to halt at U.S.-Mexico border", en *The Dallas Morning News*, 21 de septiembre de 2001.
- Santini, Horacio. "Deportarán a indocumentados que trabajan en áreas estratégicas" en *Milenio*, 28 de marzo de 2007, p. 39
- Santini, Horacio. "México, tan vulnerable como Haití, asegura Negroponte" en *Milenio*, 3 de febrero de 2006, p. 4
- Santini, Horacio. "Protesta el canciller Derbez en EU contra el muro" en *Milenio*, 27 de diciembre de 2005, p. 4

- Seper, Jerry. "Uncle Sam wants 6,000 to serve on Border Patrol" en *The Washington Times*, 31 de Julio de 2006, p. A03
- Sepper, Jerry "A new Role for the Undermanned Border Patrol" en *The Washington Times*, 17 de agosto de 2006, p. A01
- Songini, Marc L. "DHS Nixes RFID for Border Program" en *Computerworld*, 19 de febrero de 2007, volumen 41, número 8, p. 6
- Staff "Critica senador estadounidense México corrupto" en *Reforma*, martes 28 de noviembre de 2006 p. 8
- Strohm, Chris. "UAV Flights Suspended Despite Bush Call for More" en *Congress Daily*, 9 de junio de 2006, p. 4
- Struck, Doug. "Charges in Canadian Bomb Plot isolate 6 ringleaders", en *The Washington Post*, 6 de junio de 2006, p. A12
- Swarns, Rachel L. "Plan met with warnings that it won't be enough", en *The New York Times*, 16 de mayo de 2006, p. A21
- Swarns, Rachel L. y Lipton, Eric. "U.S. is dropping effort to track if visitors leave" en *The New York Times*, 15 de diciembre de 2006, p. A1
- Swarns, Rachel. "Decline seen in Illegal Immigrants" en *The New York Times*, 26 de julio de 2006.
- Teherán, Jorge. "Entrega Ejecutivo agenda legislativa" en *El Universal*, 26 de marzo de 2002, p. A5
- Thaddeus, Eric. "Borderline Shootings: Two cases this year raises questions about military's role on Rio Grande", publicado en *The Houston Chronicle*, domingo 22 de junio de 1997, p.1

- The Economist. *Bringing Order to the Border*, 14 de abril de 2007, volumen 383, número 8524 p. 30
- The Economist. *Don't fence us out*, 1 de abril de 2006, volumen 378, número 8471, p. 25-26
- The Economist. *Myths and Migration*, 8 de abril de 2006, volumen 378, número 8472, p. 76
- The Economist. *The Rusty Grenade*, 18 de noviembre de 2006, volumen 381, número 8504, p. 32-34
- The National Interest. "After September 11- A Conversation", otoño de 2001 p. 106
- Toro, Maria Celia. "Drug Trafficking-Mexican Negotiation Strategies" en *Voices of Mexico*, Número 38, enero-marzo de 1997, p. 87-92
- UPI. "India claims Pakistan building bunkers along the borders" en *Arabia 2000*, 16 de diciembre de 2006.
- USA Today Magazine. UAVs next step to stem terrorism-Homeland Security; Unmanned Aerial Vehicles, diciembre 2003, volumen 132, número 2703, p 1-2
- Valdez, Diana. "Reyes' children worked for border project contractors", en *El Paso Times*, 25 de abril de 2005 p. 1A
- Vaughan, Jessica M. *Modernizing America's Welcome Mat: The Implementation of US VISIT*. Washington, Center for Immigration Studies, agosto de 2005, 12pp.
- Vicenteño, David. "Redefinen funciones en la PGR" en *Reforma*, 24 de abril de 2002, p. 18

- White, Marshal. "Patrolling the border: Area troops return home today after stint along U.S.-Mexico border" en *The St. Joseph News-Press*, 30 de septiembre de 2006.
- Witte, Griff. "Firms Vie to Provide the Future of Border Security" en *The Washington Post*, 18 de septiembre de 2006, p. A01
- Wolfensberger, Don. *The Politics of Homeland Security and the Myth of Invulnerability – An introductory essay*, Ensayo introductorio para el seminario "Congress and Homeland Security" del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, 7 de marzo de 2003, 12pp.

 Recursos en línea

- Ackleson, Jason. "Fencing in failure: effective border control is not achieved by building more fences", en *Immigration Policy in Focus*, abril 2005, volumen 4 número 2 [En línea] disponible en:
http://www.aifl.org/ipc/policy_reports_2005_fencinginfailure.asp , consultado el 15/08/05
- Alden, Diane. "Posse Comitatus", en *SpinTech Magazine*, 14 de octubre de 2000 en, [En línea] disponible en:
<http://www.spintechmag.com/0010/da1000.htm> consultado el 13/08/06
- Amnistía Internacional. "México: La disidencia silenciada- Una actualización sobre el caso del general Gallardo", 9 de noviembre de 2001 [En línea] disponible en:
<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR410372001?open&of=ESL-MEX>, consultado el 8/10/06
- Associated Press. "Bloomberg: New York City Will Collapse Without Illegal Immigrants", en *Fox News.com* , miércoles 5 de Julio de 2006 [En línea] disponible en:

http://www.foxnews.com/printer_friendly_story/0_3566_202132_00.html,

consultado el 04/08/2006

- Barnes, Joseph R. "U.S. Army. Reorganizing for Homeland Security: Lessons from Fifty Years of Organizing and Reorganizing the Department of Defense", en *Journal of Homeland Security*, junio de 2002. [En línea] disponible en: <http://www.homelandsecurity.org/newjournal/Commentary/displayCommentary2.asp?commentary=16>, consultado el 11/01/06
- Berger, Knute. "Strippergate and Starbucks" en en *Seattle Weekly*, 13 de octubre de 2004 [En línea] Disponible en: http://www.seattleweekly.com/news/0441/041013_news_mossback.php; consultado el 21/09/06
- Billeaud, Jacques. "Some worry border plan will overtax Guard", en *The Boston Globe*, 15 de mayo de 2006 [En línea] disponible en http://www.boston.com/news/nation/articles/2006/05/15/some_worry_border_plan_will_stretch_guard/ consultado el 03/08/06
- Bodenheimer, David Z. "Technology for Border Protection: Homeland Security Funding and Priorities", en *The Journal of Homeland Security*, agosto 2003, [En línea], disponible en: <http://www.homelandsecurity.org/journal/Articles/bodenheimer.html>, consultado el 17/08/05
- Border Governors' Conference- XIX Agriculture Work Table. "September 11 Border Impact Report", 2 de enero de 2002 [En línea] disponible en: http://www.borderag.com/activities/iga_911_border_impact.htm, consultado el 03/03/05
- Brewer, Jerry. "Intelligence Sharing-Mexico's Dilemma" en *MexiData*, 20 de junio de 2005, [En línea] disponible en: <http://www.mexidata.info/id518.html>, consultado el 16/01/06;

- Bustos, Sergio y Carroll, Susan "High Tech border security falls short", en *The Arizona Republic*, 12 de abril de 2005, [En línea] disponible en: <http://www.azcentral.com/specials/special03/articles/0412bordertech12.html>, consultado el 12/07/05
- Cancino, Fabiola. "Más droga en el DF, tras atentados en Nueva York" en *El Universal Online*, 12 de septiembre de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/79266.html>, consultado el 18/11/06
- Capps, Randy; Castañeda, Rosa María et. al. *Paying the price: The impact of Immigration Raids on American Children*. Washington, National Council of La Raza, 2007, 100 p.p. [En línea] disponible en: http://www.urban.org/UploadedPDF/411566_immigration_raids.pdf, consultado el 03/05/07
- Carter, Sara A. "Mexican Soldiers Defy Border: Homeland Security Report: 216 incursions into U.S. made by Mexican military", en *The Inland Valley Daily Bulletin*, 14 de enero de 2006 [En línea] disponible en: http://dailybulletin.com/portlet/article/html/fragments/print_article.jsp?article=3404101, consultado el 18/01/06
- Castillo García, Gustavo. "Anuncian importante depuración de la AFI; admiten casos de corrupción" en *La Jornada*, 15 de septiembre de 2006 [En línea] disponible en; <http://www.jornada.unam.mx/2006/09/15/032n1pol.php>, consultado el 1/11/06
- Castillo García, Gustavo. "Asesinan al nuevo director de la policía de Nuevo Laredo" en *La Jornada Online*, 9 de junio de 2005, [En línea] disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/06/09/017n2pol.php>, consultado el 15/08/05
- CBS. "Arnold Critical Of Bush Border Plan", 18 de mayo de 2006 [En línea] disponible en: http://www.cbsnews.com/stories/2006/05/17/national/main1623161.shtml?source=RSS&attr=Politics_1623161, consultado el 12/01/06

- CBS. "Poll: Border Plan Gives Bush a Boost", 18 de mayo de 2006 [En línea] disponible en:
<http://www.cbsnews.com/stories/2006/05/18/opinion/polls/printable1631566.shtml>, consultado el 19/05/06
- CBS/AP. "9/11 Panel: U.S. Fails Terror Test", 6 de diciembre de 2005 en *CBS News*, [En línea] disponible en:
<http://www.cbsnews.com/stories/2005/12/06/politics/printable1099240.shtml>, consultado el 26/12/05
- Chabat, Jorge. "El discreto encanto de la corrupción" en *Letras Libres*, septiembre de 2005 [En línea] disponible en:
<http://www.letraslibres.com/index.php?art=10732>, consultado el 15/11/06
- CNN. "Poll: 1 in 4 Americans believe U.S. was safer before 9/11", 24 de agosto de 2006 [En línea] disponible en:
<http://www.cnn.com/2006/US/08/23/terror.poll/index.html>, consultado el 09/11/06
- Corke, Kevin "Border Insecurity: Did taxpayer Money paid for faulty and uninstalled security cameras?", 4 de agosto de 2005 en *MSNBC News*, [En línea] disponible en: <http://www.msnbc.msn.com/id/8829452> consultado el 12/09/05
- Cowan, Richard (Reuters). "Bush Border Patrol plan to pressure courts: sources", 23 de mayo de 2006 [En línea] disponible en
http://news.yahoo.com/s/nm/20060523/us_nm/usa_immigration_courst_dc_1, consultado el 31/05/06
- DBusiness News. "Corrections Corporation of America Announces Agreement with Immigration and Customs Enforcement for CCA Texas Facility", 22 de diciembre de 2005 [En línea] disponible en:
http://nashville.dbusiness.com/shownews.php?newsid=56035&type_news=latest; consultado el 19/01/06

- Debusmann, Bernd. "U.S. to end catch and release at Mexican border", en *Watcher Magazine*, 23 de noviembre de 2005 [En línea] disponible en <http://www.watchermagazine.com/?p=2353> consultado el 23/11/05
- Dizard, Wilson P. "GAO study of RFID technology, policy seen flawed" en *Government Computer News*, 31 de mayo de 2005, [En línea] disponible en: http://www.gcn.com/online/vol1_no1/35929-1.html, consultado el 02/09/06
- Dobbs, Lou. "Our borderline security", en *US News and World Report*, 27 de diciembre de 2004 [En línea] disponible en <http://www.usnews.com/usnews/opinion/articles/041227/27dobbs.htm>, consultado el 10/01/06
- Dunn, Timothy y Palafox, José. "Border Militarization and Beyond: The Widening War on Drugs" en *Borderlines*, volumen 8, número 4, abril de 2000, [En línea] disponible en: <http://us-mex.irc-online.org/borderlines/2000/bl66/bl66milit.html> consultado el 12/07/06
- Eberhart, Dave. "US Border Security Going Sky High" en *NewsMax.com*, 23 de noviembre de 2005, [En línea] disponible en: <http://www.newsmax.com/archives/articles/2005/11/23/111325.shtml> consultado el 01/07/06
- Edwards Jr., James R. *Two Sides of the Same Coin: The Connection Between Legal and Illegal Immigration*, Washington, Center for Immigration Studies, febrero de 2006, p. 11 [En línea] Disponible en: <http://www.cis.org/articles/2006/back106.pdf>, consultado el 10/05/07
- EFE. "El Gobierno reforzará la seguridad y la atención humanitaria en la frontera con Marruecos", en *20 Minutos*, 1 de noviembre de 2005 [En línea] disponible en <http://www.20minutos.es/noticia/52474/0/seguridad/marruecos/frontera>, consultado el 20/05/06

- EFE. "Los Coyotes Duplican las Tarifas desde la Llegada de la Guardia Nacional" en *Yahoo Noticias México*, 16 de junio de 2006 [En línea] disponible en: <http://mx.news.yahoo.com/060619/38/1s67t.html>
- Embajada de los Estados Unidos- Comunicado de Prensa. "Declaración del Embajador Garza respecto a los recientes sucesos en Nuevo Laredo", 9 de junio de 2005 [En línea] disponible en: <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp050610violencia.html>, consultado el 30/10/06
- Embajada de los Estados Unidos en México- Comunicado de Prensa. "Carta del embajador Garza sobre Seguridad en la Frontera y anuncio del Departamento de Estado", 26 de enero de 2005. [En línea] disponible en <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp050126frontera.html>, consultado el 18/10/06.
- Embajada de los Estados Unidos en México-Comunicado de Prensa. "Declaración del Embajador Antonio O. Garza, Jr., Respecto a Nota Diplomática Sobre Incursión en la Frontera el Pasado 23 de enero", 25 de enero de 2006 [En línea] disponible en <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp060125frontera.html>, consultado el 17/11/06
- FedSources. "DHS Announces SBInet replaces America's Shield Initiative (ASI) Tentative Solicitation Schedule Released", 27 de enero de 2006 [En línea] disponible en: http://www.fedsources.com/about/fsinews/mktflash_012706.asp
- Fox News. "Border Surveillance System Prone to Breakdown", 29 de abril de 2005. [En línea] disponible en: <http://www.foxnews.com/story/0,2933,153972,00.html>, consultado el 31/08/05
- Fox News. "Illegal Alien Influx May Compromise Security", 16 de marzo de 2005 [En línea] disponible en: http://www.foxnews.com/printer_friendly_story/0,3566,150520,00.html, consultado el 31/08/05

- Gaynor, Tim. "Border Role not New for Discreet US Military Unit" en *Yahoo News Canada*, jueves 8 de junio de 2006, [En línea] disponible en: <http://ca.news.yahoo.com/s/08062006/6/n-canada-border-role-new-discreet-military-unit.html>
- Gilbert, James. "Drugs not only thing seized at U.S. border" en *The Yuma Sun*, 4 de septiembre de 2006 [En línea] disponible en: http://sun.yumasun.com/artman/publish/print/printer_26387.php, consultado el 13/09/06
- Gingrich, Newt. "Honesty in Immigration: We Need a Firm Foundation in Law" en *The National Review Online*, 26 de abril de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.nationalreview.com/comment/gingrich200604261230.asp>, consultado el 15/07/06
- Gobierno del Estado de Sonora. "La señora Lourdes Laborín de Bours, presentó el Programa Estatal para Menores Migrantes Repatriados, en compañía del Gobernador" 6 de abril de 2005, [En línea] disponible en: http://www.sonora.gob.mx/noticias/templates/template_principal.asp?articleid=2306&zoneid=11, consultado el 01/02/08
- Gobierno del Estado de Sonora- DIF. *Estadísticas*, s/f, [En línea] Disponible en: <http://www.camino-a-casa.org/estadisticas.html>, consultado el 01/02/08
- Greenhill, Jim. "Border Patrol Credits Guard with Drop in Apprehensions" en *Army News Services*, 1 de agosto de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.military.com/features/0,15240,108065,00.html>, consultado el 03/08/06
- Gunsalus, James y Lococo, Edmond. "Boeing's Team Wins \$2.5 billion U.S. Border-Security Contract" en *Bloomberg.com*, 21 de septiembre de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601103&sid=aHC.kJS5J3v8&refer=news>; consultado el 21/09/06

- Hernández, Gabriela. "Ejecutan a regidor en Nuevo Laredo" en *Proceso*, 6 de agosto de 2005, [En línea] disponible en: <http://www.proceso.com.mx/noticia.html?sec=0&nta=33087>, consultado el 10/12/06
- Herrera, Jorge. "¿Qué es el Plan Centinela" en *El Universal Online*, 10 de agosto de 2006, [En línea] disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/368059.html>, consultado el 08/11/06
- Hastings, Maribel. "EU y México crean un marco antiterrorista" en *La Opinión*, 20 de noviembre de 2001 [En línea] disponible en: <http://www.laopinion.com/primerapagina/?rkey=0033377>, consultado el 30/11/06
- Hopkins, Cameron. "Ultra-Tech 870" en *Guns Magazine*, agosto de 2001 [En línea] disponible en: http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m0BQY/is_8_47/ai_76558928/print,
- In Motion Magazine. "Interview with Roberto Martínez" 14 de septiembre de 1997 [En línea] disponible en: <http://www.inmotionmagazine.com/border.html>, consultado el 12/08/06
- Keefe, Bob. "Lawmakers take debate over borders on the road" en *The Dallas Star Telegram*, jueves 6 de Julio de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.dfw.com/mld/dfw/news/nation/14977130.htm>, consultado el 08/08/06
- Kennedy, Harold. "Spending climbs into billions but skepticism grows", en *National Defense Magazine*, julio de 2006, [En línea] Disponible en: <http://www.nationaldefensemagazine.org/issues/2006/july/SpendingClimbs.htm> consultado el 31/08/06
- Koslowski, Rey. "Immigration Reforms and Border Security Technologies" en *SSRC*, 31 de julio de 2006 [En línea] disponible en: <http://borderbattlers.ssrc.org/Koslowski/printable.html>, consultado el 21/09/06

- Kouros, George. "Out with the Old, in with the New" en *Borderlines*, volumen 9, número 11, diciembre de 2001, [En línea] disponible en: <http://us-mex.irc-online.org/borderlines/updater/2001/nov23.html#notes>, consultado el 15/10/06
- Laitinen, Kari. "Reflecting the Security Border in The Post Cold-War Context" en *The International Journal of Peace Studies*, volumen 6, número 2, otoño-invierno de 2001 [En línea] disponible en: http://www.gmu.edu/academic/ijps/vol6_2/Laitinen.htm, consultado el 31/08/05
- Lipowicz, Alice. "DHS to foreign visitors: Give me 10" en *Government Computer News*, 15 de agosto de 2005 [En línea] disponible en: http://appserv.gcn.com/cgi-bin/udt/im.display.printable?client_id=gcn2&story_id=36665 consultado el 08/09/05
- Lujan, Thomas R. "Legal aspects of domestic Employment of the Army", en *Parameters*, otoño de 1997 [En línea] disponible en: <http://www.carlisle.army.mil/usawc/parameters/97/autumn/lujan.htm>, consultado el 30/08/06
- Marek, Angie C. "Good Fences and Such" en *US News and World Report*, 8 de octubre de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.usnews.com/usnews/news/articles/061008/16fence.htm>, consultado el 13/11/06
- McMahon, Robert, "The 110th Congress and Immigration Reform" en *The Council of Foreign Relations*, 13 de febrero de 2007, [En línea] disponible en: http://www.cfr.org/publication/12628/110th_congress_and_immigration_reform.html, consultado el 13/03/07
- México- Presidencia de la República. "Conversación del Presidente Fox con el periodista Amador Narciá", 13 de septiembre de 2001 [En línea] disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=1839>, consultado el 30/10/06

- México- Presidencia de la República. "Fox en vivo, Fox Contigo", 16 de diciembre de 2000 [En línea] disponible en:
<http://www.presidencia.gob.mx/actividades/index.php?imprimir=true&contenido=153>, consultado el 16/11/06
- México- Procuraduría General de la República. "Conferencia de prensa que ofreció el Procurador General de la República, Daniel Cabeza de Vaca, para dar a conocer información relacionada con la detención de Francisco Javier Arellano Félix, alias El Tigrillo", 17 de agosto de 2006 [En línea] disponible en:
<http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/comso06/170806.htm>, consultada el 11/12/06
- México- Secretaria de Relaciones Exteriores. "Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte", s/f, [En línea] disponible en:
<http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>, consultado el 16/10/06
- México-Presidencia de la República. "Hasta 40 años de prisión a terroristas", 2 de diciembre de 2005 [En línea] disponible en:
<http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=22247&pagina=156>, consultado el 15/01/06
- Migration Policy Institute. *Feature Story: The US Mexico Border*, 1 de junio de 2006 [En línea] disponible en:
<http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=407>, consultado el 13/08/06
- New, William. "Defense contractors slide into homeland security business" en *Government Executive*, 12 de mayo de 2003 [En línea] disponible en:
http://www.govexec.com/story_page.cfm?articleid=25587 Consultado el 26/06/06
- Nuñez-Neto, Blas y Viña, Stephen R. "Border Security: Fences Along the U.S. International Border", Congressional Research Service-The Library of Congress, 13 de enero de 2006 [En línea] Disponible en:
<http://www.fas.org/sgp/crs/RS22026.pdf>, consultado el 15/02/06

- Nuñez-Neto, Blas. "Border Security: The Role of the U.S. Border Patrol", Congressional Research Service-The Library of Congress, 10 de mayo de 2005 [En línea] disponible en:
<http://www.fas.org/sgp/crs/homesecc/RL32562.pdf>, consultado el 10/01/06
- Open Secrets.org. "Silvestre Reyes (D-TX) Top Contributors", 2004 [En línea] disponible en:
<http://www.opensecrets.org/politicians/contrib.asp?CID=N00006067&cycle=2004>, consultado el 09/10/06
- Organización de las Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, 18 de diciembre de 1990 [En línea] Disponible en:
http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/m_mwctoc_sp.htm, consultada el 01/12/07
- Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. *Resolución 61/165*. Nueva York, 23 de febrero de 2007 [En línea] Disponible en:
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/504/33/PDF/N0650433.pdf?OpenElement>, consultada el 01/12/07
- Orłowski, Andrew. "Accenture Accensured for Offshore Tax Haven" en *The Register*, 10 de junio de 2004 [En línea] Disponible en:
http://www.theregister.co.uk/2004/06/10/accenture_accensured/print.html, consultado el 10/01/05
- Parry, Nigel. "Is it a Fence? Is it a Wall? No, it's a Separation Barrier" en *The Electronic Intifada*, 1 de agosto de 2003 [En línea] disponible en:
<http://electronicintifada.net/cgi-bin/artman/exec/view.cgi/7/1775>, consultado el 20/05/06

- Pate, James L. "Special Forces Involved in Waco Raid", en *Soldiers of Fortune*, mayo de 1994, citado en Freerepublic.com, [En línea] disponible en: <http://www.freerepublic.com/forum/a38aeabf93ee6.htm>, consultado el 14/08/06
- PBS Newshour. "Shape of the World – Part 2", 4 de enero de 2002 [En línea] disponible en: http://www.pbs.org/newshour/bb/international/jan-june02/oppenheimer_1-04.html, consultado el 30/10/06
- Posner, Sarah. "Security for Sale", en *The American Prospect Online*, 5 de enero de 2006 [En línea] Disponible en: <http://www.prospect.org/web/printfriendly-view.ww?id=10750>; consultado el 20/09/06
- Reuters "US Mulls Federal Troops for Bird Flu Quarantine", en *MSNBC.com*, 12 de octubre de 2005, [En línea] disponible en: <http://www.msnbc.msn.com/id/9675296>, consultado el 15/07/06;
- Richey, Joseph. "Border for Sale: Privatizing Immigration Control", en *CorpWatch*, 5 de Julio de 2006. [En línea] disponible en: http://www.corpwatch.org/print_article.php?id=13845 consultado el 06/07/06
- Rose, David. "The House of Death" en *The Observer*, 3 de diciembre de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.guardian.co.uk/print/0,,329651458-110878,00.html>, consultado el 10/12/06
- Salomón, Mónica. "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones" en *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, número 56, diciembre 2001-enero 2002, [En línea] disponible en: <http://www.cidob.org/castellano/publicaciones/Afers/56salomon.cfm>, consultado el 07/07/05
- Snyder, Jack. "Un Mundo, Teorías Rivales", en *Foreign Policy en Español*, diciembre-enero 2005 [En línea] disponible en: http://www.fp-es.org/dic_ene_2005/story_6_18.asp, consultado el 06/07/2005

- Starks, Tim. "Ridge Reports Investments in Homeland Security Contractors" en *CongressQuarterly*, 22 de septiembre de 2004 [En línea] disponible en: http://www.cq.com/corp/show.do?page=crawford/200490923_homeland, consultado el 08/09/05
- Stockstill, Mason. "Mexican troops aiding smugglers, says report" en *The Inland Valley Daily Bulletin*, 17 de enero de 2006 [En línea] disponible en: http://dailybulletin.com/portlet/article/html/fragments/print_article.jsp?article=3408634 consultado el 18/01/06
- Strohm, Chris. "Contractor vows to continue work on \$10 billion border system", en *Government Executive*, 10 de junio de 2004 [En línea] disponible en: <http://foi.missoure.edu/homelandsecurity/contractor.html>, consultado el 08/09/05
- Sunnucks, Mike. "Corruption seen as major hurdle to improving U.S. Mexico border cooperation" en *The Business Journal-Phoenix*, 5 de mayo de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.bizjournals.com/phoenix/stories/2006/05/01/daily62.html>, consultado el 06/05/06
- Tancredo, Tom. "Deploy Troops to Stop Mexican Incursions: Congressman Cites Mexican Military's Recent Armed Assistance in Transporting Drugs Into U.S.", 24 de enero de 2006 [En línea] disponible en: <http://tancredo.house.gov/press/PRArticle.aspx?NewsID=1133>, consultado el 14/07/06
- Technical Support Working Group. "About Us", 2003 [En línea] Disponible en: <http://www.tsgw.com/tsgw/about/about.htm>, consultado el 13/09/06
- The Latin America Working Group (LAWG) "United States Border Patrol: Mexico-Arizona Border Fencing Project- 2002 Drug seizures along the Souhtwestern Border", Washington, 2002 [En línea] disponible en; <http://www.lawg.org/docs/border%20drugs.pdf> consultado el 12/01/06

- The Minuteman Project. "About the Minuteman Project ", s/f [En línea] disponible en: <http://www.minutemanproject.com/default.asp?contentID=2>, consultado el 15/08/06
- The Rasmussen Reports. "Election 2008: Democrats by 12", 27 de abril de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.rasmussenreports.com/2006/april%20Dailies/Election%202008.htm>, consultado el 15/07/06
- The Washington Post. "The US Congress Votes Database- Members of Congress/Silvestre Reyes", s/f [En línea] Disponible en: <http://projects.washingtonpost.com/congress/members/r000170/>, consultado el 09/10/06
- The White House. "George W Bush - State of the Union Address", 2 de febrero de 2005. [En línea] disponible en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050202-11.html>, consultado el 05/06/06
- The White House. "Presiden'ts Radio Address", 25 de marzo de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/03/print/20060325.html>, consultado el 05/06/06
- The White House. "Securing the Homeland, Strengthening the Nation", 2002 [En línea] disponible en: http://www.whitehouse.gov/homeland/homeland_security_book.pdf, consultado el 10/11/05
- The White House. "The National Security Strategy of the United States of America", 2002 [En línea] disponible en: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>, consultado el 17/07/04

- The White House. "The National Strategy for The Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets", febrero de 2003 [En línea] disponible en: http://www.whitehouse.gov/pcipb/physical_strategy.pdf, consultado el 10/07/05
- The White House. *President Welcomes President Talabani of Iraq to the White House*, 13 de septiembre de 2005 [En línea] disponible en: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/09/20050913-5.html>, consultado el 08/10/06
- The White House-Office of the Press Secretary "President Bush Discusses Global War on Terror", 22 de mayo de 2006, [En línea] disponible en: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/05/20060522-1.html>, consultado el 30/08/06
- Transnationale.org. "Boeing Company Profile "s/f [En línea] disponible en: <http://www.transnationale.org/companies/boeing.php>; consultado el 21/09/06
- Turner, Jim. *Transforming the Southern Border: Providing Security & Prosperity in the Post-9/11 World*, House Select Committee on Homeland Security, septiembre de 2004 [En línea] disponible en: http://www.house.gov/hsc/democrats/pdf/press/sbreport/br_final.pdf , consultado el 02/02/06
- US Congressional Record. "Department of Homeland Security Appropriations Act 2004", 24 de julio de 2003 [En línea] disponible en: <http://www.fas.org/sgp/congress/2003/s072403.html>, consultado el 20/09/06
- US Customs and Border Protection. "Performance and Accounting Report Fiscal Year 2005", noviembre de 2005[En línea] disponible en: www.cbp.gov/linkhandler/cgov/toolbox/publications/admin/fiscal_2005.ctt/fiscal_2005.pdf, consultado el 07/03/06
- US Customs and Border Protection. "San Diego Border Infrastructure System Cleared for Expedited Completion", 15 de septiembre de 2005 [En línea]

disponible en: http://www.cbp.gov/xp/newsroom/press_releases/09142005_2.xml , consultado el 15/09/05

- US Department of Homeland Security - Privacy Office. "A Draft Report from DHS Emerging Applications and Technology Subcommittee to the Full Data Privacy and Integrity Advisory Committee- Version 1.0" mayo de 2005 [En línea] disponible en:
http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/privacy_advcom_rpt_rfid_draft.pdf, consultado el 01/08/06
- US Department of Homeland Security. "US VISIT Fact Sheet: RFID Technology" diciembre de 2005 [En línea] disponible en:
http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/USVISIT_RFIDFactSheet.pdf, consultado el 12/08/06.
- US Department of Homeland Security- Office of the press secretary. "DHS Announces Long-Term Border and Immigration Strategy", 2 de noviembre de 2005 [En línea] Disponible en:
<http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=43&content=4923&print=true>, consultado el 09/11/2005
- US Department of Homeland Security. "Fact Sheet: Secure Border Initiative", 2 de noviembre de 2005 [En línea] Disponible en:
<http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=43&content=4922&print=true>, consultado el 09/11/06
- US Department of Defense- American Forces Press Service. "Everything DoD Does Is to Protect American Way of Life" , marzo de 2002 [En línea], disponible en: http://www.defenselink.mil/news/Mar2002/n03292002_200203291.html, consultado el 19/06/06
- US Department of Defense. "Strategy for Homeland Defense and Civil Support", junio de 2005 [En línea] disponible en:

<http://www.defenselink.mil/news/Jun2005/d20050630homeland.pdf>, consultado el 10/07/06

- US Department of Homeland Security – Office of Inspector General. "Additional Guidance and Security Controls Are Needed over Systems Using RFID at DHS", julio de 2006 [En línea] disponible en:
http://www.dhs.gov/xoig/assets/mgmttrpts/OIGr_06-53_Jul06.pdf, consultado el 09/10/06
- US Department of Homeland Security- Bureau of Immigration and Customs Enforcement. "Engdame- Office of Detention and Removal Strategic Plan 2003 – 2012: Detention and Removal Strategy for a Secure Homeland", junio de 2003 [En línea] disponible en <http://www.ice.gov/graphics/dro/endgame.pdf>, consultado el 10/06/05
- US Department of Homeland Security- Office of the Inspector General. "An assessment of the Proposal to merge Customs and Border Protection with Immigration and Customs Enforcement" Office of Inspections and Special Reviews, noviembre de 2005 en *TRAC* [En línea] disponible en:
<http://trac.syr.edu/immigration/library/P954.pdf> , consultado el 10/02/06
- US Department of Homeland Security- Private Sector Office. "Statement of Richard B. Cooper Business Liason Director before the Little Hoover Commission" 23 de febrero de 2006 [En línea] disponible en:
<http://www.lhc.ca.gov/lhcdir/emergenceprep06/cooperfeb06.pdf>, consultado el 13/09/06
- US Department of Homeland Security- US Customs and Border Protection. "SBI Industry Day Proceedings", 26 de enero de 2006 [En línea] disponible en:
http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/toolbox/contracting/sbi_net/industry_day/industry_day_trans.ctt/industry_day_trans.pdf; consultado el 19/09/06
- US Department of Homeland Security. "US VISIT Fact Sheet", 30 de diciembre de 2005 [En línea] disponible en:

http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/press_release/press_release_0710.xml,

consultado el 18/03/06

- US Department of Homeland Security. "Budget-in-brief Fiscal Year 2006", Washington, 2005 [En línea] disponible en:
www.dhs.gov/xlibrary/assets/Budget_BIB-FY2006.pdf, consultado el 10/08/06
- US Department of Homeland Security. "Homeland Security Advisory Council Membership List ", 31 de julio de 2006 [En línea] disponible en:
http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0859.shtm, consultado el 21/09/06
- US Department of Homeland Security. "Homeland Security Advisory Council Charter" [En línea] disponible en:
http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/HSAC_Charter.pdf, consultado el 21 de septiembre de 2006.
- US Department of Homeland Security. "Statement of Robert I. Ashbaugh, Assistant Inspector General for Inspections and Special Reviews U.S. Department of Homeland Security before the Subcommittee on Management, Integration, and Oversight Committee on Homeland Security", 15 de noviembre de 2005 [En línea] disponible en
http://www.dhs.gov/xoig/assets/testimony/OIGtm_RLA1_Nov05.pdf, consultado el 12/07/06
- US Department of Justice- National Drug Intelligence Center. "National Drug Threat Assessment", febrero de 2005 [En línea] disponible en:
<http://www.usdoj.gov/ndic/pubs11/12620/index.htm>, consultado el 10/10/06
- US Department of Justice. "National Drug Intelligence Center - Arizona Drug Threat Assessment", diciembre de 2003 [En línea] disponible en
<http://www.justice.gov/ndic/pubs6/6384/marijuan.htm> consultado el 15/03/06

- US Department of Justice. "Seven Florida Men Charged with Conspiring to Support al Qaeda, Attack Targets in the United States", 23 de junio de 2006. [En línea] disponible en http://www.justice.gov/opa/pr/2006/June/06_ag_386.html consultado el 25/06/06
- US Department of Justice. "Transcript of Deputy Attorney General Paul J. McNulty, Admiral Thad Allen and DEA Chief Michael Braun at the Press Briefing on the Apprehension of Francisco Javier Arellano Felix", 16 de agosto de 2006 [En línea] disponible en: http://www.usdoj.gov/opa/pr/2006/August/06_odag_547.html, consultado el 10/12/06
- US Department of State. "Daily Press Briefing-Sean McCormack, Spokesman" Washington, 27 de enero de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2006/60004.htm>, consultado el 14/07/06
- US Department of State-Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. *International Narcotics Control Strategy Report*, marzo de 2007 [En línea] disponible en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2007/vol1/html/80856.htm>, consultado el 02/03/07
- US General Accounting Office. "Border Security: Key Unresolved Issues Justify Reevaluation of Border Surveillance Technology Program", febrero de 2006 [En línea] disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d06295.pdf>, consultado el 20/08/05
- US General Accounting Office. "Homeland Security- Some Progress Made, but Many Challenges Remain on U.S. Visitor and Immigrant Status Indicator Technology Program", febrero de 2005 [En línea] disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d05202.pdf>, consultado el 15/08/05

- US General Accounting Office. "Homeland security: Risks facing key border and transportation security program need to be addressed", marzo de 2004 [En línea] disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d031083.pdf>, consultado el 10/09/05
- US General Accounting Office. "Report to Congressional Committees. Homeland Security Management Challenges Remain in Transforming Immigration Programs", octubre de 2004 [En línea] disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d0581.pdf>, consultado el 12/08/05
- US General Accounting Office. "Testimony Before the Subcommittee on Terrorism, Technology, and Homeland Security and Subcommittee on Border Security, Immigration, and Citizenship, Committee on the Judiciary, United States: Border Security Challenges in Implementing Border Technology- Statement of Nancy Kingsbury, Managing Director Applied Research and Methods" , 12 de marzo de 2003 [En línea] disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d03546t.pdf>, consultado el 12/08/05
- US General Accounting Office: "Department of Defense: Military Assistance Provided at Branch Davidian Incident", agosto de 1999 [En línea] disponible en: <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA367254>, consultado el 10/09/06
- US House of Representatives. "Statement of Kenneth C. Klug, Associate Special Agent in Charge, New York Field Office, Immigration and Customs Enforcement – retired Testimony Before the Subcommittee on Management, Integration and Oversight", 9 de marzo de 2005 [En línea] disponible en: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_house_hearings&docid=f:20756.wais, consultado el 10/11/07
- US News and World Report. "A Radioactive Contract", 30 de mayo de 2005 [En línea] disponible en:

<http://www.usnews.com/usnews/news/articles/050530/30homeland.b.htm>

consultado el 01/07/06

- US Northern Command. "About Us" s/f [En línea] disponible en:
http://www.northcom.mil/about_us/about_us.htm, consultado el 15/08/06
- US Office of Homeland Security. "National Strategy for Homeland Security", julio de 2002 [En línea] disponible en:
http://www.whitehouse.gov/homeland/book/nat_strat_hls.pdf, consultado el 12/12/05
- US Senate Judiciary Committee. "Statement of Kathleen Campbell Walker on behalf of the American Immigration Lawyers Association on Strengthening Border Security between the ports of entry: The use of technology to protect the borders Before the Immigration, Border Security and Citizenship Subcommittee", 28 de abril de 2005. [En línea] disponible en:
www.iwar.org.uk/homesecc/resources/us-visit-hearing/ACF256.doc, consultado el 15/03/06
- Wait, Patience. "GAO Concludes Accenture, others, use tax havens" 03 de noviembre de 2002 en *Washington Technology*, [En línea] disponible en:
<http://www.washingtontechnology.com>, consultado el 24/06/06
- Wilson Combat. "Border Patrol Series", s/f [En línea] disponible en:
http://www.wilsoncombat.com/s_borderpatrol.asp, consultado el 30/08/06
- Zagorin, Adam. "Bordering on nukes?" en *Time Magazine*, 22 de noviembre de 2004 [En línea] disponible en:
<http://www.time.com/time/archive/preview/0,10987,782068,00.html>, consultado el 3/08/06
- US House of Representatives. "The U.S. Border Patrol: Failure of the Administration to Deliver a Comprehensive Land Border Strategy Leaves Our Nation's Borders Vulnerable", mayo de 2005 [En línea] disponible en:

Siglas

	Inglés	Español
ASI	America's Shield Initiative	Iniciativa del Escudo para América
BP	Border Patrol	Patrulla Fronteriza
BTS	Border and Transportation Security	Seguridad de las Fronteras y el Transporte
CBP	Customs and Border Protection	Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza
CIS	Center for Immigration Studies	Centro de Estudios sobre Migración
CRS	Congressional Research Service	Servicio de Investigación del Congreso
DHS	Department of Homeland Security	Departamento de Seguridad Interna
EPR	Emergency Preparedness and Response	Preparación y Respuesta ante Emergencias
GAO	General Accounting Office	Oficina General de Contabilidad
GSA	General Services Administration	Administración de Servicios Generales
JTFN	Joint Task Force North	Fuerza Conjunta de Trabajo Norte
IAIP	Information Analysis and Infrastructure Protection	Análisis de Información y Protección de Infraestructura
ICE	Immigration and Customs enforcement	Oficina de Inmigración y Aduanas
INS	Immigration and Naturalization Service	Servicio de Migración y Naturalización
ISIS	Integrated Surveillance Intelligence System	Sistema de Inteligencia de Vigilancia Integrada
OTMs	Other than Mexicans	No mexicanos
S&T	Science and Technology	Ciencia y Tecnología
SBI	Secure Border Initiative	Iniciativa de Fronteras Seguras
TSA	Transportation Security Administration	Administración de la Seguridad del Transporte
US VISIT	United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology	Tecnología Indicadora del Estatus de Visitantes e Inmigrantes en los Estados Unidos

**Anexo 1: Declaración y Plan de Acción de la Alianza para la Frontera México-
Estados Unidos (Monterrey, 22 de marzo de 2002)**

Declaración a favor del fortalecimiento tecnológico y la cooperación para promover
un flujo seguro y eficiente de personas y bienes a lo largo de la frontera

México y Estados Unidos están estrechamente vinculados por sus valores, intereses y geografía, lo cual genera oportunidades sin precedente para trabajar de manera conjunta en el fortalecimiento de la seguridad de ambos pueblos y la prosperidad económica de las dos naciones. Los ataques terroristas del 11 de septiembre constituyeron un atentado contra los valores que compartimos por la democracia, el Estado de Derecho y el libre mercado, de los que depende el bienestar de nuestras naciones.

El 16 de febrero del 2001, en Guanajuato, nos comprometimos a trabajar a favor del desarrollo económico y social de las comunidades fronterizas, combatiendo la violencia y buscando construir un entorno de certidumbre y seguridad. Desde entonces, Estados Unidos y México han fortalecido su cooperación en un amplio espectro de actividades para alcanzar sus metas comunes.

Hoy hemos decidido fortalecer esa cooperación al apoyar una serie de acciones específicas orientadas a atender la problemática social, económica y de seguridad en los años por venir. Estas medidas constituyen importantes avances en el desarrollo de una frontera eficiente para el siglo XXI, con tecnología de punta y fórmulas de cooperación bilateral que garanticen una administración más humana, eficiente y moderna de la frontera que vincula a nuestros pueblos y economías. Contamos con una de las relaciones comerciales más dinámicas y exitosas del mundo, así como numerosos lazos familiares y culturales. Nuestro compromiso es perseverar en la construcción de una frontera que sirva y apoye de la manera más efectiva posible a esta extraordinaria relación.

El plan de acción que ambos países hemos elaborado, así como las medidas adicionales que se consideren necesarias en el futuro, promoverán la consecución de las siguientes metas:

1. Infraestructura acorde con los niveles de cruces y de comercio bilateral.

Evaluación conjunta de las condiciones de infraestructura fronteriza, a fin de identificar cuellos de botella que entorpecen el tránsito de personas y mercancías.

Formulación de planes integrales de inversión en infraestructura que garanticen la competitividad económica de la región fronteriza, habida cuenta del crecimiento del intercambio comercial entre ambos países.

Realización de evaluaciones a la infraestructura estratégica en materia de seguridad, en puentes, presas y plantas generadoras de electricidad, incluyendo las medidas de protección necesarias ante eventuales ataques terroristas.

Elevar el nivel del Grupo de Frontera de la Comisión Binacional a fin de que desarrolle los trabajos de planeación necesarios en nuestra frontera común.

2. Flujo seguro de personas

Desarrollo e instrumentación en puertos de entrada de sistemas que agilicen el tránsito de viajeros que no representen amenazas a la seguridad. Para ello, se establecerán procedimientos de coordinación en nuestra frontera.

Cooperación para identificar a aquellos individuos que representen una amenaza a nuestras sociedades antes de su arribo a la región de América del Norte.

Ampliación de esfuerzos para abatir el tráfico ilegal de nacionales de terceros países.

Creación de un mecanismo de Intercambio Bilateral de Información Anticipada de Pasajeros.

3. Flujo seguro de bienes

Puesta en marcha de un programa para compartir tecnología entre ambos países a fin de instalar en las líneas ferroviarias que crucen la frontera entre Estados Unidos y México, sistemas de inspección externa de alta tecnología, así como en puertos de entrada con tránsito intenso a lo largo de la frontera.

Desarrollo e instrumentación de sistemas que permitan aumentar la seguridad en puntos clave de la cadena de abastecimiento entre productores y consumidores.

Fortalecimiento de la cooperación con el sector privado entre productores y consumidores.

Fortalecimiento de la cooperación con el sector privado para elevar la seguridad de los embarques.

Ampliación de sistemas que permitan un intercambio ágil de información aduanal entre ambos países.

Medidas ulteriores

Los gobiernos de México y Estados Unidos trabajarán para alcanzar, a la brevedad, las metas incluidas en este plan de acción. Las partes

establecerán un calendario que permita medir el grado de avance de estas acciones.

Las partes llevarán a cabo reuniones periódicas de los grupos de trabajo para evaluar los avances en cada punto de este plan de acción y determinar, en su caso, medidas adicionales para la consecución de nuestro objetivo de una frontera segura que permita el flujo legítimo de personas y comercio.

Plan de Acción de la Alianza para la Frontera México-EUA

El Plan de Acción fue adoptado por los Presidentes de México y Estados Unidos el 22 de marzo de 2002. Consta de 22 puntos centrados en tres líneas: crear una infraestructura segura acorde con el ritmo de crecimiento del comercio transfronterizo; y asegurar el tránsito de personas y bienes.

INFRAESTRUCTURA SEGURA

1) Planeación a largo plazo

Diseñar y poner en marcha un plan estratégico de largo plazo que establezca las bases de coordinación para impulsar el desarrollo de la infraestructura física y tecnológica. Dicho plan deberá ajustarse al ritmo de crecimiento del tráfico transfronterizo.

2) Desahogo de los “cuellos de botella”

Definir una lista de prioridades que jerarquice los proyectos de infraestructura, a fin de aliviar los “cuellos de botella” de manera inmediata.

3) Protección de la infraestructura

Evaluar la vulnerabilidad de la infraestructura en general y de la de comunicaciones transfronterizas en particular, para identificar deficiencias y tomar medidas adecuadas de protección.

4) Armonizar las operaciones de los puntos de entrada

Sincronizar los horarios de servicio, las medidas para el mejoramiento de las instalaciones y la administración de los flujos de tráfico en los cruces fronterizos en ambos países.

5) Proyectos modelo

Establecer operaciones modelo para puertos eficientes.

6) Cooperación Transfronteriza

Fortalecer los mecanismos de coordinación bilateral existentes a nivel federal, estatal y local, con especial atención en las operaciones que se realizan en los puntos de cruce fronterizo.

7) Financiamiento de proyectos en la frontera

Explorar mecanismos de financiamiento conjunto, para atender las principales necesidades de desarrollo e infraestructura en la frontera.

FLUJO SEGURO DE PERSONAS

8) Viajeros frecuentes autorizados

Ampliar, a través de líneas preestablecidas para viajeros frecuentes, el uso del "Sistema Electrónico de Inspección Rápida" (SENTRI), en los puertos de entrada con un alto volumen de tránsito vehicular de la frontera México-Estados Unidos.

9) Información previa sobre Pasajeros

Establecer un mecanismo de intercambio de información anticipada para vuelos entre México y Estados Unidos y otros que se consideren relevantes.

10) Viajeros TLCAN

Iniciar inmediatamente consultas para facilitar el movimiento de nacionales de los países socios del TLCAN. Incluir filas especializadas en aeropuertos con elevada afluencia de pasajeros.

11) Seguridad en frontera y combate al tráfico de personas

Ratificar el compromiso de ambos países con la iniciativa de Seguridad Fronteriza y el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza establecido en junio de 2001. Fortalecer los grupos dedicados a la atención, orientación y salvamento de migrantes en la frontera. Afianzar y ampliar las fuerzas dedicadas a combatir el tráfico ilegal de personas, y establecer un mecanismo de enlace para fortalecer la cooperación entre las autoridades federales de México y Estados Unidos en la frontera.

12) Consultas en políticas de visado

Proseguir con consultas regulares respecto de las políticas de visado y los procesos de verificación de visas. Compartir información de las respectivas bases de datos consulares.

13) Capacitación conjunta

Poner en marcha programas de entrenamiento en las áreas de investigación y análisis documental, a fin de fortalecer las capacidades tecnológicas y de recursos humanos, para detectar documentos falsos y dismantelar las organizaciones de tráfico ilícito de personas.

14) Bases de datos compatibles

Desarrollar sistemas compatibles para intercambiar información y compartir inteligencia.

15) Monitoreo de nacionales de terceros países

Impulsar los esfuerzos de cooperación para identificar, monitorear y tomar las medidas necesarias, ante el caso de nacionales de terceros países potencialmente peligrosos para la seguridad.

FLUJO SEGURO DE BIENES**16) Cooperación entre los sectores público y privado**

Ampliar los vínculos con grupos del sector privado, importadores y exportadores, con el objeto de incrementar la seguridad y el cumplimiento de la normatividad en los cargamentos comerciales, a fin de agilizar el proceso de despacho.

17) Intercambio electrónico de información

Continuar el desarrollo y puesta en marcha de mecanismos conjuntos para un rápido intercambio de información aduanera.

18) Cargamentos en tránsito seguros

Proseguir con el desarrollo de un mecanismo conjunto de seguimiento de cargamentos de mercancías en tránsito, incluyendo la puesta en marcha de la Iniciativa de Seguridad de Contenedores.

19) Tecnología compartida

Desarrollar un programa de cooperación en materia tecnológica, que permita instalar equipos de supervisión de alta tecnología, tales como candados electrónicos y lectores de placas de vehículos.

20) Seguridad ferroviaria

Continuar con el desarrollo de una iniciativa conjunta para producir y compartir imágenes de ferrocarriles en todos los cruces ferroviarios localizados en la frontera México-Estados Unidos.

21) Grupo especial para combatir el fraude aduanero

Ampliar la actual iniciativa del grupo bilateral especial para combatir el fraude aduanero e incrementar las actividades de investigación conjuntas.

22) Combate al contrabando

Continuar los esfuerzos conjuntos para combatir el contrabando, incluyendo el de narcóticos, utilidades del narcotráfico, armas de fuego y otros materiales peligrosos y para prevenir el lavado de dinero.

Anexo 2: Declaración conjunta y Agenda de Seguridad de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (Waco, Texas. 23 de marzo de 2005)

Declaración Conjunta

“Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)”

Nosotros, los Mandatarios electos de México, Canadá y Estados Unidos nos reunimos en Texas para anunciar el establecimiento de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

En el curso de la última década, los tres países hemos llevado a cabo acciones importantes para ampliar las oportunidades económicas a nuestra población y construir la relación comercial más intensa y dinámica del mundo. A partir del 11 de septiembre de 2001, hemos puesto en práctica nuevas medidas para enfrentar la amenaza del terrorismo y reforzar la seguridad de nuestros habitantes.

Sin embargo, todavía hay mucho por hacer. En un mundo que evoluciona rápidamente, debemos construir nuevos espacios de cooperación, a efecto de dotar de mayor seguridad a nuestras sociedades abiertas, hacer más competitivas a nuestras empresas y más sólidas a nuestras economías.

Nuestra Alianza alcanzará estos objetivos mediante un esfuerzo trilateral para aumentar la seguridad, la prosperidad y la calidad de vida de nuestra gente. Esta tarea se llevará a cabo bajo el principio de que nuestra seguridad y nuestra prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias, y reflejará nuestra convicción en la libertad, las oportunidades económicas y los valores e instituciones democráticas. Asimismo, la Alianza contribuirá a la consolidación de nuestros esfuerzos, en el marco de América del Norte, a fin de enfrentar los retos económicos y de seguridad, y promover el gran potencial de nuestros pueblos al

atender las disparidades regionales existentes y aumentar las oportunidades para todos.

Nuestra Alianza tiene el compromiso de lograr resultados sobresalientes para que nuestra población goce de mayor seguridad y bienestar. Por definición, la Alianza es trilateral pero permite que dos países, de manera bilateral, avancen en un tema, abriendo el camino para que el tercero se sume más adelante.

Avanzar en nuestra seguridad común

Tendremos un enfoque común en materia de seguridad a fin de proteger a América del Norte de amenazas externas, prevenir y enfrentar amenazas internas, así como facilitar la seguridad y eficiencia del tráfico legítimo y de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas. Como parte de nuestros esfuerzos, los tres países trabajaremos para:

- Instrumentar estrategias comunes de seguridad fronteriza y bio-protección;
- Mejorar la protección de infraestructura importante e implementar un modelo común de respuesta ante emergencias;
- Instrumentar mejoras en la seguridad aérea y marítima, hacer frente a amenazas extra-regionales y mejorar las alianzas en materia de información de inteligencia;
- Implementar una estrategia de agilización fronteriza a fin de aumentar la capacidad instalada para mejorar el movimiento legítimo de personas y mercancías en nuestras fronteras.

Avanzar en nuestra prosperidad común

Trabajaremos para mejorar la competitividad de América del Norte y elevar la calidad de vida de nuestra población. Entre otras cosas, nos abocaremos a:

- Aumentar la productividad mediante la cooperación en materia de regulación, a fin de generar crecimiento, manteniendo al mismo tiempo altos estándares para la salud y la seguridad;
- Promover la cooperación sectorial para facilitar la actividad empresarial en sectores tales como energía, transporte, servicios financieros y tecnología, entre otros, e invertir en nuestros pueblos;
- Reducir los costos de las exportaciones e importaciones mediante el movimiento eficiente de bienes y personas;
- Fortalecer nuestro compromiso con el cuidado del medio ambiente, y crear un suministro más confiable y seguro de alimentos, lo que facilitará el comercio de productos agrícolas y protegerá a nuestra población contra enfermedades.

Próximos pasos

Formaremos grupos de trabajo encabezados por nuestros Ministros y Secretarios, quienes consultarán con los sectores interesados en nuestros respectivos países. Estos grupos de trabajo responderán a las prioridades de nuestra gente y de nuestras empresas, y establecerán metas específicas, medibles y alcanzables. Además, identificarán medidas concretas que nuestros gobiernos podrán adoptar para alcanzar esas metas, así como definirán calendarios a cumplir que nos induzcan a lograr resultados de manera permanente.

En un periodo de 90 días, nuestros Ministros y Secretarios nos presentarán un primer reporte. Posteriormente, los grupos de trabajo presentarán reportes semestrales. Puesto que la Alianza será un proceso de cooperación continuo, conforme lo exijan las circunstancias se irán agregando nuevos temas, de mutuo acuerdo.

Con esta Alianza vamos a asegurar que América del Norte continúe siendo la región económica más dinámica del mundo, y un hogar seguro para nuestra generación y las futuras generaciones.

Agenda de Seguridad de ASPAN

Estamos iniciando la siguiente fase de nuestra estrategia común de seguridad para proteger mejor a América del Norte y asegurar el tráfico eficiente de viajeros y mercancías legales a través de nuestras fronteras compartidas. Para ello, Canadá, Estados Unidos y México trabajarán conjuntamente para garantizar la instrumentación de los más altos estándares de seguridad regional y agilizar los procesos fronterizos, en las siguientes áreas prioritarias:

1) Protección de América del Norte contra amenazas externas

- Desarrollar e instrumentar una estrategia regional de seguridad para los viajeros, que incluya resultados análogos con procesos compatibles, para la inspección antes de la salida de un puerto extranjero y en el primer puerto de entrada a América del Norte.
- Desarrollar e instrumentar una estrategia regional de seguridad de carga que garantice métodos de inspección compatibles para bienes y carga previos a su partida de un puerto extranjero y en el primer puerto de entrada a América del Norte.
- Desarrollar e instrumentar una estrategia regional de bio-protección, para evaluar, prevenir, proteger, detectar y responder a amenazas a la salud pública y al sistema alimentario y agrícola, tanto naturales como intencionales.

2) Prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte

- Desarrollar e instrumentar una estrategia para mejorar la seguridad del transporte marítimo y de los puertos en América del Norte;
- Desarrollar e instrumentar una estrategia para establecer enfoques equivalentes en la seguridad de la aviación para América del Norte;
- Desarrollar e instrumentar una estrategia integral en América del Norte para combatir amenazas extra-territoriales para Canadá, Estados Unidos y México,

incluyendo el terrorismo, el crimen organizado, las drogas ilegales, así como el tráfico de personas y el contrabando de bienes.

- Fortalecer las alianzas sobre inteligencia relacionadas con la seguridad de América del Norte.
- Desarrollar e instrumentar un enfoque común para la protección de infraestructura crítica de América del Norte y para la respuesta a incidentes terroristas transfronterizos, así como, según el caso, para desastres naturales.

3) Aumentar la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas

- Desarrollar e instrumentar una estrategia de agilización fronteriza a fin de aumentar la capacidad instalada y mejorar el flujo legal de personas y carga en los puertos de entrada dentro de América del Norte.
- Identificar, desarrollar e implementar nuevas tecnologías para la consecución de nuestras metas de seguridad compartidas, y promover el flujo legal de personas y bienes a través de nuestras fronteras.

Anexo 3: Reuniones Interparlamentarias México-Estados Unidos (2001-2006)

Fecha	Lugar	Participantes	Temas abordados
Mayo 2001	Napa Valley, California	<p>Delegación mexicana</p> <ul style="list-style-type: none"> -Sen. Silvia Hernández -Sen. Óscar Luebbert - Sen. Héctor Osuna -Sen. Jorge Lozano Armengol -Sen. Serafín Ríos Álvarez - Dip. Ildefonso Guajardo - Dip. Eloy Cantú Segovia - Dip. Bernardo Borbón -Dip. Raúl Gracia -Dip. Sergio Acosta - Dip. Francisco Agundis <p>Delegación estadounidense</p> <ul style="list-style-type: none"> -Sen. Jeff Sessions -Sen. Christopher Dodd -Sen. Jim Kolbe -Sen. Cass Ballenger -Rep. Joe Barton -Rep. David Dreier -Rep. Anna Eshoo -Rep. Bob Filner -Rep. Kay Granger -Rep. Ron Lewis -Rep. Don Manzullo -Rep. Silvestre Reyes -Rep. Kay Bailey Hutchinson 	<p>-Seguridad</p> <ul style="list-style-type: none"> -Energía -Narcotráfico -Infraestructura económica - Migración
Mayo 2002	Guanajuato, Guanajuato	<p>Delegación mexicana*</p> <ul style="list-style-type: none"> -Dip. Felipe Calderón -Sen. Silvia Hernández <p>Delegación estadounidense*</p> <ul style="list-style-type: none"> -Sen. Jim Kolbe -Sen. Christopher Dodd <p>* No se cuenta con información completa sobre los participantes</p>	<p>-Seguridad fronteriza</p> <ul style="list-style-type: none"> -Tratado de Libre Comercio -Migración -Relación entre Congresos - Narcotráfico y terrorismo -Mayores oportunidades comerciales y humanas

Fecha	Lugar	Participantes	Temas abordados
Junio 2003	Nashville, Tennessee	<p>Delegación Mexicana</p> <ul style="list-style-type: none"> -Sen. Silvia Hernández -Sen Enrique Jackson -Sen. Germán Sierra -Sen. Oscar Luebbert -Sen. Héctor Osuna -Sen. Jorge Lozano -Sen. Jesús Ortega -Sen. Serafín Ríos -Sen. Verónica Velasco -Dip. José Alejandro Zapata -Dip. José Carlos Borunda -Dip. Gustavo Carvajal -Dip. Eddie Varón -Dip. Hortensia Aragón Castillo <p>Delegación Estadounidense</p> <ul style="list-style-type: none"> -Sen. Bill Frist -Sen. Jeff Sessions -Sen. Christopher Dodd -Sen. Alexander Lamar -Sen. John Cornyn -Rep. Jim Kolbe -Rep. Cass Ballenger -Rep. David Dreier -Rep. Charles Stenholm -Rep. Joe Barton -Rep. Eni Faleomaveag -Rep. Ed Pastor -Rep. Don Manzullo -Rep. Bob Filner -Rep. Jerry Séler -Rep. Silvestre Reyes -Rep. Katherine Harris 	<p>-Seguridad fronteriza</p> <ul style="list-style-type: none"> -Agricultura -Salud - Migración
Mayo 2004	Guadalajara, Jalisco	<p>Delegación mexicana</p> <ul style="list-style-type: none"> -Sen. Silvia Hernández -Sen Germán Sierra -Sen. Héctor Osuna -Sen. Jorge Lozano -Sen. Jesús Ortega -Sen. Raymundo Cárdenas -Sen. Verónica Velasco -Sen. Francisco Barrio -Sen. Manlio Fabio Beltrones -Sen. Carlos Jiménez -Sen. Laura Elena Martínez 	<p>-Seguridad fronteriza</p> <ul style="list-style-type: none"> -Migración -Comercio -Agricultura -Salud

Fecha	Lugar	Participantes	Temas abordados
		<ul style="list-style-type: none"> -Sen. Raúl Pompa -Sen. Rodrigo Iván Cortés -Sen. Adriana González -Sen. Juan José García -Sen. Jorge Martínez -Sen. Óscar González -Sen. Jesús Martínez <p>Delegación estadounidense</p> <ul style="list-style-type: none"> -Sen. Jeff Sessions -Sen. Jeff Bingaman -Sen. Christopher Dodd -Rep. Cass Ballenger -Rep. Joe Barton -Rep. David Dreier -Rep. Don Manzullo -Rep. Charlie Stenholm -Rep. Jerry Weller 	
Junio 2005	Newport, Rhode Island	<p>Delegación mexicana</p> <ul style="list-style-type: none"> -Sen. Silvia Hernández -Sen. Raymundo Cárdenas -Sen. Héctor Osuna -Sen. Jorge Lozano -Sen. Verónica Velasco -Sen. Germán Sierra -Dip. Adriana González -Dip. Carlos Jiménez -Dip. Raúl Pompa -Dip. Laura Elena Martínez -Dip. José Alberto Aguilar -Dip. Rodrigo Iván Cortés -Dip. Gustavo Madero -Dip. Juan José García -Dip. Óscar González -Dip. Jesús Emilio Martínez <p>Delegación estadounidense</p> <ul style="list-style-type: none"> -Sen. John Cornyn -Sen. Christopher Dodd -Sen. Jack Reed -Sen. Jeff Sessions -Rep. Jim Kolbe -Rep. Joe Barton -Rep. Howard Berman -Rep. David Dreier -Rep. Katherine Harris -Rep. Don Manzullo -Rep. Michael McCaul -Rep. Silvestre Reyes -Rep. Jerry Weller 	<p>-Seguridad fronteriza</p> <p>-Alianza para la Seguridad y la Prosperidad para América del Norte (ASPAN)</p> <ul style="list-style-type: none"> -Migración -Comercio -Competitividad -Procuración de Justicia

Fecha	Lugar	Participantes	Temas abordados
Marzo 2006	Valle de Bravo, Estado de México	<p>Delegación mexicana</p> <ul style="list-style-type: none"> -Sen. Silvia Hernández -Sen. Oscar Luebbert -Sen. Germán Sierra -Sen. Héctor Osuna -Sen. Carlos Villalobos -Sen. Raymundo Cárdenas -Sen. Verónica Velasco -Sen. Héctor Astudillo -Dip. Emilio Chuayffet -Dip. Laura Elena Martínez -Dip. Raúl Pompa -Dip. Francisco Suárez -Dip. Adriana González -Dip. Manuel Gómez Morín -Dip. Juan José García -Dip. Cristina Portillo -Dip. Jorge Antonio Kahwagi -Dip. Pedro Vázquez -Dip. Jesús González -Dip. Homero Díaz -Dip. Ruth Hernández -Dip. Rogelio Flores -Dip. Eduardo Espinoza -Dip. Juan Antonio Guajardo <p>Delegación estadounidense</p> <ul style="list-style-type: none"> -Sen. John Cornyn -Sen. Christopher Dodd -Rep. Jim Kolbe -Rep. Phil English -Rep. Jerry Weller -Rep. Mike McCaul -Rep. David Dreier -Rep. Luis Fortuño -Rep. Susan Davis -Rep. Don Mazullo -Rep. Eni Faleomaveaga 	<p>-Seguridad fronteriza</p> <p>-ASPAN</p> <ul style="list-style-type: none"> -Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos -Construcción del muro fronterizo

Fuente: Adaptado de 1) Solicitud de información UE/LX/0310/2008. México, Unidad de Transparencia del Senado de la República, LX Legislatura, fechada el 13/03/2008, 6p.p.; 2) Solicitud de información. México, Unidad de Transparencia de la Cámara de Diputados, fechada el 13/03/2008, LX Legislatura, 56 p.p.