



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES

**LA NUEVA SEGURIDAD FRONTERIZA ENTRE MÉXICO Y
ESTADOS UNIDOS TRAS LOS ATENTADOS DEL 11 DE
SEPTIEMBRE DE 2001**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

**P R E S E N T A
RICARDO REYES GUEVARA**

Apoyado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico, UNAM.
Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica
(PAPIIT)

Proyecto IN306220



Director de Tesis:
Dr. Edmundo Hernández-Vela Salgado
Profesor Emérito

Ciudad Universitaria, Cd. de Mx., 2022.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

La elaboración de este trabajo es fruto de un esfuerzo conjunto imposible de calcular. Agradezco a mi familia que estuvo presente durante el proceso y atenta en todo momento para apoyarme y motivarme a concluir este proceso.

A Ana, quien pacientemente esbozó conmigo los primeros pasos y me otorgó claridad en el camino.

A Rosa María y Jesús, por su esfuerzo formativo, su cuidado y su cariño que con el paso de los años se consolida y sin el cual me es imposible comprender la vida.

A Mario, por quererme, enseñarme, corregirme, cuidarme y divertirse a mi lado.

A Rafael, por guiarme, aconsejarme, por confiar en mí, por mostrarme el significado de la universidad, y por siempre representar una figura ejemplar en el camino profesional.

A mi padre, por inculcarme la curiosidad política y social, por enseñarme la empatía y los desafíos de la vida.

A mi madre, porque gracias a ella hoy llegamos a este momento, con mucho esfuerzo, dedicación, tiempo y sobre todo amor. Sin sus palabras, sus abrazos, su escucha, su cuidado y sus sabias opiniones y consejos no imagino la vida. Estoy eternamente agradecido por formarme, educarme y amarme, y por siempre representar un modelo a seguir.

A Isela, sin su apoyo, paciencia y cariño este proyecto no hubiera aterrizado. Gracias por leerme, ayudarme y alentarme en todo momento, gracias por quererme, por enseñarme a ser una mejor persona y compartir tu vida conmigo.

A Rosa y Rogelio, sin su apoyo, motivación y guía este proceso no se hubiera concluido. Gracias por enseñarme y por cobijarme en su familia que es ejemplo de dedicación, esfuerzo, amor y cariño.

A mis amigos, por todos los momentos vividos que contribuyen a mi formación como persona y sin los cuales sería imposible entender y conocer el mundo.

A Regina, por siempre estar, por preocuparse y permitirme conocerla.

A Diego, por hacerme parte de su familia, por ser paciente y auténtico.

A Chema, por escucharme, por preocuparse, abrirse y por compartir el sentido de la percepción.

A Sebastián, por ser el maestro observador cuyo cariño y confianza son indescriptibles.

A Ana Katia, por el aprecio y el cariño que son invaluable, por el crecimiento y la formación que nos une y por ser mi guía y ejemplo.

A Arturo, por su valiosa amistad, su escucha y las interminables pláticas que representan el aprendizaje más amplio y cariñoso que he tenido en mi vida.

A Antonio, por coincidir y mantenernos.

A Paulo, Damián, Enrique y Sergio, mi otra familia.

A Juan, Asael y Felipe, hermanos eternos.

A Jeremiah, James y Diego, por forjar otra familia en otro lugar.

A mis amigos en la Facultad, a Mario, Valeria Estefanía, Balbina, Christian y Arantxa.

A mis compañeros del Seminario de Relaciones Internacionales, donde entendí la dinámica universitaria y cultivé el interés por el conocimiento. A Valeria, Marco, Josua, Daniela, Raúl y Hugo.

A los compañeros del Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, por sus infinitas enseñanzas y por su apoyo. A Ana Esther, Raúl, Adriana, David, Rodrigo y Lupita.

A mis lectores, Arturo López y David Herrera por aceptar revisar este trabajo. A Jesús Gallegos por su lectura, dedicación y sus atinados comentarios que me llevaron a la reflexión. A Irwing Rico por sus comentarios, sugerencias y consejos que trascienden de muchas formas este trabajo.

Al Doctor Edmundo Hernández-Vela Salgado, por sus enseñanzas, su guía, su hospitalidad, paciencia, trayectoria y compromiso con la docencia, que son pilares fundamentales de mi formación y de muchas generaciones. Por permitirme conocer a fondo la vida universitaria; el legado y los aprendizajes que imprime en nuestras vidas es invaluable e inolvidable.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, a su comunidad y la gente que la sostiene y la defiende. La constante construcción de aprendizajes a través de la reflexión y pensamiento crítico que propicia la universidad será siempre el espacio que nos permitirá transformar la realidad. Gracias por permitirme entender a mi país, conocer y abrirme nuevos caminos en mi formación académica y personal.

Índice

<i>Introducción</i>	1
<i>Capítulo 1. Análisis histórico y conceptual de la frontera México-Estados Unidos: de su formación hacia el siglo XX</i>	6
1.1. El Estado y la Frontera: una aproximación teórica	6
1.2. La formación de la frontera México-Estados Unidos: del México independiente a la venta de La Mesilla (1810-1853)	18
1.3. El siglo XX	24
1.3.1. La Patrulla Fronteriza (1924)	26
1.3.2. El Programa Bracero (1942-1964)	31
1.3.3. La Ley de Seguridad Nacional de 1947	32
1.3.4. La era del “mojado” (1952-1965)	34
1.3.5. El reforzamiento de la frontera y la estrategia disuasoria (1965-2000)	39
<i>Capítulo 2. La seguridad fronteriza entre México y Estados Unidos, durante el período de 2001-2009</i>	48
2.1. La llegada de George W. Bush a la presidencia	48
2.1.1. Los atentados del 11 de septiembre de 2001	49
2.1.2. La Guerra contra el Terrorismo y la Doctrina de Acción Anticipatoria	52
2.1.3. La seguridad de la patria como nueva estrategia de seguridad nacional	56
2.2. Reforma administrativa: la creación del Departamento de Seguridad de la Patria (DSP)	59
2.2.1. Ley de Seguridad de la Patria 2002	63
2.2.2. Nueva distribución administrativa	65
2.3. Nuevo régimen fronterizo	69
2.3.1. La Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza	70
2.3.2. Patrulla Fronteriza de Estados Unidos	70
2.3.3. Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos	72
2.3.4. Guardia Costera de Estados Unidos	77
2.3.5. Administración de Seguridad en el Transporte (AST)	79

2.4. El régimen fronterizo de México y sus principales acciones	80
2.4.1. La Ley de la Valla Segura de 2006	84
<i>Capítulo 3. La recomposición de la frontera: consecuencias de la creación del Departamento de Seguridad de la Patria (DSP) y la nueva seguridad fronteriza (2009-2016)</i>	86
3.1. El sexenio de Felipe Calderón (2006-2012)	87
3.2. La llegada de Obama a la presidencia y la nueva seguridad fronteriza	93
3.2.1. La industria de la seguridad fronteriza	93
3.2.2. Acciones del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas	97
3.2.3. La industria de la migración y la Patrulla Fronteriza	98
3.3. Acciones de México ante los cambios en Estados Unidos	101
<i>Conclusiones</i>	107
<i>Bibliografía</i>	114

Introducción

Los fenómenos sociales que acontecen a lo ancho del planeta son diversos y pueden entenderse de distintas formas. La organización de comunidades y sociedades en general ha derivado en estructuras socialmente aceptadas que en gran parte rigen el devenir histórico de las mismas. La forma de organización política reconocida, aceptada y reproducida alrededor del mundo es el Estado, que aglutina comunidades, pueblos, naciones y grupos que interactúan entre sí en un mismo territorio, y que por su desarrollo histórico se constituyen y conviven bajo un sistema que mediante el uso de normas les permite relacionarse entre sí, y con comunidades fuera del territorio que habitan y al cual le han conferido una identidad.

Entre la diversidad de Estados que coexisten y se encuentran todo el tiempo en constante construcción y definición están México y Estados Unidos, que además de compartir una vasta región geográfica del continente americano, comparten una región fronteriza que abarca poco más de tres mil kilómetros, cuyos límites han sido establecidos por la formación histórica de ambos países, por sus rasgos en común y los intereses de cada uno.

La frontera se ha convertido en el lugar donde se expresa de manera constante la concepción del Estado como forma de organización social debido a que es considerada como la línea que delimita cualquier interacción social entre una persona o grupo de personas.

A pesar de que se ha entendido históricamente a la frontera simplemente como el límite entre una o más sociedades, en el presente trabajo la entendemos también como la expresión de un proceso de formación histórico, cuyas manifestaciones son diversas, además de ser construida y enunciada desde la perspectiva de una sociedad y en un tiempo específicos, vinculados a la conformación de identidades nacionales.

En este sentido, la línea y la zona que establecen los límites territoriales entre México y Estados Unidos se constituyen como el espacio donde se expresa la definición de Estados Unidos como un Estado con intereses particulares, centrado principalmente en su protección territorial. Lo anterior sucede de forma simultánea con México que históricamente se ha definido en relación con Estados Unidos, lo cual se puede observar con detenimiento en las principales acciones concernientes a la región fronteriza y los fenómenos que acontecen en la misma. A raíz de lo anterior se plantearon los siguientes cuestionamientos:

Pregunta general:

- ¿Cuál ha sido el papel del Estado en la relación histórica entre México y Estados Unidos y de qué manera se expresa dicha relación en los marcos administrativos fronterizos

construidos a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la creación del Departamento de Seguridad de la Patria (DSP)¹?,

Preguntas particulares:

- ¿Qué se entiende por Estado y qué por frontera?
- ¿Cuáles han sido las políticas y acciones elaboradas por Estados Unidos en torno a la frontera con México?
- ¿Cuáles han sido las consecuencias de los replanteamientos administrativos al interior de Estados Unidos y en su relación con México?
- ¿De qué forma se manifiestan las políticas en torno a la frontera y cómo han impactado la región fronteriza?

La pertinencia de observar lo que acontece en la región fronteriza surge de un contexto social y político muchas veces convulso en el territorio mexicano, que además ha sido un tema relevante en las relaciones establecidas entre los distintos gobiernos de ambos países, particularmente en lo concerniente al control de la migración hacia Estados Unidos.

De esta forma, la presente investigación tiene por principal objetivo identificar las acciones en torno a la frontera y la estructura estatal de México y Estados Unidos durante el siglo XXI, así como los cambios con respecto a años anteriores y los impactos y las consecuencias de las mismas, buscando entender de que forma el orden estatal territorial, y la frontera, cumplen con la función de delimitador de los fenómenos sociales. Lo anterior a partir de reconstruir históricamente las acciones de ambos países respecto a la gestión y protección de sus fronteras en el ámbito federal.

La ruta metodológica utilizada a lo largo del trabajo contemplo la revisión bibliográfica y hemerográfica respecto de los fenómenos que acontecen en la región fronteriza, contemplando una perspectiva histórica y descriptiva, concentrando la atención en los momentos de cambio y continuidad de las políticas migratorias y fronterizas de Estados Unidos, visualizando de forma paralela los acontecimientos en torno al mismo tema para el caso mexicano.

Para lo anterior, en distintos momentos de la investigación y a la par de la reconstrucción histórica, se realizaron comparaciones entre Estados Unidos y México, que permitieron observar a la dinámica fronteriza como un fenómeno en constante articulación y como un

¹ En inglés: Department of Homeland Security (DHS).

proceso de formación histórico cuyas particularidades son siempre definidas y enunciadas desde la perspectiva de una sociedad específica.

La investigación se divide en tres capítulos. En el primer capítulo se elabora una ruta teórica para comprender la vinculación entre los conceptos de Estado y frontera, tomando como punto de partida el surgimiento de las relaciones internacionales y estableciendo una definición amplia de Estado, entendido como una forma de organización conformada por una colectividad humana, que por su devenir histórico y su desarrollo habita un territorio en común y territorializa las prácticas sociales estableciendo sus propias normas.

Posteriormente se discute de forma general el concepto de frontera, retomando los postulados de Carlos E. Reboratti y Étienne Balibar, para esclarecer que a lo largo de la investigación se entiende a la frontera como un espacio construido en un momento y desde una sociedad en particular, estrechamente vinculada con la conformación de la identidad nacional.

Lo anterior en virtud de que el presente trabajo parte de la hipótesis de que el Estado funge como delimitador de los fenómenos sociales, particularmente en la reconfiguración administrativa de la seguridad nacional orquestada durante el gobierno de George W. Bush, y con ello en el replanteamiento de la región fronteriza y su gestión, que es donde se visibilizan con mayor frecuencia las prácticas de protección y vigilancia del territorio estatal, que constituye el marco donde se desarrollan una multiplicidad de estrategias que viabilizan los intereses de los diversos actores involucrados, como la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, las agencias aduanales, las corporaciones dedicadas a la gestión fronteriza y los flujos migratorios provenientes de México y Centroamérica.

De igual forma se discuten las características de la frontera, como un espacio cambiante, con distintos significados y funciones, y como un espacio indefinido y presente en prácticas y discursos vinculados a la constante construcción de identidades nacionales. Además, se aborda de manera general la crítica al Estado como el modelo que históricamente ha sido utilizado para el estudio de los fenómenos sociales, con la finalidad de reconocer las prácticas y las manifestaciones que han sido invisibilizados por el mismo, como los migrantes y las comunidades hispanas y centroamericanas en Estados Unidos.

Posteriormente se elabora un recorrido histórico y descriptivo de la relación entre ambos países y de su constitución territorial, partiendo desde la independencia de México y abordando la conflictiva relación con Estados Unidos durante el siglo XIX. Después se describen las acciones alrededor del control fronterizo durante el siglo XX, poniendo especial atención en la creación de la Patrulla Fronteriza y sus primeros años, debido a su importancia en la aplicación de las leyes federales de inmigración. También se describen dos etapas de suma importancia

para entender la relación bilateral en torno a la frontera; el Programa Bracero y la Operación Mojado, así como la creación de las instituciones encargadas de la seguridad nacional estadounidense.

En el segundo capítulo se aborda la llegada a la presidencia en Estados Unidos de George W. Bush, así como los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington D.C., detonadores de la Guerra contra el Terrorismo y la Doctrina de Acción Anticipatoria como pilares de la política exterior estadounidense. En ese mismo contexto, se define la seguridad de la patria como una nueva estrategia para prevenir ataques terroristas en territorio estadounidense, en concordancia con las premisas de la seguridad nacional.

Es importante esclarecer que la presente investigación plantea la diferencia entre ambas debido a que la administración del presidente Bush propuso una definición de seguridad de la patria, que, aunque se ha utilizado en el idioma español como sinónimo de seguridad nacional, nosotros la entendemos como una estrategia derivada de la segunda, que discursivamente se utilizó para la aplicación de medidas a nivel global, y para la nueva articulación de la administración pública estadounidense.

Una vez explicado lo anterior, se describe la creación del Departamento de Seguridad de la Patria (DSP) que aglutinó diversas áreas gubernamentales de Estados Unidos, entre las que destacan aquellas encargadas de la gestión y protección de las fronteras territoriales. Se describen las funciones de cada una de las dependencias que incluyen la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza² (APF), el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (SICA)³, la Administración de la Seguridad en el Transporte (AST)⁴ y la Patrulla Fronteriza (PF)⁵.

Posteriormente se elabora una descripción a modo de comparación, de las acciones de control fronterizo del gobierno de México durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), quien intentó posicionar en la agenda de la relación con Estados Unidos un acuerdo migratorio abarcador que contemplara un programa de trabajadores temporales y la legalización de una gran parte de la población mexicana residente en Estados Unidos, cuya realización no se concretó tras los ataques terroristas, aunado a la falta de interés del gobierno estadounidense.

Finalmente, en el tercer capítulo se abordan las consecuencias de la creación del nuevo Departamento encargado de vigilar el territorio estadounidense, así como las acciones en torno a la seguridad fronteriza. Dichas acciones se llevaron a cabo mayoritariamente durante el

² En inglés: Customs and Border Protection (CBP).

³ En inglés: Immigration and Customs Enforcement (ICE).

⁴ En inglés: Transportation Security Administration (TSA).

⁵ En inglés: Border Patrol (BP).

gobierno del presidente Barack Obama, y se expresan en la estrecha relación establecida entre las autoridades fronterizas y migratorias con las corporaciones involucradas en la seguridad nacional y la defensa, que han incursionado en la seguridad de la patria y la seguridad fronteriza como un nuevo espacio para la expansión de sus intereses económicos y la reafirmación del Estado como garante de la protección y regulador de los fenómenos sociales.

De igual forma se describen las acciones del gobierno de México en torno a la gestión fronteriza durante las administraciones de Felipe Calderón (2006-2012) y parte de la de Enrique Peña Nieto (2012-2018). El primero dejó de lado la cuestión migratoria para enfocar todos los esfuerzos gubernamentales hacia el combate al crimen organizado y la inseguridad, debiendo retomarlo precisamente por la visibilización de las condiciones que los migrantes en tránsito viven dentro del país en su camino hacia Estados Unidos.

Lo anterior derivó en la gestación de un instrumento jurídico cuyos alcances se limitan a respuestas ante los acontecimientos en el país vecino y la articulación de un entramado institucional cuyas acciones carecen de continuidad. Adicionalmente se observó la unilateralidad de la gestión fronteriza entre ambos países, apuntando una política de conveniencia implementada desde Estados Unidos y cuya resonancia del lado mexicano se manifiesta con mayor puntualidad una vez finalizada la etapa concerniente a la presente investigación.

El último apartado del trabajo apunta las observaciones generales, las cuales sugieren posibles temáticas para futuras investigaciones centradas en el análisis de las necesidades de la sociedad mexicana, tomando en cuenta siempre la asimétrica relación con Estados Unidos, que históricamente ha guiado el curso del actuar mexicano.

Capítulo 1. Análisis histórico y conceptual de la frontera México-Estados Unidos: de su formación hacia el siglo XX

Los 3,152 kilómetros de frontera que comparten actualmente México y Estados Unidos han sufrido cambios a lo largo de la historia. Como todas las fronteras, este límite territorial se ha ido conformando por la confluencia de distintos fenómenos políticos, económicos, sociales y culturales, principalmente alrededor de la relación bilateral establecida entre ambos países, cuyo resultado es en parte responsable del actual régimen que regula y controla la movilidad entre los dos territorios.

En el presente capítulo se examina el concepto de frontera como un elemento clave para el entendimiento de los fenómenos sociales que ocurren en dicha región fronteriza, contemplando al Estado como la organización política por excelencia. Se propone una definición amplia de la frontera, entendida como un espacio político, físico y simbólico, un proceso y una formación histórica que se construye desde la óptica particular de una sociedad en un momento específico.

Posteriormente se hace una revisión histórica de la formación de la frontera entre México y Estados Unidos, poniendo énfasis en las acciones de este último y particularmente sobre la construcción de su administración fronteriza a lo largo del siglo XX, con el objetivo de entender las dinámicas estatales en la región, previo al análisis de los gobiernos de George W. Bush y Barack Obama que son el tema principal de los capítulos subsecuentes.

1.1. El Estado y la Frontera: una aproximación teórica

Dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales podemos ubicar el surgimiento de las fronteras modernas en el final de la Guerra de los Treinta Años, cuyo resultado fue la firma de los tratados de Osnabrück y Münster en 1648, mejor conocidos como la Paz de Westfalia. Estos tratados culminaron con un conflicto principalmente religioso que enfrentó en un primer momento a comunidades católicas con comunidades protestantes y que posteriormente derivó en una guerra que se extendió por todo el territorio europeo, donde se hicieron presentes los intereses de los distintos imperios de la época.

La Paz de Westfalia fue el evento que para muchos estudiosos de la disciplina antes mencionada cambió significativamente el rumbo de la humanidad. Como resultado de dicho conflicto surgió un orden centrado en el concepto de *soberanía* trabajado por el filósofo francés Jean Bodin, el cual define según Karen Mingst como “(...) el poder absoluto y perpetuo

investido en una mancomunidad. Este poder reside no en el individuo sino en el Estado; por lo tanto, es perpetuo”⁶.

Con el fin del conflicto preponderantemente religioso en Europa se cimentaron algunos rasgos de la forma de organización política que hoy conocemos como Estado:

Entonces, cada soberano fue investido con la facultad de elegir la versión del cristianismo que considerara más adecuada para sus súbditos. Esto significó otorgar a los monarcas seculares, ya no a la Iglesia, la autoridad religiosa sobre sus pueblos. Este ambiente político implicaba la aceptación general de la soberanía, es decir el reconocimiento de los derechos exclusivos del soberano sobre un territorio determinado (...) el principio del Estado territorial fue admitido⁷

Además de otorgar la libertad política y religiosa a los soberanos, asegurando la no injerencia sobre un espacio geográfico determinado (principio de no intervención), se estableció que cada comunidad podría tener su propio ejército para asegurar su territorio, dotándolos de una mayor centralización y control sobre el mismo. Esta nueva organización denominada Estado-nación se convirtió en el centro de la política, surgiendo formalmente las relaciones internacionales (exclusivamente europeas), y con ello la delimitación territorial formal a través de las fronteras.

Thomas Hobbes publicó en 1651 *Leviatán*, una obra que fue fundamental en la formulación de teorías posteriores sobre el Estado, y que incluso hoy es señalado como el antecedente realista más cercano a las primeras formulaciones modernas sobre el origen del Estado y de la seguridad nacional. Hobbes, rompiendo con la tendencia dominante de las doctrinas religiosas, entendía a los seres humanos como sujetos racionales que buscaban alcanzar siempre el máximo beneficio.

Por lo anterior, por ese estado natural de caos y guerra entre los humanos, era necesaria la formación de una comunidad donde la prioridad fuera la protección y la armonía de la misma, que sería conformada transfiriendo el poder a una persona o grupo de personas y que permitiría incluso protegerlos de amenazas externas:

El único camino para erigir semejante poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actividad y por los frutos de la tierra puedan nutrirse a sí mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos, puedan reducir sus voluntades a una voluntad⁸.

⁶ Karen Mingst; *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, CIDE, México, 2006, p. 58.

⁷ *Ibíd.*, p. 59.

⁸ Thomas Hobbes; *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 140.

Según Hobbes, al aceptar que otra persona o personas gobiernen a una comunidad determinada, se crea aquel Leviatán que también llama Estado, cuyo fin es el establecimiento de la paz y la defensa de la comunidad, el cual define de la siguiente forma:

(...) una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como los juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina *soberano*, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es SÚBDITO SUYO⁹

Muy oportuno y contemporáneo al nacimiento de la soberanía en Europa, ubicamos en la Paz de Westfalia de 1648 y en los postulados de Thomas Hobbes, las primeras formas de lo que conocemos hoy como Estado y de la delimitación territorial por medio de fronteras, que es el tema central de esta investigación.

Respecto al concepto de soberanía, esta se entiende según la definición elaborada por Edmundo Hernández-Vela Salgado, quien señala que es un constituyente fundamental del Estado que se caracteriza en lo interno por la autoridad completa y exclusiva que ejerce el mismo sobre las personas y cosas que se encuentran en su territorio, mediante el establecimiento de su propio régimen social, político, jurídico, económico; y en lo externo por la independencia y autonomía del Estado en sus relaciones con los demás Estados, basadas en los principios de respeto mutuo de la soberanía, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados y la igualdad de los mismos frente al Derecho Internacional¹⁰.

A pesar de que el origen del concepto de frontera en Relaciones Internacionales puede ubicarse en Europa en 1648 con el surgimiento de un orden político sintetizado en lo que se llamó en un principio Estado-nación, mucho se ha escrito sobre cómo definir la frontera, e incluso la definición de Estado ha cambiado desde entonces. En este trabajo se entenderá por Estado lo señalado en la Enciclopedia de Relaciones Internacionales:

Colectividad humana, integrada por uno, varios o numerosos pueblos y naciones, que como producto de su devenir histórico y su desarrollo en todos los órdenes, en aras del bien común, la armonía, su desarrollo y evolución, comparte culturas, lenguas, tradiciones, costumbres, religiones o creencias, etc., habita un territorio en común, donde en ejercicio de su *soberanía* convive bajo una organización, un sistema político y un régimen de derecho, y pretende relacionarse en igual forma con el exterior¹¹.

⁹ *Ibid.*, p. 141.

¹⁰ Edmundo, Hernández-Vela Salgado; *Enciclopedia de Relaciones Internacionales*. Porrúa, México, séptima edición, 2013, Tomo IV, p. 4405.

¹¹ *Ibid.*, p. 2173.

En cuanto a la definición de frontera encontramos de gran relevancia el trabajo elaborado por el geógrafo argentino Carlos E. Reboratti, quien en sus escritos sobre las fronteras agrarias en América Latina sugiere que, en términos generales: “se refiere a una línea divisoria -concreta o imaginaria- entre algo que conocemos y que en cierto sentido nos pertenece, y algo que desconocemos, extraño, e inexplorado”¹².

Reboratti retoma los postulados de Claude Raffestin, Paul Guichonett, John Robert y Victor Prescott, y señala que en las ciencias sociales hay dos definiciones formales del concepto frontera; la política, que se refiere a aquellas que “(...) son predominantemente estáticas, ya que surgen de la concreción territorial del Estado (Guichonett y Raffestin) lo que no quiere significar, por supuesto, que no puedan cambiar con el tiempo”¹³¹⁴, y las fronteras de asentamiento, “(...) que alude al borde exterior de alguna forma de asentamiento humano, “la división entre áreas habitadas y deshabitadas dentro de un estado” (Prescott, 1965) (...) [y que] tiene un sentido más amplio, con una clara connotación cultural y social (...) son dinámicas y no siempre resultan de fuerzas claramente definidas dentro o fuera de sí mismas”¹⁵.

Este mismo autor propone otra definición de frontera donde señala que “(...) es el área de transición entre el territorio utilizado y poblado por una sociedad y otro que, en un momento particular del desarrollo de esa sociedad y desde su punto de vista, no ha sido ocupado en forma estable, aunque sí puede haber sido utilizado esporádicamente.”¹⁶. Al respecto puntualiza tres características de las fronteras que son centrales en esta investigación: “ a) En primer lugar, la frontera es más un espacio que una línea. b) La frontera es además un espacio heterogéneo (...) [y] c) El término frontera es siempre utilizado desde el punto de vista de una sociedad específica y en una coyuntura dada”¹⁷.

Este intento de definición se vuelve más complejo y abona al debate, en tanto afirma que “(...) la frontera debería tomarse siempre en relación con una sociedad y un tiempo

¹² Carlos E. Reboratti; “Fronteras agrarias en América Latina”, *GEO crítica*, Universidad de Barcelona, Barcelona, núm. 87, mayo de 1990, p. 4.

¹³ *Idem.*

¹⁴ Al respecto, Claude Raffestin puntualiza que la frontera -o los límites- no escapan a la historicidad pudiendo ser modificados y rebasados debido a que constituyen un sistema sémico que funciona como facilitador de un proyecto social y de una sociedad, donde se manifiestan los modos de producción y las relaciones de poder. Además, Raffestin propone que la demarcación lineal extremadamente precisa de los límites se debe a la incapacidad de establecer relaciones de poder negociadas, es decir relaciones sin la exclusión de la violencia, por lo que los límites y las fronteras deben ser estudiados no como fenómenos banales, sino como sistemas sémicos que participan en cualquier proyecto socio-político y socio-económico por lo que es preciso contextualizarlos dentro de los mismos, véase Claude Raffestin, *Por una geografía del poder*, El Colegio de Michoacán, 2013, 310 pp.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 4-5.

¹⁶ *Ibid.*, p. 5.

¹⁷ *Idem.*

específicos”¹⁸. Al respecto del mismo concepto, el filósofo francés Étienne Balibar afirma que una definición general de la frontera sería absurda debido que cada frontera tiene su propia historia y delimitar una frontera significa definir un territorio y dotarlo de una identidad, ya sea nacional o de cualquier otro tipo: “La idea de una definición simple [general] de lo que constituye una frontera es, por definición, absurda: señalar una frontera es, precisamente, definir un territorio, delimitarlo, y así registrar la identidad de ese territorio, o conferirle una”¹⁹.

En este sentido Balibar apunta al Estado como un reductor de la complejidad de diversos fenómenos, resaltando que la delimitación y el establecimiento de fronteras es incluso previo a la conformación del mismo: “Desde la Antigüedad más temprana, desde los ‘orígenes’ del estado, de las ciudades-estado y los imperios, ha habido ‘fronteras’ y ‘marchas’, es decir, líneas o zonas, franjas de tierra, que son lugares de separación y contacto o confrontación”²⁰.

En concordancia a lo anterior, encontramos una coincidencia con los planteamientos de Reboratti, ya que ambos autores consideran a la frontera no sólo como una línea, también apuntan que puede ser un espacio o zona determinada, y coinciden nuevamente cuando Balibar habla sobre tres características equívocas de la frontera a lo largo de la historia:

La primera la llamaré su *sobredeterminación*. La segunda es su *cáncer polisémico*- es decir, el hecho de que las fronteras nunca existen de la misma forma para individuos pertenecientes a grupos sociales distintos. El tercer aspecto es su *heterogeneidad*- en otras palabras, el hecho de que, en realidad, varias funciones de demarcación y territorialización -entre distintos intercambios o flujos sociales, entre distintos derechos, etcétera – son siempre cumplidos simultáneamente por las fronteras²¹.

Balibar entiende a la frontera, al igual que Reboratti, de una forma polisémica, donde cada sociedad, comunidad e individuos particulares la enuncian e interpretan de formas distintas; es decir, que no tiene el mismo significado para todos, y ambos le imputan el adjetivo de heterogénea debido a las diversas funciones que cumple, principalmente la delimitación y la constante transformación que en el orden internacional ocasiona la interacción entre dos tipos distintos de organización política.

En cuanto a la *sobredeterminación* de las fronteras, retomando la idea de que las zonas y líneas fronterizas se conciben desde tiempos remotos como espacios de separación y confrontación (recordemos el origen confrontativo del Estado según Hobbes), Balibar puntualiza que las fronteras políticas no siempre son las fronteras entre los Estados: “Se observa

¹⁸ *Ibid.*, p. 10.

¹⁹ Étienne Balibar; *Politics and the Other Scene*, Verso, London, 2002, p. 76.

²⁰ *Ibid.*, p. 77.

²¹ *Ibid.*, pp. 78-79.

con menos frecuencia que ninguna frontera política es la mera frontera entre dos estados, sino que siempre está sobredeterminada y, en ese sentido, sancionada, reduplicada y relativizada por otras divisiones geopolíticas.”²²; es decir, que la frontera va más allá de un espacio estático y territorialmente definido porque puede expresarse de diversas formas.

Aunado a lo anterior, un concepto importante que este autor francés coloca en el debate es el de identidad, que se relaciona estrechamente con la conformación del Estado y cuyo debate ha recaído siempre sobre la frontera:

(...) en la normalidad nacional, la normalidad del ciudadano-sujeto nacional, tal apropiación es también interiorizada por los individuos, ya que se convierte en una condición, en un referente esencial de su sentido colectivo, comunal y, por tanto, una vez más, de su identidad (o de el orden, la clasificación, por la que organizan sus múltiples identidades). Como consecuencia, las fronteras dejan de ser realidades puramente externas²³.

Es precisamente la diferenciación de la sociedad y los individuos lo que se vive o no en una frontera, ya sea esta una línea o una zona delimitada, lo cual responde al contexto particular de cada comunidad y a la coyuntura internacional que también se ha jerarquizado y ha extendido la división territorial estatal como el modelo predominante, como se resume en la siguiente cita:

Mientras que la 'división del mundo' entre imperios coloniales *fortalece* la soberanía nacional en algunos casos (mientras que en otros la impide pura y simplemente), la división en bloques (para lo cual, no debemos olvidar, la creación y el funcionamiento de la ONU fue un factor decisivo) parece haber combinado una extensión de la forma-nación en todo el mundo (y, en consecuencia, de una *identidad nacional*, al menos teórica, como la identidad 'básica' para todos los individuos) con la creación de una jerarquía *de facto* entre las naciones dentro cada bloque y, como resultado, una soberanía más o menos limitada para la mayoría de ellos. Esto significó que las fronteras nacionales de los estados volvieran a estar sobredeterminadas y, según el caso particular, fortalecidas o debilitadas²⁴.

Balibar también señala el rol ambivalente del Estado en la historia, sugiriendo que oculta las diferencias al constituirse y enaltecer la noción del ciudadano nacional mientras tiende a conformar estructuras -principalmente económicas- transnacionales basadas en la diferenciación, clasificación y discriminación, para lo cual las fronteras funcionan a la perfección; son instrumentos de control que se debilitan y fortalecen según sea el caso²⁵.

²² *Ibid.* p. 79.

²³ *Ibid.*, p. 78.

²⁴ *Ibid.*, p. 80.

²⁵ *Ibid.*, p. 82.

En una revisión de los estudios fronterizos realizada por diversos académicos especializados en la materia, encontramos también coincidencias con los postulados mencionados anteriormente. El geógrafo finlandés Anssi Paasi retoma la importancia de las fronteras en la delimitación territorial y en la formación de una identidad común entre los miembros de una misma comunidad, que a la vez tiene una función diferenciadora:

Bordear refleja la política de muchas maneras. No son sólo las políticas de delimitación / clasificación, sino también las políticas de representación e identidad las que entran en juego. Bordear separa y une. Las fronteras permiten que existan ciertas expresiones de identidad y memoria mientras bloquean otras²⁶.

El trabajo de Paasi coincide con lo postulado por Balibar, principalmente porque ambos autores sugieren que no se puede formular una teoría general sobre la frontera, y precisan que las mismas no sólo son las líneas que separan y delimitan un Estado del otro, sino que pueden entenderse como un conjunto de procesos mucho más complejos que sólo una puerta de entrada o salida a un país determinado:

Una teoría de la frontera general parece inalcanzable, e incluso indeseable, por dos razones. Primero, las fronteras estatales individuales son históricamente contingentes y se caracterizan por rasgos contextuales y relaciones de poder. Difícilmente puede haber una gran teoría que sea válida para todas las fronteras (...) Sobre el segundo tema, la investigación actual en el pensamiento relacional trata los espacios delimitados en general como políticamente regresivos y sugiere que los territorios deben verse como espacios abiertos en red o espacios topológicos de relaciones (Amin)²⁷.

Sobre este mismo punto Balibar retoma el argumento de la heterogeneidad de las fronteras, y comienza a criticar la idea del Estado como el generador de identidad por excelencia:

(...) la heterogeneidad y ubicuidad de las fronteras o, en otras palabras, el hecho de que la tendencia de las fronteras, políticas, culturales y socioeconómicas, a *coincidir*- algo que fue más o menos logrado por los Estados-nación, o mejor, por algunos de ellos- hoy tiende a desmoronarse. El resultado de esto es que *algunas fronteras ya no están situadas en las fronteras*, en el sentido geográfico-político-administrativo del término. De hecho, están en otros lugares, dondequiera que se encuentren controles selectivos, como, por ejemplo, los controles de salud o de seguridad (los controles de salud forman parte de lo que Michel Foucault denominó biopoder)²⁸.

²⁶Johnson, C., Jones, R., Paasi, A., Amoore, L., Mountz, A., Salter, M., & Rumford, C.; "Interventions on rethinking 'the border' in border studies", *Political Geography*, London, vol. 30, no. 2, February 2011, pp. 61-69.

²⁷ *Ibid.*, p. 5.

²⁸ Balibar, *op. cit.*, p. 84.

A lo largo de esta investigación se busca retomar este argumento, debido a que el discurso de la globalización²⁹ promocionado por la expansión del neoliberalismo y la formación de bloques y relaciones económicas entre países ha implantado la noción de un mundo sin fronteras cada vez más interdependiente, que no necesariamente se observa en todas las prácticas de control y seguridad fronteriza.

Si bien las prácticas fronterizas en el mundo han cambiado en los últimos 20 años (principalmente a partir de 2001) creando controles extraterritoriales y complejos sistemas de seguridad, así como uniones aduaneras mayormente consolidadas. Veremos en los siguientes capítulos que estamos más lejos de un mundo sin fronteras de lo que nos imaginábamos, y que la línea fronteriza continúa cumpliendo su función:

Los paisajes técnicos de control y vigilancia, monitoreados por dispositivos cada vez más técnicos y biométricos, han ganado importancia en el mundo posterior al 11 de septiembre, como lo muestra Louise Amoore. Esto puede fortalecer simultáneamente las fronteras en una sociedad, ser constitutivo de distinciones sociales, culturales y políticas entre grupos sociales, pero también puede contribuir a la consolidación del espacio estatal. Las nuevas tecnologías asociadas con el control fronterizo -para prevenir el terrorismo o la inmigración ilegal- no se encuentran únicamente en las zonas fronterizas, sino que pueden existir "en todas partes"³⁰.

En este sentido Paasi establece muy claramente que la frontera no sólo está en la famosa línea que se cruza diariamente y que implica una gestión gubernamental directa, así como su protección desde una concepción realista sobre el Estado, sino que se entiende a la misma como un proceso que puede tener muchas manifestaciones materiales y simbólicas, que están históricamente ligadas a la conformación de una identidad nacional y que cumple una función dentro de la sociedad, idea que se busca contemplar a lo largo de esta investigación:

Las fronteras son, según Paasi, promulgadas y performadas (*sic*) no solo como "paisajes discursivos o emocionales de poder social" por un lado, sino también como "paisajes de control y vigilancia" por el otro (...) las fronteras están arraigadas en prácticas y discursos históricamente contingentes que se relacionan con ideologías e identidades nacionales. Estos pueden etiquetarse como paisajes discursivos/emocionales de poder social que a menudo se basan en diversas formas de nacionalismo. El lugar de la frontera es, por tanto, no solo la zona fronteriza, sino también el complejo proceso de construcción de naciones y las prácticas nacionalistas que pueden tener manifestaciones materiales. Por ejemplo, la frontera emocional suele cargarse en celebraciones nacionales, días de la bandera o de la independencia, desfiles

²⁹ Se entiende globalización lo señalado en la Enciclopedia de Relaciones Internacionales, como: Proceso relativamente reciente de desarrollo y despliegue de un conjunto de fenómenos y sucesos de naturaleza física o material, que abarcan todo el globo terráqueo, como el de las telecomunicaciones, la informática y las redes de información y observación, y la financiera, que es la base del pretendido mercado global, véase *Enciclopedia de Relaciones Internacionales, Tomo III, p. 2385*.

³⁰ Johnson, C., Jones, R., Paasi, A., Amoore, L., Mountz, A., Salter, M., & Rumford, C., *op. cit.*, pp. 6-7.

militares y cementerios, eventos deportivos internacionales, paisajes nacionalizados y conmemorativos y otros elementos de iconografías nacionales³¹.

Sobre la consolidación del espacio estatal es importante considerar que desde la geografía política y en las relaciones internacionales se ha entendido al Estado como un espacio limitado, que utiliza las fronteras como elementos clave para el ejercicio de su territorialidad, soberanía y control, visión que ha sido cuestionada por diversos académicos, entre los que destaca el geógrafo británico John Agnew.

Agnew considera que los científicos sociales han contemplado al espacio de dos formas: territorial y estructuralmente. La primera considera al espacio como una serie de bloques definidos por los límites territoriales estatales, desatendiendo otras escalas geográficas como las locales y regionales; mientras que la segunda observa que las distintas entidades geográficas (regiones, distritos, nodos, etc.) tienen efectos en el espacio que resultan de las interacciones y las relaciones entre las mismas³².

Además, Agnew critica fuertemente los postulados tradicionales de Kenneth Waltz y Robert Keohane³³, debido a que siempre colocan al Estado como el actor central en cualquier fenómeno social, olvidándose precisamente de la dimensión estructural. Dicho esto, Agnew postula tres aspectos contextuales que reproducen la visión dominante de la territorialidad estatal presente en ambos autores; la primera es la predominancia del pensamiento positivista en relaciones internacionales y la inclinación por el entendimiento abstracto del mundo como un sistema cerrado:

Desde esta perspectiva, un 'estado' es un tipo ideal u objeto lógico en lugar de cualquier estado en particular y, por lo tanto, se puede escribir sobre los estados sin hacer referencia a las condiciones concretas en las que existen. Si se piensa en el sistema de relaciones internacionales como un 'sistema abierto', tal teorización abstracta (ahistórica y espacial) se vuelve imposible. Las cadenas causales se formarían y se disolverían histórica y geográficamente. No podrían

³¹ *Ibid.*, pp. 3-7.

³² John Agnew; "The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory", *Review of International Political Economy*, London, vol. 1, no. 1, 1994, pp. 55.

³³ Waltz postula que siempre existe un contexto de anarquía internacional en el que se presenta una competencia interestatal por dominar a los otros Estados antes que estos lo hagan; estudia los Estados como actores unitarios cuya naturaleza es determinada única y exclusivamente por la interacción con los otros, manteniéndose en un nivel sistémico y dejando de lado toda posibilidad de contemplar lo acontecido al interior de las fronteras. Keohane por su parte amplió la visión realista de autores como Waltz y Hans J. Morgenthau, y postula que no sólo el Estado existe como actor indiscutible en el mismo sistema internacional; propone otros actores como las empresas transnacionales y habla de una posible cooperación y el establecimiento de normas, principios y reglas (contrastando la natural anarquía establecida por Waltz), pero se mantiene dentro del análisis sistémico del Estado y se olvida de las otras escalas espaciales, reforzando el carácter fijo de la territorialidad estatal, véase *The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory*, 1994, pp. 56-59.

reducirse a un conjunto de términos primitivos que serían válidos en el espacio y en el tiempo. La territorialidad estatal esencial es un término tan primitivo³⁴.

La segunda es la mezcla y confusión entre dos términos, Estado y nación, que ha sido utilizada indistintamente en la ciencia política para referirse al Estado, acentuando su esencia totalizante en cuanto representación de un grupo determinado:

En la literatura de ciencias políticas el término 'estado-nación' se usa a menudo como sinónimo de estado territorial. Esto parece bastante inocente, excepto que otorga al Estado territorial la legitimidad de representar y expresar el 'carácter' o la 'voluntad' de la nación. Desde el siglo XIX, el término 'nación' ha tenido connotaciones tanto de singularidad cultural como de autogobierno que aumentan la importancia trascendental del estado territorial cuando se asocia con ellos (Doty)³⁵.

Y en tercer lugar, la ineludible separación de lo internacional y lo nacional que ha llevado a entender diversos fenómenos sociales siempre de forma separada:

Lo 'internacional' (que significa interestatal) fue teorizado como separado y distinto de lo nacional / doméstico, requiriendo una concepción más homogénea y uniforme del estado como actor de la adoptada por los estudiosos de la vida política 'doméstica' (¡la imagen de la intimidad familiar se comparte!), y se limita a estudiar y ofrecer consejos sobre la gestión de las relaciones entre los estados territoriales (ver Carr)³⁶.

De esta forma, Agnew propone que tres supuestos geográficos son los que han privilegiado la concepción territorial del Estado, a lo cual llama la trampa territorial (the territorial trap):

Primero, los territorios estatales han sido reificados como unidades fijas o establecidas de espacio soberano. Esto ha servido para deshistorizar y descontextualizar los procesos de formación y desintegración del Estado. (...) En segundo lugar, el uso de polaridades nacionales / extranjeras y nacionales / internacionales ha servido para oscurecer la interacción entre procesos que operan a diferentes escalas; (...) En tercer lugar, el estado territorial se ha visto como existente previo y como contenedor de la sociedad. Como consecuencia, la sociedad se convierte en un fenómeno nacional. Este supuesto es común a todos los tipos de teoría de las relaciones internacionales. Desde un punto de vista analítico la 'trampa territorial' se establece desde tres direcciones, pero opera empíricamente cuando al menos una de las dos últimas se combina con la primera suposición³⁷.

Esta postura teórica es una crítica hacia las teorías realistas de las relaciones internacionales por entender al Estado como un ente racional, que utiliza las fronteras como instrumentos de control sobre un territorio determinado, lo cual ha fomentado entender al mismo como un

³⁴ *Ibid.*, p. 59.

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

contenedor de la sociedad debido a que la nacionalidad con residencia en un territorio determinado se convirtió en la faceta central de la identidad política en la historia moderna³⁸.

En esta concepción territorial, además de fundamentar el orden político contemporáneo, se utilizó el concepto de seguridad asociado casi exclusivamente a la defensa de la integridad espacial y territorial del Estado, dotando de mayor justificación al mismo orden antes mencionado y consolidando la idea de que lo que está fuera del orden territorial es siempre hostil y ajeno a los intereses del Estado:

En el entendimiento dominante, geográficamente variadas, en oposición a la territorialidad homogénea, las formas de comunidad política han sido eliminadas de la consideración por la estrecha asociación de la seguridad con la soberanía espacial (...) De hecho, la erradicación del poder de los grupos intermedios fue vista durante mucho tiempo como un avance simultáneo de los intereses de los individuos y los intereses del Estado. (...) también se relacionan con una definición espacialmente exclusiva de identidad política, es la separación rígida entre aquellas personas dentro del espacio territorial que persiguen valores 'universales' (política) y aquellas que están fuera que practican valores diferentes e inferiores³⁹.

Esta postura teórica es considerada en el curso de esta investigación debido a que, a pesar de que el análisis proyectado para este trabajo estará centrado en las acciones estatales de Estados Unidos y de México en materia fronteriza, consideramos que no todos los fenómenos sociales deben entenderse siempre en una lógica Estatal territorial porque física y discursivamente pueden trascender dicho orden. Además, el principal objetivo de esta investigación es identificar las acciones en torno a la frontera y la estructura estatal de México y Estados Unidos durante el siglo XXI, así como los cambios con respecto a años anteriores y los impactos y las consecuencias de las mismas, para dilucidar si el orden estatal territorial y su instrumento por excelencia, la frontera, cumple con la función de delimitador de los fenómenos sociales y como se pueden extender dichos controles más allá de la línea fronteriza delimitada entre Estados.

Si bien consideramos que el Estado se mantiene como la organización política predominante y que incluso se refuerza con prácticas como las políticas de seguridad fronteriza, al igual que Agnew creemos que no es la única forma para la conformación de identidades políticas⁴⁰ y que a lo largo de la historia ha dejado de lado e invisibilizado muchos fenómenos sociales por no considerarlos dentro de la lógica y el análisis estatal.

³⁸ *Ibid.*, p. 60-61.

³⁹ *Ibid.*, pp. 62-63.

⁴⁰ John Agnew, profundiza al respecto de este punto sobre las identidades políticas alternativas a la lógica estatal, que están presentes hoy en el mundo: Sin embargo, en el mundo contemporáneo hay un notable florecimiento de identidades políticas alternativas de carácter sectorial (de género, ecológico, etc.), étnico y regional relacionado en parte con las amenazas a la 'seguridad' que emanan de los cambios en la tecnología militar, problemas

De esta forma se ha reforzado siempre la idealización del Estado como un ente racional y abstracto, lo cual se contrapone a lo postulado y explicado anteriormente por Reboratti (1990) y Balibar (2002), donde se entiende a las fronteras y por ende a los Estados desde un momento histórico específico, y desde la óptica de una sociedad determinada por su contexto:

(...) el nexo seguridad-soberanía espacial implica ver al estado territorial 'no en su particularidad histórica, sino en abstracto, como un sujeto idealizado de toma de decisiones' (Ashley, 1988: 238). Los procesos reales de los que han surgido diferentes estados se oscurecen a favor de un estado territorial de tipo ideal⁴¹.

Entendemos entonces en esta investigación al Estado no como un ente racional y no como un contenedor de la sociedad, sino como una forma de organización política que territorializa las prácticas sociales y que históricamente ha incorporado diversos grupos, y que puede establecer sus propias normas, reclamando su soberanía en los términos definidos por Hernández-Vela, al principio de este apartado. Agnew explica lo anterior puntualmente:

La fusión del estado territorial con la sociedad, por lo tanto, no es necesariamente una ilusión intelectual- Pero lo que es ilusorio es su tratamiento como una "unidad racional" hegeliana. Los estados territoriales actuales, basados en un territorio circunscrito, implican la creación de espacios unificados y homogéneos en los que las diversas prácticas sociales - cultura, conocimiento, educación, empleo- se racionalizan y homogeneizan. Hacer exclusividad espacial es vital para la incorporación de prácticas sociales bajo la regulación estatal⁴².

Una vez esclarecido qué entenderemos a la frontera como un proceso y una formación histórica que puede tener distintas manifestaciones, que siempre es construido desde una sociedad particular, en un tiempo-espacio específico y vinculado a la conformación de identidades nacionales, haremos una breve revisión de la evolución de la frontera entre México y Estados Unidos. Debido a que la extensión de este trabajo es limitada y a que el análisis está centrado en un período de la historia contemporánea, este apartado será descriptivo y busca ser la herramienta que nos permita contrastar la frontera en cuestión a lo largo de la historia.

A continuación, se expone un breve recorrido histórico sobre el proceso de consolidación y surgimiento de la frontera entre ambos países, partiendo desde la independencia de México y recapitulando los cambios en su territorio durante el siglo XIX, así como las acciones y políticas que configuraron la frontera que conocemos el día de hoy.

ecológicos globales y resistencia al gobierno burocrático represivo., véase *The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory*, 1994, p. 62.

⁴¹ *Ibid.*, p. 63.

⁴² *Ibid.*, pp. 70-71.

1.2. La formación de la frontera México-Estados Unidos: del México independiente a la venta de La Mesilla (1810-1853)

El estudio de las fronteras en cualquier parte del mundo y casi en cualquier momento de la historia es también el estudio de la conformación de un Estado. En el apartado anterior se intentó llegar a una definición útil para los fines de esta investigación y se señalaron las limitaciones tanto de una definición general de frontera como de la forma de organización política definida como Estado. A continuación, se describirán brevemente los cambios que la frontera entre México y Estados Unidos ha tenido a lo largo de la historia, con el fin de señalar desde cuándo se puede hablar de un límite formal entre ambos países e identificar las acciones de cada uno alrededor de la misma hasta el año 2001.

A partir de la independencia de la Nueva España podemos rastrear los comienzos de la conformación del Estado mexicano, incluyendo la delimitación fronteriza del mismo. Debido a la posición geográfica de México y su vecindad con Estados Unidos, desde los primeros momentos de la vida independiente e incluso previo a su consolidación, el vecino del norte hizo presente sus intereses expansionistas.

Con la invasión napoleónica a España el gobierno de Fernando VII dejó como representante en Estados Unidos a Luis de Onís, quien fue reconocido hasta 1815 y sería el encargado de definir la frontera con Estados Unidos en torno al territorio de la Luisiana, así como de plantear la problemática respecto de Texas. En un primer momento negoció con el Secretario de Estado, John Quincy Adams, quien fracasó ante la documentación que comprobaba la posesión de Texas por parte de España. Sin embargo, una nueva incursión encabezada por el general Andrew Jackson llevaría a Onís a aceptar la venta de la Luisiana⁴³. El tratado firmado también estableció la posibilidad de que españoles habitantes en la Luisiana se establecieran en Texas tras jurar lealtad al Rey de España, entre los cuales se encontraba Moisés Austin quien estableció una colonia de 300 familias católicas⁴⁴.

Josefina Zoraida Vázquez puntualiza la definición de la frontera con Estados Unidos a través del Tratado Adams-Onís, previo al conflicto que sería la primer gran confrontación de México con el vecino del norte:

El convenio tardó en firmarse, pero el 22 de febrero de 1819 logró quedar listo lo que se conoció como el Tratado Transcontinental o Tratado Adams-Onís. (...) España abandonó los títulos que

⁴³ Josefina Zoraida Vázquez; *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, Tomo I, El Colegio de México, México, 2010, p. 27.

⁴⁴ Roberta Lajous Vargas; *Historia Mínima de las relaciones exteriores de México (1821-2000)*, El Colegio de México, México, 2013, p. 29.

tenía en la costa norte del Pacífico por sus exploraciones durante el siglo XVII y accedió a fijar la frontera de la Nueva España en el paralelo 42, lo que permitiría a Estados Unidos reclamar derechos al territorio del Oregón. La frontera en disputa se fijó en el río Sabinas (o Sabina), siguiendo el río hasta el paralelo 32, de ahí en línea recta hasta el río Rojo y luego hasta el Arkansas, para continuar en línea recta hasta el paralelo 42. El pago de 5 millones por la cesión de las Floridas se abonó a las reclamaciones norteamericanas⁴⁵.

El proceso independentista iniciado en 1810: “(...) culminó con la creación del Imperio Mexicano, que tenía su inspiración en un remoto pasado prehispánico y surgía del nacionalismo criollo. Este imperio abarcaba desde lo que hoy es Costa Rica hasta el territorio de Oregon”⁴⁶. Posteriormente en 1823 se declaró la independencia de la Federación de Provincias Unidas de Centroamérica, lo que marcaría en un primer momento la definición de la frontera sur de México en el estado de Chiapas, con la incertidumbre de la incorporación de Guatemala.

Ese mismo año el presidente de Estados Unidos, James Monroe, pronunció un discurso ante el Congreso donde expuso lo que se denominó Doctrina Monroe, ante los intereses de la Santa Alianza por recuperar su influencia en el continente americano. Dicha doctrina ha funcionado desde entonces como la justificación de los distintos gobiernos de Estados Unidos para mantener su hegemonía en el continente mediante acciones intervencionistas. Los principios fundamentales de la misma son los siguientes:

- 1) Estados Unidos considerará como una amenaza a los derechos e intereses norteamericanos la intervención de cualquier potencia europea en los países americanos que hayan alcanzado su independencia;
- 2) Estados Unidos está necesariamente ligado de modo más inmediato con los asuntos del continente y;
- 3) Estados Unidos se compromete, a cambio de que las potencias europeas no intervengan en los asuntos americanos, a no intervenir en los asuntos europeos⁴⁷.

Tras las primeras elecciones federales convocadas por un Congreso constituyente en 1824 después de la abdicación de Agustín de Iturbide el año anterior, Guadalupe Victoria fue investido como primer presidente de la República, mientras el enviado de Estados Unidos, Joel R. Poinsett, se encargó de crear vínculos con los nuevos políticos mexicanos y planteó por primera vez la venta del territorio de Texas sin ningún resultado.

Dicho territorio quedó integrado al estado de Coahuila tanto en la constitución de 1824 como en la estatal de 1827. Sin embargo, uno de los temas centrales en torno a Texas -además del expansionismo e intereses estadounidenses- fue la presencia de esclavos y su

⁴⁵ Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*, p. 27.

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ Hernández-Vela; *op. cit.*, p. 2084.

incompatibilidad con la ley mexicana, asunto que sería el detonante del mayor conflicto interno en Estados Unidos unos años más tarde⁴⁸. El mismo año de la promulgación de la constitución estatal el general Manuel Mier y Terán fue enviado a Texas con el objetivo de marcar la frontera y establecer tropas para protegerla, misión que fracasó ante la presencia mayoritaria de extranjeros cuya proporción era de 10 a 1⁴⁹.

En 1833 Antonio López de Santa Anna llegó a la presidencia de México en un entorno de tensiones con la iglesia que veía sus bienes e intereses amenazados, mientras seguía la pugna por establecer de forma permanente un régimen federal. Este contexto fue aprovechado por los texanos, quienes convocaron a una convención en San Felipe, que buscaba tirar la ley promovida por Lucas Alamán tres años antes, donde se prohibía la colonización por parte de extranjeros en áreas limítrofes. En este contexto Estaban Austin fue encarcelado por encabezar los reclamos, y tras su liberación se comenzó a hablar públicamente de la voluntad de los texanos por conformarse como un estado de la nación⁵⁰.

Poinsett había sido sustituido por Anthony Butler como representante en México en 1830, este último fue el encargado de recopilar las reclamaciones de ciudadanos estadounidenses agraviados, y “En 1835 Anthony Butler, sin tomar en cuenta que era representante diplomático, intervino en el movimiento separatista texano (...) Mientras Santa Anna combatía la rebelión de Zacatecas [abril de 1835], el Congreso empezó a trabajar en una nueva Constitución centralista [y] (...) En octubre de 1835, apenas llegó la noticia a Texas del cambio a una forma de gobierno centralista, con la aprobación de la nueva Constitución, estalló la rebelión”⁵¹.

En este período de la historia de México observamos el poco alcance que tenía el gobierno central debido a que el sistema político se estaba definiendo a pocos años de ser consumada la independencia. Roberta Lajous señala al respecto que: “En el contexto de una enorme división interna, México tuvo que enfrentar amenazas a la integridad del territorio nacional que representaba la rebelión de Texas y de otras regiones distantes de la capital -como Yucatán, Baja California, y Sonora-, las cuales estaban inconformes con la nueva forma de gobierno”⁵².

⁴⁸ Esteban Austin, hijo del primer colonizador de Texas Moisés Austin, se encargó de velar por los intereses de las colonias texanas y de continuar con el legado de su padre. Durante su participación como representante de Texas que oficialmente la Constitución de 1824 le asignó hasta 1828 se le otorgaron contratos con los que se establecieron 1200 familias, véase *Historia mínima de las relaciones exteriores de México (1821-2000)*, p. 40.

⁴⁹ Roberta Lajous Vargas, *op. cit.*, p. 46.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 48.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 48-49.

⁵² *Ibid.*, p. 60.

Santa Anna partió hacia el norte en noviembre de 1835 para combatir la rebelión Texana, lugar al que llegó en febrero de 1836 por falta de todo tipo de recursos, y donde salió victorioso en la Batalla del Álamo, para poco después ser encarcelado y enviado a Estados Unidos, donde firmó los Tratados de Velasco reconociendo de facto la independencia de Texas. Posteriormente: “En 1841 llegó a México la noticia del reconocimiento británico de Texas y causó enorme amargura”⁵³. Cuatro años después James K. Polk sería electo presidente en Estados Unidos y en el curso de un intento frustrado por restablecer la monarquía en México se desató la guerra contra Estados Unidos.

El presidente Polk encargó la ofensiva hacia el Río Bravo al general Zachary Taylor a sabiendas de que el gobierno de México defendería la frontera más al norte demarcada por el Río Nueces, argumento utilizado por Mier y Terán unos años antes. En este contexto también entró en disputa la posesión del territorio de Oregon, en ese tiempo bajo el dominio de Gran Bretaña. Tres meses después, en marzo de 1847, “(...) cuando llegó el general Pedro Ampudia al río Bravo, solicitó a los estadounidenses que se retiraran. Como no lo hicieron, de manera inevitable se suscitó un incidente iniciado por soldados mexicanos”⁵⁴.

Polk presentó inmediatamente una declaración de guerra ante el Congreso y fueron ocupados los territorios de Nuevo México y California, al mismo tiempo que facilitó el regreso de Santa Anna a México con la esperanza de negociar la paz con este. Además, ordenó la invasión que llegaría hasta la capital mexicana desde el puerto de Veracruz, nombrando como encargado al general Winfield Scott, mientras que Taylor se encargó de conquistar el norte del territorio mexicano. Es importante resaltar la participación de ambos generales en la invasión a México debido a su simpatía con el partido Whig -creado como oposición a la presidencia de Andrew Jackson- y no con los demócratas polkianos.

Roberta Lajous menciona al respecto cómo la guerra con México fue un ejemplo de política interna al tiempo que representó la primera guerra estadounidense en territorio extranjero: “Polk temía que cualquiera de los dos generales -identificados con el partido Whig- obtuviera suficiente prestigio como para encabezar una campaña presidencial. Desde Washington, Polk controlaba la estrategia militar de la invasión y, de manera simultánea, la política contra sus opositores en el Congreso”⁵⁵.

Finalmente, ante las frustradas negociaciones efectuadas en Veracruz debido a la insistencia de los mexicanos por fijar la frontera en el río Nueces: “El ejército invasor ocupó el

⁵³ *Ibid.*, p. 66.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 69.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 71.

Zócalo e izó la bandera de las barras y las estrellas el 15 de septiembre de 1847 en medio de una enardecida batalla popular”⁵⁶. Ante tal derrota Santa Anna renunció a la presidencia, asumiendo la misma Manuel Peña y Peña en medio de un conflicto interno por seguir con la batalla hasta el último aliento o firmar la paz. Los comisionados para negociar el acuerdo llegaron a un arreglo con Nicholas Trist, quien “se apegó a las directrices originales de Polk: no aceptó la línea del río Nueces ni dejar la estratégica bahía de San Diego, y rebajó la “indemnización por daños” a 15 millones de pesos”⁵⁷.

El 2 de febrero de 1848 se firmó el Tratado de Guadalupe Hidalgo que fue decisivo para ambos países:

Para Estados Unidos significó hacer realidad el sueño de constituir un país continental con costas en Atlántico, Pacífico y Golfo de México. Para México significaba la renuncia al brillante destino que parecía haberle prometido su gran territorio y riquezas como reino de la Nueva España. En el tratado había tenido que renunciar a la mitad de su territorio, lo que lo hacía uno de los más duros en la historia; sin embargo, había salvado su existencia. En los dos países la guerra incrementó la discordia política que llevaría a dramáticas guerra civiles^{58,59}.

Con la independencia de Texas y la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo México perdió más de la mitad de su territorio. En el tratado se hicieron presentes los intereses expansionistas estadounidenses en el Istmo de Tehuantepec y la definición de una frontera fija todavía se encontraba sobre la mesa. El retorno del federalismo, la renuncia del presidente Mariano Arista y la muerte de Lucas Alamán dejó al país en manos del conservadurismo que le otorgó el poder de nuevo a Santa Anna en 1853.

Ese mismo año “(...) se presentó la solicitud de compra del territorio de La Mesilla. Las arcas de la nación se encontraban vacías, en gran medida porque los recursos financieros de la “indemnización” de la guerra se habían gastado en pagar a otros acreedores extranjeros”⁶⁰. Estados Unidos tenía el interés de adquirir dicho territorio para construir una red ferroviaria que permitiría la expansión total hacia el Oeste, y México no vislumbra por ningún motivo otro enfrentamiento contra el vecino del norte.

La indemnización por el territorio de 76,845 kilómetros cuadrados fue de 10 millones de dólares, mismo que hoy abarcan el estado de Arizona y parte de Nuevo México, el cual fue

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Ibid.*, p. 75.

⁵⁸ Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*, p. 132.

⁵⁹ Como consecuencia de la guerra con Estados Unidos, surgieron en México dos tendencias políticas heredadas de la tradición europea, las cuales dieron forma a los partidos liberal y conservador, véase *Historia Mínima de las relaciones exteriores de México (1821-2000)*, 2013, p. 79.

⁶⁰ Roberta Lajous Vargas, *op. cit.*, p. 81.

ocupado de inmediato. De esta forma quedó definida la frontera con Estados Unidos como la conocemos actualmente, y comenzaría el periodo de formación de toda la región, en cada país con sus particularidades, pero con características históricas en común.

Durante el resto del siglo XIX hubo menos interacciones formales entre ambos países respecto de la frontera. Sin embargo, se logró el primer esfuerzo conjunto de gestión fronteriza entre ambos países, con la creación de la Comisión Internacional de Límites (hoy Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos), firmada el primero de marzo de 1889 en Washington D.C., que se ha constituido al día de hoy como “un organismo internacional integrado por una Sección mexicana y una Sección estadounidense, cada una de las cuales está dirigida por un Comisionado ingeniero designado por el Presidente de su respectivo país”⁶¹.

Dicha comisión, según el texto por el que fue establecida, se encarga de dirimir:

Todas las diferencias o cuestiones que se susciten en la parte de la frontera entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América en que sirven de línea divisoria los ríos Bravo del Norte y Colorado, ya sea que provengan de alteraciones o cambios en el lecho de los expresados ríos Bravo del Norte y Colorado, ya de obras que se construyan en los mismos o ya de cualquiera otro motivo que afecte a la línea fronteriza (...) ⁶².

Al quedar consolidada la frontera entre México y Estados Unidos, reconocida por ambos países y con un mecanismo de negociación para su gestión, podemos establecer el cierre de una primera etapa en la historia de la frontera, permeada principalmente por la conformación de un proyecto nacional en ambos lados de la misma.

Si bien el proceso de formación nacional de ambos países como los conocemos actualmente continuó hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, ya no se presentaron cambios en cuanto la definición del límite fronterizo -hasta el caso del Chamizal y la firma de los convenios sobre límites en 1970 y 1978⁶³. Durante estos años también hubo leyes migratorias que buscaron atender el contexto específico de cada momento, pero que no estaban aglutinadas bajo una misma oficina en Estados Unidos, hasta la creación de la Oficina del Superintendente de Migración en 1891, producto de una enmienda a la Ley de Inmigración de

⁶¹ Gobierno de México; “CILA MEX-EUA”, Secretaría de Relaciones Exteriores, Ciudad de México, 2014.

⁶² Secretaría de Relaciones Exteriores; “Convención para el establecimiento de una comisión internacional de límites que decida las cuestiones que se susciten en el cauce de los ríos Bravo del Norte y Colorado”, *Acciones y Programas*, CILA MEX-EUA, Ciudad de México, 1891, p. 40.

⁶³ En 1970 se firmó el *Tratado para Resolver las Diferencias Fronterizas y Pendientes y para Mantener a los Ríos Bravo y Colorado como la Frontera Internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América*, el cual define de nueva cuenta la frontera en su artículo quinto con algunas modificaciones, mientras que ocho años después se firmó el Tratado sobre Límites Marítimos estableciendo claramente los mismos en ambos tanto en el Golfo de México como en el Océano Pacífico.

1882, que formalizó el control migratorio a nivel federal, quedando oficialmente su gestión a cargo de del Departamento del Tesoro⁶⁴.

1.3. El siglo XX

El interminable siglo XX fue crucial para la definición del mundo que conocemos hoy. Los acontecimientos de la primera mitad del siglo propiciaron la desintegración de sociedades y países enteros, y al mismo tiempo dieron pauta para la consolidación de diversos proyectos nacionales y su proyección a nivel mundial. El caso de Estados Unidos es particularmente importante debido a su expansión global al término de la Segunda Guerra Mundial y su articulación alrededor de un excepcionalismo fruto de la mezcla interminable de la sociedad estadounidense y sus orígenes transatlánticos.

Si bien los acontecimientos mundiales (Primera y Segunda Guerras Mundiales) más importantes no tuvieron una influencia visible en cuanto la gestión fronteriza en Estados Unidos -salvo el aumento en la migración desde los primeros años del siglo-, sí propiciaron un cambio en la organización político-administrativa en el país y se consolidó el aparato de seguridad que opera casi en igual forma hasta el día de hoy. Adicionalmente se creó un cuerpo policiaco destinado exclusivamente a vigilar la frontera, y desde los primeros años del siglo XX, debido a la migración, se hicieron y deshicieron leyes migratorias que poco a poco dieron forma al régimen fronterizo y migratorio actual.

La naturaleza de las leyes de inmigración en Estados Unidos hasta 1906 estuvo fuertemente influenciada por el contexto político y social de la época. Los conflictos laborales debido a la presencia de migrantes no son fenómenos nuevos en Estados Unidos, principalmente con países asiáticos como China y Japón. La primera ley de exclusión conocida como “Anti-coolie Act” fue aprobada por California en 1862 producto de la presencia de trabajadores chinos en las minas de oro, y sería el primer antecedente de una serie de leyes de control migratorio particularmente racistas y proteccionistas⁶⁵.

En 1906 bajo la presidencia de Theodore Roosevelt se llevó a cabo una revisión de la Ley de Naturalización de 1790 en la cual se estableció que los inmigrantes debían aprender inglés, se debía verificar la llegada, los nombres y detalles de sus familiares, y se comenzaron a utilizar formas de naturalización. Además, se estableció la Oficina de Inmigración y

⁶⁴ Pál Koudela; “A Brief History of immigration Policy in the United States”, *West Bohemian Historical Review*, Pilsen; vol. 3, núm. 2, 2013, p. 48.

⁶⁵ Cengage; “California “Anti-Coolie” Act Of 1862”, *Humanities*, Encyclopedia, Boston, 2020.

Naturalización⁶⁶ dependiente del Departamento de Comercio, la cual se encargaba de regular la política de inmigración⁶⁷.

En 1921 se publicó la Ley de Cuotas de Emergencia^{68,69} que buscó reducir el número de inmigrantes europeos provenientes del sur y el este de Europa, sentando un precedente para las futuras legislaciones. La principal motivación para la creación de esta ley fue debido a que el aumento de la fuerza de trabajo ocasionó caídas en los salarios, que junto con el desempleo posterior a la Primera Guerra Mundial no dejaron otra opción más que limitar la fuerza de trabajo que ingresaba al país⁷⁰.

Tres años después sería promulgada la Ley de Orígenes Nacionales⁷¹ que “era un código denso que exponía en detalle las limitaciones impuestas a la inmigración legal. Pero lo más importante es que ratificaba todas las restricciones anteriores y establecía un sistema de cuotas basado en la nacionalidad, que limitaba de manera estricta el número de inmigrantes a los que se permitía entrar a Estados Unidos cada año”⁷².

Según Kelly Lytle Hernández la formulación de dicha ley estuvo fuertemente influenciada por los sectores nativistas estadounidenses que rechazaban la llegada de inmigrantes europeos a centros industriales de ciudades como Chicago y Nueva York, y de mexicanos que migraban hacia el sur del país para trabajar en el sector agroindustrial que comenzaba a despegar formalmente en la década de 1920⁷³.

Además esta ley continuó con las tendencias racistas estadounidenses que comenzaron a incluir grupos de personas “blancas” cuya afinidad era mayor que la de grupos asiáticos y personas de color, con lo que también se inauguró la inmersión de los trabajadores mexicanos en un sistema de selección y jerarquización racial: “Dicho de otro modo, la Ley de Orígenes Nacionales redefinió y amplió la categoría de los blancos de tal modo que en ella se empezó a incluir europeos antes “mestizos”, mientras que se excluía por completo a los considerados *no blancos*, es decir, los asiáticos”^{74,75}.

⁶⁶ En inglés: Bureau of Immigration and Naturalization.

⁶⁷ Koudela, *op. cit.*, p. 49.

⁶⁸ En inglés: Emergency Quota Act.

⁶⁹ Esta nueva ley creó lo que hasta 1952 se conocería como la Fórmula de Orígenes Nacionales (National Origins Formula) que establecía la entrada de únicamente el 3% de la población de extranjeros de cada nacionalidad residiendo en Estados Unidos según el censo de 1910.

⁷⁰ Koudela, *op. cit.*, p. 54.

⁷¹ Conocida también como Johnson-Reed Act)

⁷² Kelly Lytle Hernández; *¡La Migra! Una historia de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 2015, p. 69.

⁷³ *Idem*.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 70.

⁷⁵ La ley de inmigración de 1924 fue promovida y formulada en parte por el senador republicano William P. Dillingham, originario de Vermont. A él se le atribuye el establecimiento de cuotas basadas en el censo de 1910,

Durante estos años a pesar de la presión de diversos grupos que buscaban mantener la pureza racial en Estados Unidos, hubo una participación constante de empresarios del sur del país que buscaban impedir a toda costa el establecimiento de cuotas para los inmigrantes mexicanos, debido a que los mismos formaban parte del sistema de explotación laboral que impulsó el crecimiento del campo en los estados sureños, a la vez que les permitiría a los mismos inmigrantes obtener un salario mejor del que México podía ofrecerles:

La jerarquía entre propietarios angloamericanos, gerentes blancos y trabajadores mexicanos se reflejaba en toda la región, donde las pautas de explotación económica que mantenían a la enorme población mexicana de la región aprisionada en el trabajo mal pagado se acompañaban de prácticas racialmente muy discriminatorias de segregación social, represión política y violencia comunitaria⁷⁶.

1.3.1. La Patrulla Fronteriza (1924)

Además de promulgarse la ley Johnson-Reed, 1924 fue un momento decisivo para la gestión fronteriza gracias a la creación de la Patrulla Fronteriza el 28 de mayo del mismo año, motivada por el aumento de la inmigración ilegal, ese año “(...) el Congreso reservó un millón de dólares para el establecimiento de una “patrulla para las fronteras terrestres, en la Oficina de inmigración del Departamento del Trabajo de Estados Unidos”⁷⁷.

Como señala Kelly Lytle Hernández en su libro *¡La Migra! Una historia de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos*, los primeros años de la corporación policiaca fueron complicados debido a la ambigüedad de sus atribuciones y al poco presupuesto que se le asignaba; pasó casi un año antes de que se expidiera una ley que permitía a los agentes recientemente uniformados aprehender a aquellas personas que infringieran las leyes y reglamentos de admisión, además de que la operatividad del cuerpo policiaco no fue planeada previamente sino que fue adaptándose a las necesidades ante el número creciente de extranjeros inmigrantes⁷⁸.

Debido a la extensa zona que abarca la frontera entre México y Estados Unidos, la actividad de la corporación fue también limitada durante sus primeros años, en gran parte por

y además formó parte de la organización denominada Sociedad Nacional de los Hijos de la Revolución Americana (SAR por sus siglas en inglés), la cual se erige bajo autorización del Congreso y está dedicada al mantenimiento de los símbolos e instituciones de la “patria americana”, y a la cual pertenecieron destacados miembros de todas las instituciones de gobierno, incluyendo presidentes como Ulysses S. Grant, Theodore Roosevelt, Franklin D. Roosevelt, George H. W. Bush, George W. Bush, Dwight D. Eisenhower, así como el entonces presidente en el año de la promulgación de dicha ley, Calvin Coolidge.

⁷⁶ Lytle Hernández, *op. cit.*, pp. 72-73.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 78.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 80-85.

la lejanía entre los distintos sectores y estaciones, lo que además permitió a los agentes controlar durante bastante tiempo las estrategias de la patrulla a nivel local. Recordando el planteamiento de Reboratti (1990), se entiende que el control fronterizo inaugurado en 1924 se fue forjando “(...) en relación a una sociedad y un tiempo específicos”⁷⁹ que durante la primera década de vida de la corporación estuvo protagonizada por los agentes de la patrulla que interpretaron la aplicación de las leyes de inmigración según la situación en que se encontraran⁸⁰.

Además, un factor adicional que responde precisamente a los planteamientos iniciales de esta investigación, es que “ (...) muchos de los primeros agentes ingresaron a la corporación con currículos de clase obrera (...) [y] que pocos tenían tierras en la región fronteriza, donde predominaban las actividades agrícolas”⁸¹, lo cual permitió la movilidad social de ciudadanos estadounidenses blancos que encontraron en la Patrulla Fronteriza la “autoridad federal para vigilar la migración no autorizada de una manera complicada y a menudo contradictoria que era congruente sólo en su intención de aprovechar la oportunidad para obtener un poco de dignidad, respeto, categoría social y poder a la clase dominante de la región mediante el control sobre su mano de obra”⁸².

En esta disputa por el control migratorio hacia Estados Unidos, librada entre el gobierno federal y los empresarios agricultores sureños, y materializada entre los mismos empresarios y los agentes de la Patrulla Fronteriza, se observa como la frontera y el extenso espacio que abarca está ligada a la conformación de la identidad nacional estadounidense, y que más allá del establecimiento de una línea, su construcción responde a diversos procesos ligados a las dinámicas políticas y sociales tanto del lado estadounidense como del mexicano.

La región fronteriza, desde su delimitación oficial tras la venta de La Mesilla, e incluso desde antes de la definición totalizante de la línea fronteriza, ha sido un espacio heterogéneo (Reboratti) habitado por estadounidenses blancos (empresarios, obreros, migrantes internos), esclavos negros, comunidades indígenas, personas de origen hispano nacidas en Estados Unidos, migrantes asiáticos y posteriormente migrantes mexicanos. Ante este crisol de identidades tan sólo en la zona sur del país, la instauración de la Patrulla Fronteriza propició la ampliación del espectro de exclusión en la sociedad estadounidense de la primera mitad del siglo XX.

⁷⁹ Reboratti, *op. cit.*, p. 4.

⁸⁰ Lytle Hernández, *op. cit.*, p. 88.

⁸¹ *Ibid.*, p. 93.

⁸² *Ibid.*, p. 95.

Debido a la poca organización con la que se estableció la corporación y a la presencia de personas de origen hispano desde antes de la definición fronteriza en 1854, la Patrulla Fronteriza comenzó a ampliar su rango de vigilancia más allá de la línea que divide a ambos países, incursionando directamente en las comunidades de toda la región:

En lugar de hacer aplicar la ley en la frontera entre Estados Unidos y México, los agentes patrullaban los caminos de zonas rurales poco pobladas e instalaban allí puestos de inspección para capturar inmigrantes mexicanos no autorizados que iban de la frontera a su destino definitivo. (...) En consecuencia, los agentes de la frontera de Texas con México vigilaban la movilidad de las personas de origen mexicano en lugar de hacer respetar la frontera entre Estados Unidos⁸³.

La vigilancia de la migración hacia Estados Unidos también acarreó la responsabilidad de controlar la entrada de bebidas alcohólicas al país, debido a que en 1917 el Congreso aprobó la Enmienda XVIII a la Constitución de los Estados Unidos, que prohibía la producción, comercialización y el consumo de bebidas alcohólicas, la cual estuvo vigente desde 1920 hasta su derogación en 1933. La etapa de la prohibición trajo consigo el flujo de contrabandistas que entraban muchas veces por las mismas rutas utilizadas por los migrantes mexicanos, asignándole implícitamente otra responsabilidad a la Patrulla Fronteriza, que implicaba la posibilidad de confrontarse con los grupos de contrabandistas en caso de que los mismos estuvieran armados e intentaran escapar, como sucedió muchas veces.

El fenómeno de la prohibición propició que en muchas ocasiones los agentes de la corporación se apoyaran en los empresarios de la región para generar una red que les permitiera capturar contrabandistas o migrantes. De igual forma esta situación fomentó el uso de la violencia -además de la que ya investía a la patrulla- por el riesgo que corrían los agentes al vigilar distintas zonas; dicha situación ligada a los orígenes inhóspitos de la región, las formas en que se incursionó en ella, y la dinámicas raciales y laborales durante los años de la formación de la Patrulla Fronteriza generó una corporación donde “(...) los agentes de la Patrulla Fronteriza de las décadas de 1920 y 1930 profesaban, entre otras, una “masculinidad primitiva” por medio de la cual forjaron su identidad institucional a imitación de los vaqueros de frontera y otros pioneros de la conquista del oeste estadounidense concretamente los *rangers* de Texas”^{84,85}.

⁸³ *Ibid.*, p. 105.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 132.

⁸⁵ Los rangers fueron un grupo organizado de vigilantes en el estado de Texas, que surgió unos años antes de que el mismo estado se separara de México. Sus labores principales eran combatir las incursiones de indios, mexicanos y bandidos en las comunidades pertenecientes al estado, y se caracterizaban por montar a caballo y el uso de revólveres asimilando la figura del vaquero estadounidense.

La etapa formativa de la Patrulla Fronteriza, tomando en cuenta la ley Johnson-Reed y la fundación de la corporación en 1924, fue también una etapa en la que se extendía la aplicación de las leyes federales en todo el territorio estadounidense, por lo que las reformas y leyes migratorias dictadas durante esos años tuvieron un gran impacto en la conformación del régimen fronterizo. En este sentido, la Ley de inmigración de 1929 fue un nuevo punto de partida para el control de la inmigración ilegal porque “tipificaba el cruce fronterizo no autorizado como delito menor en quien lo cometía por primera vez y como delito grave que merecía una pena de entre dos y cinco años de cárcel y una multa de 10,000 dólares en los reincidentes”⁸⁶.

Dicha ley inauguró una nueva etapa donde la vigilancia de la inmigración ilegal comenzó a formar parte del sistema penal estadounidense⁸⁷, aunque la criminalización había comenzado años atrás con la detención y enjuiciamiento de inmigrantes asiáticos principalmente. Posteriormente debido al aumento de las denuncias en contra de la Patrulla Fronteriza, el Departamento del Trabajo comenzó investigaciones que condujeron a la reorganización del Servicio de Inmigración y del Servicio de Naturalización en un órgano conjunto denominado Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés)⁸⁸.

En 1934 la corporación comenzó otro período de profesionalización cuando en El Paso, Texas se creó la Escuela de Capacitación del Distrito de El Paso por iniciativa del director del mismo distrito G.C. Wilmoth. Tres años más tarde en 1937 se convirtió en la Escuela de Capacitación de la Patrulla Fronteriza⁸⁹ y se volvió obligatoria la asistencia para todos los reclutas, con lo que la centralidad de aplicación de las leyes de inmigración se consolidó en la región de la frontera con México.

Los cambios ocurridos en la gestión del control migratorio en Estados Unidos durante esta época, también propiciaron acciones de las autoridades mexicanas, que más que una iniciativa propia fue una respuesta ante los cambios administrativos del vecino del norte. El Departamento de Migración de México dependía de la Secretaría de Gobernación y tuvo una débil organización hasta su consolidación como órgano desconcentrado de la misma secretaría en 1993 durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari.

⁸⁶ Lytle Hernández, *op. cit.*, p. 185.

⁸⁷ En 1927 también hubo una restricción fiscal hacia el Servicio de Inmigración, lo que ocasionó que la expulsión de migrantes mexicanos fuera más sencilla debido a la falta de una audiencia administrativa, véase *La Migra! Una historia de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos*.

⁸⁸ Lytle Hernández, *op. cit.*, p. 136.

⁸⁹ En inglés: Border Patrol Training Academy.

Dicha dependencia fue creada en 1926 y durante sus primeros años de vida mantuvo una estrategia para el control migratorio que contemplaba tres tipos de acciones: 1) transmisión de noticias en radio, prensa y volantes advirtiendo a los mexicanos los riesgos de introducirse ilegalmente en Estados Unidos, 2) establecimiento de puestos de inspección en estaciones de trenes a lo largo de las rutas hacia la frontera, y 3) la confiscación de pasaportes⁹⁰.

Esta estrategia refuerza el planteamiento de que la frontera se configura más allá de una línea y abarca todo un espacio que es susceptible del control estatal. Además, como señala Lytle Hernández la segunda estrategia [y también la tercera] era un sistema de agentes mexicanos que vigilaban la aplicación de las leyes de inmigración estadounidense fuera su territorio nacional:

Los puestos de inspección en las estaciones de trenes y el decomiso de pasaportes ampliaba el régimen de control inmigratorio estadounidense hasta mucho más al sur de la frontera con México. En consecuencia, para muchos trabajadores migrantes mexicanos el intento de entrar de manera ilegal a Estados Unidos empezaba evadiendo a los agentes del Departamento de Migración⁹¹.

Hasta finales de los años treinta se observó un viraje del gobierno federal para el control de las fronteras territoriales, influenciado principalmente por la coyuntura internacional y las preocupaciones que la Segunda Guerra Mundial trajo al continente. En 1940 por decisión del Congreso se trasladó el Servicio de Inmigración y Naturalización al Departamento de Justicia y se le asignó un aumento de presupuesto a la Patrulla Fronteriza, con esto la corporación “(...) pasó a formar parte de la creciente burocracia de cumplimiento de leyes federales. Allí, la Fiscalía General de Estados Unidos emprendió un proyecto de centralización y consolidación del control de la inmigración y la observancia de las fronteras”⁹².

Además de este cambio que terminó de introducir a la Patrulla Fronteriza en el sistema de aplicación de la ley estadounidense, un año después de la transición se creó el cargo de supervisor jefe de la Patrulla Fronteriza para contribuir a la centralización del control fronterizo y al fortalecimiento institucional de la corporación. Todos estos cambios junto con el aumento de reclutas y la adquisición de equipos de telecomunicaciones y transporte propiciaron un mejor funcionamiento de la Patrulla Fronteriza.

En este escenario, surgen iniciativas gubernamentales que buscan controlar los flujos migratorios dentro del territorio, los cuales introdujeron cambios en la gestión fronteriza y en

⁹⁰ *Ibid.*, p. 191.

⁹¹ *Idem.*

⁹² *Ibid.*, p. 203.

la forma en la que se entendió el fenómeno de la migración en ambos países. Tal es el caso del Programa Bracero que se consolidó como el tema primordial en la relación bilateral y que sentó las bases de la colaboración entre ambos países.

1.3.2. El Programa Bracero (1942-1964)

En 1942 se estableció el Programa Bracero, que fue un convenio de trabajadores temporales promovido por la demanda de mano de obra en Estados Unidos durante los años de la Segunda Guerra Mundial. Dicho programa estuvo enfocado inicialmente al sector agrícola y posteriormente se expandió a otros sectores de la industria estadounidense; el acuerdo: “Se consideraba una subcontratación entre patrones y trabajadores de manera individual”⁹³, y supuestamente aseguraba condiciones seguras durante la estancia de los inmigrantes mexicanos.

Durante estos años también comenzó la colaboración transfronteriza entre las autoridades migratorias de ambos países con el objetivo de controlar la inmigración ilegal y el retorno de los mexicanos a su lugar de origen. En un acuerdo establecido entre las dos autoridades migratorias, en 1945 se estipulaba que la Patrulla Fronteriza trasladaría a los inmigrantes hasta dejarlos en manos de autoridades mexicanas, quienes a su vez eran los encargados de trasladar a los migrantes de la zona fronteriza hacia el centro del país.

Esta colaboración bilateral cambió completamente el sentido de la región fronteriza, particularmente porque las Partidas Especiales de deportación que habían comenzado años atrás ahora incluían la colaboración directa de las autoridades mexicanas: “Con la colaboración transfronteriza, los agentes estadounidenses y mexicanos pudieron transformar una frontera que señalaba los límites de sus jurisdicciones en un puente que, en vez de dividir, unía los dos sistemas de control migratorio”⁹⁴.

Este hecho también respalda la idea de que el control migratorio por parte de México surgió a la luz de las acciones de las autoridades estadounidenses, más que por una iniciativa nacional propia del gobierno mexicano, que durante la época del Programa Bracero se limitó a señalar las condiciones de vida de los trabajadores temporales en Estados Unidos, que no se cumplieron según lo establecido en el acuerdo de 1942. Otro acontecimiento importante durante estos años fue la colocación de 1372 metros de malla de alambre de tres metros de

⁹³ Blanca Torres; *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores. De la guerra al mundo bipolar*, Tomo VII, El Colegio de México, Ciudad de México, 2010, p. 37.

⁹⁴ Lytle Hernández, *op. cit.*, p. 246.

altura por parte de la Comisión de la Frontera Internacional y Aguas de Calexico, ante el creciente aumento de cruces ilegales en el estado de California⁹⁵.

Es importante tener en cuenta que durante los años del Programa Bracero se crearon dinámicas particulares en los flujos migratorios debido a que la mayor parte de los trabajadores temporales eran hombres. Como consecuencia los cruces ilegales de mujeres, niños y personas no calificadas para el programa aumentaron considerablemente, modificando la tendencia previa en la que los hombres predominaban en la búsqueda de mejores oportunidades en territorio estadounidense, además de los cambios en las dinámicas familiares y laborales al interior de México.

En este sentido el Programa Bracero no fue del todo exitoso debido a lo mencionado anteriormente y a que México no poseía las capacidades necesarias para contener la emigración hacia Estados Unidos, sufriendo pérdidas de mano de obra en algunas regiones del país, al tiempo que sus preocupaciones se centran también en que se cumpliera lo establecido en el acuerdo, lo cual no sucedió a cabalidad, aunado a que se documentaron violaciones recurrentes al contrato de trabajo por parte de los patrones así como a las condiciones que los mismos empleadores establecieron, que carecían de una supervisión por parte de las autoridades estadounidenses⁹⁶.

1.3.3. La Ley de Seguridad Nacional de 1947

La década de 1940 fue importante a nivel mundial debido a la coyuntura de posguerra que se vivió en Europa, la cual tuvo resonancias importantes en Estados Unidos. Dos hechos fueron de gran relevancia durante esos años; el primero fue la creación del Plan Marshall o Programa de Reconstrucción Europea (PRE) que fue elaborado por funcionarios del Departamento de Estado como William L. Clayton (primer Subsecretario de Estado para Asuntos Económicos) y George F. Kennan (embajador estadounidense en Rusia y Yugoslavia, mejor conocido por sus tendencias anticomunistas), y pronunciado por el Secretario de Estado, George Catlett, en la Universidad de Harvard en junio de 1947, donde se buscaba contribuir financieramente a la reconstrucción de los países europeos afectados por la guerra, y en el cual

⁹⁵ *Ibid.*, p. 247.

⁹⁶ Para más información sobre el Programa bracero véase Jorge Durand; “El programa bracero (1942-1964). Un balance crítico”, *Migración y Desarrollo*, Red Internacional de Migración y Desarrollo, Zacatecas, núm. 9, 2007, pp. 27-43.

“(…) Estados Unidos canalizó a Europa occidental en únicamente cuatro años 13,000 millones de dólares, de los cuales sólo el 15% sería reembolsable en un plazo de 50 años”⁹⁷.

Aunque dicho programa tuvo éxito debido a las condiciones en las que se encontraba Europa tras la guerra, su objetivo no era sólo ayudar económicamente a los países europeos, sino generar un mecanismo de influencia estadounidense en el continente para la contención del comunismo y su expansión en países empobrecidos, destruidos y susceptibles de adoptar la doctrina enarbolada por la Unión Soviética.

El segundo hecho de importancia vital para la comprensión del papel de Estados Unidos en el mundo y su concepción sobre la protección territorial estatal fue la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional de 1947⁹⁸, que reorganizó el sistema de seguridad y defensa estadounidense vigente durante la Guerra Fría y hasta el año 2001. Dicha ley estableció dependencias como: el Consejo de Seguridad Nacional, el Comando conjunto, la Agencia Central de inteligencia, el Departamento de Defensa que abarca el Ejército, la Marina o Armada y la Fuerza Aérea, y otras corporaciones como la Guardia y la Guardia Costera.

Todas estas dependencias conforman la organización militar estadounidense, contribuyendo a su consolidación mundial y articulándose por medio del Comando Conjunto de los Estados Unidos, encargado de coordinar tareas en materia de seguridad con todas las dependencias y departamentos, fungiendo como principal asesor del Presidente, del Consejo de Seguridad Nacional, y del Departamento de Defensa, funcionando a la vez como el agente organizador de la doctrina y las prácticas en materia de seguridad nacional⁹⁹ que implementa Estados Unidos dentro y fuera de su territorio.

Con toda la reorganización de la administración pública estadounidense de 1947 y el contexto mundial vigente una vez inaugurado el período de Guerra Fría “el continente americano en general y en particular México cobraron una importancia inusitada para Estados Unidos durante la guerra (...) la segunda Guerra Mundial vinculó directamente la seguridad nacional y el desarrollo económico de México a los de Estados Unidos”¹⁰⁰. Un ejemplo claro de la misma dinámica fue la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) firmado en Río de Janeiro en septiembre de 1947 y cuyo artículo 3º fracción 1ª establece:

⁹⁷ Hernández-Vela, *op. cit.*, p. 3683.

⁹⁸ En inglés: National Security Act of 1947.

⁹⁹ Por seguridad nacional se entiende el conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a la armonización plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos, que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los órdenes, véase *Enciclopedia de Relaciones Internacionales* p. 4227.

¹⁰⁰ Lytle Hernández, *op. cit.*, p. 217.

1. Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas¹⁰¹.

Con la firma del TIAR promovida por Estados Unidos la mayor parte de los países del continente americano quedaban sometidos a un mecanismo internacional que los comprometía a actuar en caso de un ataque extranjero, muy similar al sistema que se propondría en los siguientes años con el establecimiento de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949.

Una vez inaugurado oficialmente el período de Guerra Fría con el establecimiento del aparato de seguridad estadounidense, Estados Unidos consolida la construcción de su hegemonía basada en el control territorial y el desarrollo pleno de su seguridad nacional, visión que logró expandirse y consolidarse tanto en el mundo como al interior de Estados Unidos, cuya expresión material se manifiesta en los años posteriores en la frontera con México.

1.3.4. La era del “mojado” (1952-1965)

En 1952 comenzó una nueva etapa para el control migratorio y la vigilancia fronteriza en Estados Unidos. Albert Quillin, un recluta de la Patrulla Fronteriza asignado en Alice, Texas, introdujo cambios importantes en las estrategias de la corporación, estableciendo un sistema de brigadas encargadas de buscar extranjeros ilegales en determinadas zonas de la región fronteriza, para después aprehenderlos y deportarlos de regreso a México.

Esta estrategia comenzó a implementarse en 1950 y fue adoptada oficialmente por la corporación en 1954 bajo la denominación de Operación Mojado¹⁰²:

El modelo de la Operación Mojado combinaba la persecución agresiva de personas de origen mexicano presentes en Estados Unidos con las deportaciones masivas al interior de México. Respaldo con un aumento de personal en la región de la frontera con México y con un equipo más avanzado, como radios y aviones, el modelo supuso un aumento sin precedente del número de aprehensiones. Entre 1950 y 1953, las detenciones de la Patrulla Fronteriza casi se duplicaron, de 469 581 a 839 149¹⁰³.

Es importante destacar que al igual que durante su etapa formativa, la Patrulla Fronteriza fue susceptible de quejas por parte de los agricultores y empresarios de los estados del sur, porque

¹⁰¹ Departamento de Derecho Internacional; “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca”, *Tratados Multilaterales*, Organización de los Estados Americanos, Washington D.C.

¹⁰² En inglés: Operation Wetback.

¹⁰³ Lytle Hernández, *op. cit.*, p. 295.

la estrategia que inauguró la Operación Mojado trasladó la observancia de las leyes de inmigración a las comunidades y propiedades de los empresarios que mantenían un sistema de producción basado en la explotación de los trabajadores que cruzaban de forma ilegal, como era el caso de la familia Newton en Texas:

Como se lo explicó a su hijo, los texanos del sur protegían sus hogares, sus familias, sus propiedades y su estilo de vida contra las redadas de la Patrulla Fronteriza. Él era el amo; los mexicanos ilegales, los equivalentes de los esclavos negros, y juntos formaban un hogar, un sistema de relaciones obrero-patronales, en un mundo de intimidad y desigualdad inextricablemente unidas. La patrulla fronteriza amenazaba el hogar al reducir el control del patrón sobre los trabajadores migrantes indocumentados de México¹⁰⁴.

Este nuevo sistema de limpieza de las comunidades fronterizas e industriales es el origen rastreable de la estrategia de redadas que actualmente lleva a cabo el Servicio de Control de Inmigración y Aduanas (SICA). Los conflictos con las diversas comunidades de los estados del sur no tardaron en salir a flote y generar respuestas por parte de la Patrulla Fronteriza. Esta etapa es particularmente interesante porque la discusión pública sobre el papel y las acciones de la Patrulla Fronteriza fueron también resonancias del pasado esclavista en el sur de Estados Unidos.

Mientras los migrantes mexicanos se volvían más combativos ante la inminencia de ser arrestados y deportados, al tiempo que eran respaldados por los agricultores y empresarios, la Patrulla Fronteriza se colocó como la corporación que vigilaba ese vacío productivo que dejó la abolición de la esclavitud en los estados sureños:

La Patrulla Fronteriza defendía sus prácticas arguyendo que el problema de la inmigración ilegal en la zona fronteriza era, en el fondo, un problema social que amenazaba la democracia estadounidense al crear condiciones de trabajo y relaciones obrero-patronales similares a las de la esclavitud del antiguo sur. Antes que invocar un discurso de soberanía nacional, nativismo u orden público -todo lo cual latía bajo la superficie-, los agentes de la patrulla preferían entender el control migratorio como un asunto de trabajadores, patrones y las relaciones sociales de desigualdad que se daban entre ellos cuando los jornaleros cruzaban ilegalmente la frontera de Estados Unidos¹⁰⁵.

Un año antes de la Operación Mojado se intentó llevar a cabo otra operación que de forma simultánea introdujo cambios en la administración y la vida de la región fronteriza. La Operación Tormenta de 1953 consistía originalmente en tres pasos: primero se cerraría la región fronteriza con el apoyo de 2180 soldados -situación que no se llevó a cabo debido a la

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 303.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 331.

imposibilidad de utilizar al Ejército para la aplicación de la ley al interior del país- además de construir vallas en la zonas con mayor concurrencia de cruces ilegales, en segundo lugar se establecieron controles en carreteras y ferrocarriles para impedir el traslado de los migrantes hacia el interior del país, y por último se organizaron brigadas especiales para realizar redadas en las ciudades del norte de los estados fronterizos como San Francisco, para aprehender mexicanos y trasladarlos hasta su país de origen en colaboración con las autoridades mexicanas¹⁰⁶.

Este tipo de acciones que incluían controles en puntos estratégicos para la movilidad y redadas en comunidades donde la presencia de inmigrantes mexicanos era un fenómeno cotidiano, cimentaron las bases para el control migratorio que se vive actualmente en Estados Unidos, y contribuyó a la formulación de estrategias tanto administrativas en el Servicio de Inmigración y Naturalización y operativas en la Patrulla Fronteriza, cuyos orígenes se remontan a una incipiente y poco coordinada corporación, cuyo despegue es atribuible al desarrollo de la aplicación de las leyes federales en todo el país.

Los años posteriores a la “era del mojado” fueron años de mayor estabilidad para la Patrulla Fronteriza a pesar de que la inmigración ilegal nunca dejó de aumentar. El mismo año de la Operación Mojado, ante la imposibilidad de desplegar al Ejército en la región fronteriza, el Presidente Dwight D. Eisenhower nombró como comisionado del Servicio de Inmigración y Naturalización a un ex compañero suyo de la Academia de West Point, el general retirado Joseph Swing, quien dos años más tarde dividió a la dependencia en cuatro unidades regionales, cada una con sus propias divisiones de Inmigración y Observancia, formando las unidades suroeste, noroeste, noreste y sureste¹⁰⁷.

Bajo el mandato del general Swing que terminó hasta 1962 también se estableció el Centro de Documentos Fraudulentos en Arizona, que se encargaba de realizar investigaciones sobre las personas que utilizaban y traficaban documentos falsos de inmigración y ciudadanía, que más tarde se convirtió también en el centro donde capacitaban a los miembros de Patrulla Fronteriza para el análisis de documentos¹⁰⁸.

Más allá de introducir las tácticas militares a la corporación policiaca encargada de hacer valer las leyes de inmigración, el mandato de Swing fue el momento transitorio de la gestión fronteriza que inauguró una nueva etapa donde las leyes federales de inmigración comenzaron a formar parte del sistema penal estadounidense, gracias a que “Según sus

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 337-339.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 366.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 377.

documentos de reclutamiento, la Patrulla Fronteriza era la primera línea de defensa contra el crimen en Estados Unidos porque “el extranjero que viola nuestra frontera quebranta las leyes de este país y del suyo”¹⁰⁹, aunque años atrás ya se habían tipificado los cruces ilegales como delitos menores.

Ejemplo de lo anterior fue la puesta en marcha en 1956 del “(...) programa Criminal, Inmoral y Narcóticos (CIN)¹¹⁰, cuyo objetivo principal era “identificar y localizar personas excluibles de Estados Unidos conforme a los capítulos de la Ley de inmigración y Nacionalidad que se referían a las clases implicadas en delitos, inmoralidad y violación de las leyes sobre narcóticos”¹¹¹.

Este programa comenzó a recabar datos de los extranjeros que fueran susceptibles de ser deportados debido a sus antecedentes penales, anteriores a su nueva condición de inmigrantes ilegales, incluso en colaboración con las autoridades mexicanas. Lytle Hernández señala cómo el Servicio de Inmigración y Naturalización inauguró el sistema de recolección de datos biométricos que hoy utiliza tecnología de punta para la identificación de individuos potencialmente peligrosos al ingreso en territorio estadounidense:

A fines de la década de 1950, el INS empezó a tomar las huellas dactilares de los detenidos que habían reincidido en infracciones de inmigración. Las huellas se enviaban al FBI. Si en el lapso de 15 días el INS no recibía una respuesta positiva sobre los antecedentes penales del inmigrante, agentes del servicio y de la patrulla en el centro de detención iniciaban una causa penal contra él. Esta práctica vinculó los esfuerzos relativamente marginales y mal financiados de control federal de la inmigración con el corazón institucional de la observancia de las leyes federales: el FBI¹¹².

De esta forma la gestión de la inmigración en Estados Unidos comenzó a formar parte del sistema de control de la delincuencia, situación que se reforzó en la misma década “con la aprobación de la Ley de Control de Narcóticos de 1956, que imponía la cadena perpetua o aun la pena de muerte a ciertos delitos que afectaban a menores de edad”¹¹³.

Los años que transcurrieron desde la década de 1940 hasta 1960 fueron precisamente los mismos donde el consumo y la distribución ilegal de narcóticos aumentó drásticamente en Estados Unidos posterior a la etapa de la prohibición¹¹⁴. La Ley de Control de Narcóticos de 1956 dispuso que la adicción a las drogas y cualquier infracción de dicha legislación podría ser

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 381.

¹¹⁰ En inglés: Criminal, Immoral and Narcotic Program (CIN).

¹¹¹ *Idem.*

¹¹² *Ibid.*, p. 385.

¹¹³ *Ibid.*, p. 389.

¹¹⁴ Thomas M. Quinn y Gerald T. McLaughlin; “The Evolution of Federal Drug Control Legislation”, *Catholic University Law Review*, vol. 22, núm. 3, 1973, p. 601.

motivo de deportación, entrelazando el control migratorio con el de la lucha contra las drogas^{115,116}.

Aunque supuestamente el Programa Bracero implementado años atrás había orientado la inmigración mexicana en Estados Unidos hacia un marco legal, es importante señalar de nueva cuenta que la inmigración ilegal nunca se detuvo. Las tácticas de la Patrulla Fronteriza junto con el programa de trabajadores temporales y la prosperidad que trajo el desarrollo estabilizador en México lograron descender las cifras de extranjeros deportables localizados en Estados Unidos de 225,186 en 1955 a 42,879 en 1964, con su cifra más baja en 1960 con 28,966¹¹⁷.

Para 1965 comenzó formalmente el fin de la “era del mojado” con la implementación de la Ley de Inmigración y Nacionalidad que sustituyó a la Ley de Orígenes Nacionales de 1924, y que impuso un límite numérico a la inmigración legal de mexicanos (120,000 para todo el continente americano), con lo cual se dispararon las aprehensiones que pasaron de 44,161 en 1965 a 616,630 en 1974 debido en gran medida a los mexicanos desempleados que buscaban oportunidades laborales en el país vecino tras el final de una época de prosperidad mexicana¹¹⁸.

Este aumento en la inmigración ilegal hacia Estados Unidos fue apenas el comienzo de un flujo de migrantes que nunca se detuvo y que a partir de la década de 1950 se convirtió en objeto de la aplicación de las leyes en materia criminal, comenzando con una etapa donde los migrantes mexicanos racializados por el contexto propio de explotación en la región y las prácticas de la Patrulla Fronteriza se convertían en infractores de las leyes nacionales, y siempre, por ser mexicanos, en posibles contrabandistas.

En esos años el entonces comisionado del Servicio de Inmigración y Naturalización, Leonard F. Chapman ya adelantaba calificativos similares a los del último gobierno republicano del siglo XXI: “(...) la inmigración ilegal había vuelto alcanzar un grado crítico, y que esta vez los inmigrantes eran delincuentes, prostitutas y contrabandistas de drogas en vez de los sencillos y afables “mojados” de antaño”¹¹⁹.

Este cambio en las políticas de administración fronteriza por parte de Estados Unidos, así como en los objetivos centrales del control de la región evoca los planteamientos de

¹¹⁵ Lytle Hernández, *op. cit.*, p. 389.

¹¹⁶ Es importante mencionar que además de las atribuciones en materia de aplicación de la ley que comenzó a tener la Patrulla Fronteriza en la década de 1950, en el año de 1955 todos los agentes de la corporación fueron nombrados inspectores de aduanas facultándolos para la intercepción del contrabando en general, véase ¡La Migra! Una historia de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos p. 390.

¹¹⁷ Kelly Hernández, *op. cit.*, pp. 370-371.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 395.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 400.

Reboratti que considera a la frontera como un espacio heterogéneo y cuyo significado se enuncia siempre desde el punto de vista de una sociedad y un tiempo específicos. La era en la que el presidente Richard Nixon puso en marcha la maquinaria antidrogas en Estados Unidos, propiciando un entorno de mayor control y vigilancia en la región fronteriza fue la antesala de la etapa por venir que además de calificar al inmigrante mexicano como posible delincuente y narcotraficante, le añadiría el adjetivo de “terrorista”, en una de las etapas donde la administración fronteriza expresa con mayor puntualidad la idea del Estado y la protección territorial del mismo.

1.3.5. El reforzamiento de la frontera y la estrategia disuasoria (1965-2000)

La etapa posterior a la era del mojado fue un periodo de transformaciones mundiales y también de cambios importantes al interior de Estados Unidos. En 1965 se modificó la Ley de Inmigración y Nacionalidad para supuestamente eliminar los sesgos raciales en el sistema de inmigración; dicha ley estableció una cuota de 20,000 visas de residentes permanentes por año hasta alcanzar la cifra requerida para abarcar el total de inmigrantes de todo el mundo que era de 290,000, dividiendo las mismas en 170,000 para el hemisferio oriental y 120,000 para el occidental.¹²⁰

El periodo de 1965 hasta 1985 fue una etapa donde la población mexicana continuó migrando hacia Estados Unidos de forma circular “con el 86 % de las entradas de indocumentados entre 1965 y 1985 compensadas por las salidas, dando como resultado una población de indocumentados que crece lentamente al norte de la frontera”¹²¹. También durante este periodo surgió lo que Douglas S. Massey define como la Narrativa de la Amenaza Latina, que fue una codificación sistemática en los medios de comunicación estadounidenses en la cual:

La migración desde el sur de la frontera se denominó cada vez más como una "crisis" y se calificó como una "inundación" que "inundaría" a los Estados Unidos y "ahogaría" a su sociedad o una "invasión" de "extranjeros" hostiles enfrentados contra los agentes de la Patrulla Fronteriza “desarmados” que buscaban "mantener la línea" contra los "cargos banzai" de los inmigrantes que "invadirían" la sociedad estadounidense¹²².

¹²⁰ Douglas S. Massey, The Mexico-U.S. Border in the American Imagination, *Proceedings of the American Philosophical Society*, vol. 160, núm, 2, junio 2016, pp. 166-167.

¹²¹ *Ibid.*, pp.167-168.

¹²² *Ibid.*, p. 168.

Para 1976 el Congreso mantuvo la misma cuota pero sin diferenciación geográfica, a la par que el flujo migratorio mexicano continuó integrándose a las estructuras sociales y familiares en Estados Unidos como inercia de las dinámicas establecidos por el Programa Bracero. Además, el creciente número de aprehensiones significó la oportunidad perfecta para políticos y burócratas de impulsar el miedo de la opinión pública hacia los flujos migratorios, como fue el caso del entonces Comisionado del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos, Leonard F. Chapman, quien promulgó una retórica de invasión por parte de “extranjeros ilegales” quienes supuestamente robaban los trabajos de los residentes legales y se aprovechaban de los servicios públicos y fiscales.¹²³

Posteriormente en 1985 el presidente Ronald Reagan calificó la inmigración indocumentada como una amenaza para la seguridad nacional estadounidense aprovechando la retórica anticomunista que caracterizó su gobierno, en el cual se impulsó la protección fronteriza con la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986 (LRCI)¹²⁴, que estableció sanciones para los empleadores que contrataran trabajadores indocumentados, el camino para que personas que hubieran ingresado al país antes 1982 pudieran obtener documentación, la legalización de algunos trabajadores agrícolas, el reforzamiento de la frontera y el establecimiento de un programa temporal de trabajadores agrícolas.¹²⁵

La LRCI de 1986 además de significar un cambio en la dinámica fronteriza también marcó la pauta en la que el gobierno mexicano trató la gestión del fenómeno migratorio. Posterior a la terminación del Programa Bracero (1964-1974), el gobierno de México adoptó una postura dispuesta a cubrir con la demanda de mano de obra estadounidense, buscando restablecer un programa similar de contratación legal de trabajadores que incluyera las demandas básicas para los mexicanos que migraban en programas laborales binacionales, que incluyera las condiciones esenciales de salario, salud, vivienda y alimentación.¹²⁶

Al no fructificar las propuestas mexicanas que se llevaron principalmente en las reuniones interpalmanetarias de ambos países que comenzaron en 1961, el gobierno de México se posicionó de una forma ambivalente ante el fenómeno migratorio y la gestión fronteriza a partir del año 1975. Francisco de Alba (1999) hace una división histórica de la política migratoria mexicana: antes de la promulgación de la LRCI de 1986 y después de la misma,

¹²³ *Ibid.*, pp.168-169.

¹²⁴ En inglés: Immigration Reform and Control Act of 1986 (IRCA).

¹²⁵ Observatorio de Legislación y Política Migratoria, “Immigration Reform and Control Act of 1986 (IRCA)”, *Legislación de Estados Unidos*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 2019.

¹²⁶ Francisco Alba, La política migratoria mexicana después de IRCA, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 14, núm.1, 1999, pp. 15-16.

definiendo la etapa previa como un periodo donde existió una *política de no tener política* que “(...) se trataba de una postura deliberada, consciente y a tono con los principios de la política exterior mexicana de no intervención en los asuntos internos de otros estados.”¹²⁷ que además concordaba con la creciente retórica de la generación de empleos.

A partir de 1986 con la promulgación de la LRCI como una ley que buscó sustituir el sistema de cuotas instalado en la década de 1920, el gobierno de México optó por la estrategia del diálogo hasta el año 2000, advirtiendo la necesidad de un tratamiento del fenómeno migratorio, y por lo tanto de la región fronteriza, desde una perspectiva bilateral y con constantes involucramientos ante la imposibilidad de detener el flujo migratorio que no dejó de crecer ante la ausencia de un programa laboral binacional.¹²⁸

La política de dialogar con las contrapartes estadounidenses se mantuvo en las reuniones interpalamentarias de 1986 en adelante, además de hacerse presente debido al establecimiento de la comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo que surgió de la LCRI, que dependía del Congreso de Estados Unidos y que tuvo la posibilidad de realizar sus actividades en territorio mexicano.¹²⁹

La LRCI de 1986 fue la antesala de la restricción que ya caracterizaba a las leyes de inmigración y al control fronterizo estadounidense, debido a que la década de los noventa -y particularmente la administración del demócrata Bill Clinton (1993-2001)- representó el fortalecimiento de la vigilancia en la región fronteriza, llevándose a cabo diversos operativos que sentaron las bases de las acciones gubernamentales en torno a la frontera durante el siglo XXI.

Los operativos aludidos comenzaron en octubre de 1993 con la Operación Bloqueo¹³⁰ que fue renombrada en abril de 1994 como la Operación Mantener la Línea¹³¹ que se llevó a cabo en el Paso, Texas y que inauguró una nueva etapa de control fronterizo como señala Guillermo Alonso Meneses (2014):

Fue la primera medida antiinmigrante en la frontera de la administración demócrata en un contexto de crisis económica heredada de las deficitarias administraciones republicanas de Reagan y Bush padre. Si el nombre y el operativo “Blockade” fueron un ensayo de semanas, su metamorfosis en “Hold the Line” inició una época de hierro y sin retorno en la lucha contra la migración irregular. El detonante fue la conjunción de factores económicos depresivos, la

¹²⁷ *Ibid.*, p. 18.

¹²⁸ *Ibid.*, pp 20-21.

¹²⁹ *Ibid.*, p.21

¹³⁰ En inglés: Operation Blockade.

¹³¹ En inglés: Hold-the-Line.

ideología antiinmigrante y la asunción demócrata de una “gubernamentalidad” heredada frente a la migración clandestina y el control fronterizo(...)¹³².

A este operativo le siguió la Operación Guardián¹³³ en noviembre de 1994 que se implementó en la zona de San Diego, California, y que representó el cambio definitivo en la política migratoria estadounidense, con un enfoque mucho más agresivo y donde la protección territorial se expresa con mayor claridad. La Operación Guardián “Reforzó la aplicación de la ley en áreas urbanas alrededor de San Diego y empujó la migración a áreas rurales menos visibles (...) [perturbando] a las comunidades fronterizas al instituir puestos de control, botas sobre el terreno [más agentes], tecnología e infraestructura del muro fronterizo”¹³⁴.

Adicionalmente inauguró lo que desde ese momento se conoce como la Prevención Mediante la Disuasión^{135 136}, que es una estrategia adoptada por la Patrulla Fronteriza que consistió en “(...) desviar los flujos de inmigrantes indocumentados lejos de los cruces fronterizos tradicionales a lo largo de la frontera con California y los redirigió a través del desierto de Sonora hacia Arizona, desde donde prosiguieron hacia nuevos destinos en todo Estados Unidos.”¹³⁷ Esta estrategia ha sido utilizada en toda la región fronteriza desde 1994 y en palabras sencillas lo que provoca es mayor número de migrantes muertos, debido a que los flujos migratorios se mueven hacia “los desiertos con su climatología implacable y letal, en parajes desolados donde la pronta ayuda es imposible.”¹³⁸.

Después de estas operaciones siguieron en 1995 la Operación Salvaguardia implementada en Nogales, Arizona y extendida en todo el sector de Tucson en 1999, y la Operación Rio Grande de agosto de 1997 abarcando la región desde Brownsville hasta Laredo en Texas, las cuales brindaron continuidad a la estrategia de Prevención Mediante Disuasión y expandieron la protección fronteriza estadounidense a lo largo de la frontera, complicando así los cruces de personas sin documentos debido al “aumento de personal en operaciones de patrullaje en la frontera, el uso de tecnología sofisticada con fines de detección y la erección de barreras físicas para prevenir el acceso a ese país.”¹³⁹.

¹³² Guillermo Alonso Meneses, “La frontera-gulag y las deportaciones de migrantes mexicanos”, *Desacatos*, vol. 46 núm. 4, septiembre-diciembre 2014, p. 21.

¹³³ En inglés: Operation Gatekeeper.

¹³⁴ Pedro Rios, “For 25 years, Operation Gatekeeper has made life worse for border communities”, *The Washington Post*, Perspective, Washington D.C., 19 de octubre de 2019.

¹³⁵ En inglés: Prevention Through Deterrence.

¹³⁶ Chad C. Haddal, *Border Security: The Role of the U.S. Border Patrol*, Congressional Research Service, 2010, 40 pp.

¹³⁷ Douglas S. Massey, *op. cit.*, p. 171.

¹³⁸ Guillermo Alonso Meneses, *op. cit.*, p. 22.

¹³⁹ Francisco Alba, *op. cit.*, p. 23.

Es importante resaltar que la estrategia de protección fronteriza se implementó desde los puntos donde existían mayor número de cruces de personas sin documentos, que fueron disminuyendo desde el comienzo de las operaciones implementadas utilizando la Prevención Mediante la Disuasión, tal como se muestra a continuación (**ver cuadro 1**):

CUADRO 1. Detenciones por sectores y año fiscal (1993-1996, 2006-2008, 2011-2013)											
Año	1993	1994	1995	1996	2006	2007	2008	2011	2012	2013	
<i>El Paso</i>	285 781	79 688	110 971	145 929	122 256	75 464	30 312	10 345	9 678	11 154	
<i>San Diego</i>	531 689	450 152	524 231	483 815	142 104	152 460	162 390	42 447	28 461	27 496	
<i>Tucson</i>	92 639	139 473	227 529	305 348	392 074	378 239	317 696	123 285	121 000	120 939	

Fuente: Recuperado de Guillermo Alonso Meneses, "La frontera-gulag y las deportaciones de migrantes mexicanos", *Desacatos*, vol. 46 núm. 4, septiembre-diciembre 2014, pp. 14-31.

Finalmente, la década de los años noventa culminó con la promulgación de la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad Inmigrante (LRIIRI)¹⁴⁰, que conllevó el aumento de las penas por violación de cualquier normativa de inmigración, el incremento de agentes de la Patrulla Fronteriza y sus recursos, la autorización de la remoción expedita sin audiencia de los migrantes no autorizados, restricción de las competencias de tribunales judiciales en decisiones administrativas respecto de la inmigración, el levantamiento de barreras físicas, la transferencia de tecnología en poder del Estado a todas las agencias gubernamentales, la aplicación de tecnologías para identificación y recopilación de datos (como el programa IDENT o el USVISIT)¹⁴¹ y la restricción de los beneficios de seguridad social y el acceso a la educación para las migrantes no autorizados.^{142 143}

Finalmente en 1993 se establecieron los Mecanismos de enlace Fronterizo que buscaron agilizar la solución de problemas cotidianos en la región y fomentar el tratamiento de las relaciones binacionales en los ámbitos locales y nacionales de cada país¹⁴⁴, acción acorde con la posición que el gobierno mexicano adquirió a partir de 1994, cuando con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) la política mexicana, aunque nunca se

¹⁴⁰ En inglés: Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA).

¹⁴¹ En inglés: Automated Biometric Identification System (IDENT) y United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology (USVISIT).

¹⁴² Francisco Alba, *op. cit.*, p. 24 y Guillermo Alonso Meneses, *op. cit.*, p. 22.

¹⁴³ Paradójicamente, la estrategia de dirigir los flujos migratorios hacia lugares más peligrosos donde la geografía juega un papel determinante para la supervivencia, es una estrategia equívoca debido a que entre más restrictivas sean las posibilidades de cruzar la frontera, mayores son los costos y los actores que se involucran en los cruces no autorizados, y mayor es la cantidad de tiempo que las personas que logran cruzar se quedan en Estados Unidos, contemplando la posibilidad de la migración de familias completas así como el crecimiento sustancial en la población migrante a lo largo del territorio estadounidense.

¹⁴⁴ Francisco Alba, *op. cit.*, p. 28.

enfocó en lograr un acuerdo migratorio o un programa de trabajadores temporales amplio, comenzó con el desarrollo extendido de la promoción del respeto a los derechos de los mexicanos residentes en Estados Unidos (autorizados o no), lo cual también explica la abarcadora red de consulados con los que se cuenta en Estados Unidos, y que se ha posicionado como el objetivo primordial de la política migratoria mexicana ante la ausencia de un acuerdo migratorio o un programa laboral abarcadores que atiendan el fenómeno migratorio de manera integral.

A continuación, se presenta un cuadro en donde se resumen las principales leyes y acciones que el gobierno de Estados Unidos ha implementado en materia migratoria y fronteriza, desde el año 1790 hasta el año 2000:

CUADRO 2. Leyes y acciones del gobierno de Estados Unidos en materia migratoria y fronteriza (1790-2000)				
Ley	Año	Presidente de Estados Unidos	Efectos	Particularidades
<i>Ley de Naturalización</i>	1790	George Washington	Se unifica la regulación de la naturalización.	Establece un periodo de residencia libre por dos años; únicamente para personas blancas y de buen carácter moral.
<i>Ley de Naturalización</i>	1798	John Adams	Establece la deportación de aquellos extranjeros considerados peligrosos.	Incrementa el periodo de residencia hasta 14 años. En 1802 se revisa y se reduce el periodo a 5 años.
<i>Tratado de Guadalupe-Hidalgo</i>	1848	James K. Polk	Se extiende la ciudadanía a un aproximado de 80,000 mexicanos residentes de Texas y California.	
<i>Ley de Asentamientos Rurales</i>	1862	Abraham Lincoln	Se otorgaron tierras a inmigrantes europeos con el objetivo de fomentar el desarrollo agrícola.	Se otorgaron tierras de hasta 160 acres de superficie.
<i>Ley Anti Coolie</i>	1862	Abraham Lincoln	El estado de California impone una ley que restringe los salarios a los inmigrantes chinos que trabajaban en zonas mineras.	Se impone un impuesto mensual a personas de origen chino buscando trabajo en Estados Unidos.
<i>Ley de Asentamientos Rurales</i>	1866	Andrew Johnson	Se extendió la posibilidad de adquirir tierras a granjeros que habitaban el sur del país.	
<i>Tratado de Burlingame</i>	1868	Andrew Johnson	Tratado entre China y Estados Unidos que establece el privilegio de naturalización de inmigrantes chinos.	Se suspendió en 1880 debido al incremento en la migración.
<i>Ley de Naturalización</i>	1870	Ulysses S. Grant	Se le otorga el derecho a la población Afroamericana a adquirir la ciudadanía.	Se establece a la par que la ratificación de la quinceava enmienda, que otorgó derecho de voto a todas las personas sin importar su color, raza o condición de servidumbre.

<i>Ley de Exclusión</i>	1882	Chester A. Arthut	Prohibición de la inmigración china hacia Estados Unidos.	
<i>Ley de Inmigración</i>	1882	Chester A. Arthut	Se establece un impuesto de 50 centavos para todos los inmigrantes con el fin de cubrir los gastos de regulación migratoria en los puertos.	Se crearon nuevas categorías migratorias para negar la ciudadanía. Tales como: convictos, lunáticos e idiotas.
<i>Ley Foran</i>	1885	Grover Cleveland	Se prohíbe la importación e inmigración de mano de obra extranjera, exceptuando labores domésticas y trabajo calificado para nuevas industrias.	
<i>Ley de Inmigración</i>	1891	Benjamin Harrison	Se establece la Oficina del Superintendente de Migración, dependiente del Departamento del Tesoro para regular las admisiones al país.	Se excluye de admisión a aquellas personas que sean: idiotas, insanas, indigentes, propensas a convertirse en una carga para la sociedad y aquellas que sufren de enfermedades repugnantes o peligrosas.
<i>Ley de Naturalización</i>	1906	Theodore Roosevelt	Se establece el Buró de Inmigración y Naturalización dependiente del Departamento de Comercio, con el objetivo de regular la política de inmigración.	Esta ley estableció como requerimiento esencial aprender inglés, al igual que se crearon formas que requería la verificación del tiempo de llegada y nombres de parejas e hijos.
<i>Regulación</i>	1906	Theodore Roosevelt	El Buró de Educación de San Francisco, California, impuso una regulación para que los niños de ascendencia japonesa atendieran a escuelas racialmente diferenciadas.	
<i>Ley de Expatriación</i>	1907	Theodore Roosevelt	Estableció que las personas podrían perder su ciudadanía en caso de naturalización o el juramento de lealtad en otro Estado.	Personas naturalizadas podrían perder su ciudadanía en caso de residir dos años en su país de origen, y cinco años en cualquier otro, únicamente en tiempos de paz. Mujeres estadounidenses casadas con extranjeros podrían perder su ciudadanía. Mujeres extranjeras casadas con estadounidenses podrían conservarla al término del matrimonio y mujeres estadounidenses en el extranjero también, siempre y cuando contactaran un cónsul Esta ley fue derogada por Ley de Cable en 1922.
<i>Ley de Cuotas de Emergencia</i>	1921	Warren G. Harding	Incluyó tres leyes: Ley de Inmigración, Ley de Orígenes Nacionales y Ley de Exclusión Asiática. Se favoreció la inmigración de	Se restringió el número de inmigrantes de cualquier país al 3% del número total de personas del mismo origen viviendo en Estados Unidos hasta 1910.

			países del Norte y el Oeste de Europa.	
<i>Ley de Exclusión</i>	1924	Calvin Coolidge	Incluye la Ley de Exclusión Asiática y la Ley de orígenes Nacionales, que imponen cuotas a la inmigración proveniente de Asia.	Se establecen mecanismos y fondos para cumplir con el objetivo de la ley, que era preservar el ideal estadounidense de homogeneidad. También se excluyó a judíos y población del Este de Europa.
<i>Creación de la Patrulla Fronteriza</i>	1924	Calvin Coolidge	Se crea la Patrulla Fronteriza con el objetivo de controlar las fronteras con México y Canadá, al igual que las costas hasta el año de 1927.	
<i>Fórmula de Origen Nacional</i>	1929	Herbert Hoover	Se limitó el número de inmigrantes a 150,000 por año, excluyendo toda población proveniente de Asia.	
<i>Ley de Registro de Extranjeros</i>	1940	Franklin D. Roosevelt	Esta ley permitió que se deportara a cualquier extranjero por pertenecer a alguna organización ilegal o ser comunista.	
<i>Programa Bracero</i>	1942	Franklin D. Roosevelt	Convenio de trabajadores temporales establecido con México que buscó cubrir la demanda de mano de obra en Estados Unidos.	Este programa inició enfocado en el sector agrícola y después se expandió hacia el sector industrial. El programa concluyó en 1964.
<i>Ley de Personas Desplazadas</i>	1948	Harry S. Truman	Esta ley permitió el acceso al país a personas provenientes principalmente de Alemania, Austria, Italia, Reino Unido y Francia, como producto de la Segunda Guerra Mundial.	También se permitió el acceso a víctimas que sufrieran de persecución por el régimen nazi y a aquellos que hubieran migrado a Checoslovaquia.
<i>Ley de Inmigración y Naturalización</i>	1952	Harry S. Truman	Se abolieron las limitaciones a los inmigrantes, excepto el sistema de cuotas de 1924 para nacionalidades asiáticas.	Se extendieron las cuotas según el censo elaborado en 1920. Debido a la política Macartista, esta ley llevó a la exclusión de personalidades como Graham Gren, Gabriel García Márquez, Michel Foucault, Pablo Neruda y Kobo Abe.
<i>Operación Espalda Mojada</i>	1954	Dwight D. Eisenhower	Este progrma redujo la inmigración ilegal de trabajadores mexicanos utilizando tñacticas de búsqueda y captura.	
<i>Ley de Inmigración y Naturalización</i>	1965	Lyndon B. Johnson	Se abolió la Fórmula de Orígenes Nacionales y se reemplazó por una cuota de origen.	
<i>Ley de Refugiados</i>	1980	Jimmy Carter	Se estableció esta ley en concordancia con la Convención de Naciones Unidas para los refugiados de 1951.	Se estableció la admisión de 50,000 refugiados anuales.
<i>Ley de Reforma y Control de</i>	1986	Ronald Reagan	Se reguló la residencia de extranjeros ilegales en Estados	Se prohibió la contratación y reclutamiento de extranjeros no

<i>Inmigración</i>			Unidos desde el 1 de enero de 1982, particularmente aquellos involucrados en el sector agrícola.	autorizados para trabajar y se estableció una nueva clasificación de trabajadores agrícolas temporales y un programa piloto de exención de visa.
<i>Ley de Inmigración</i>	1990	George H. W. Bush	Se crea el programa Programa de Visas de Inmigración de Diversidad para recibir la credencial de residencia permanente por sorteo, comenzando en 1995.	Se otorgaron 55,000 residencias permanentes y el objetivo central fue la diversificación de la población inmigrante en el país.
<i>Operación Bloqueo/Mantener la Línea</i>	1993-1994	Bill Clinton	Primer operativo de patrullaje y detenciones de la década implementado en El Paso, Texas.	
<i>Operación Guardián</i>	1994	Bill Clinton	Operativo de control migratorio implementado en la zona de San Diego, California. Se instalaron más agentes y puestos de control y se aumentó la infraestructura de la barrera fronteriza.	Durante esta operación se implementó por primera vez la estrategia de Prevención Mediante la Disuasión que busca desviar los flujos migratorios lejos de los cruces tradicionales y de las zonas urbanas.
<i>Operación Salvaguardia</i>	1995-1999	Bill Clinton	Se implementaron las mismas estrategias que en la Operación Guardián pero en la zona de Nogales y Tucson, Arizona.	Se dio continuidad a la estrategia de Prevención Mediante la Disuasión.
<i>Operación Río Grande</i>	1997	Bill Clinton	Se implementaron las mismas estrategias que en la Operación Guardián y Salvaguardia en la zona que abarca de Laredo a Brownsville en Texas.	Se dio continuidad a la estrategia de Prevención Mediante la Disuasión.
<i>Ley de Reconciliación de la Reforma del Bienestar</i>	1996	Bill Clinton	Esta ley cortó toda la ayuda y fondos gubernamentales destinados al apoyo a inmigrantes.	
<i>Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad Inmigrante</i>	1996	Bill Clinton	Se vuelven más complicados los procesos para aquellas personas que ingresaron de forma ilegal al país, al igual que se facilitan los mecanismos para su deportación.	También incluyó el incremento de agentes de la Patrulla Fronteriza, la autorización de la remoción expedita sin audiencia de los migrantes no autorizados, el levantamiento de barreras físicas, la transferencia de tecnología y su aplicación para identificación y recopilación de datos.
<i>Ley Patriótica</i>	2001	George W. Bush	Esta ley profundizó los mecanismos para la admisión de extranjeros sospechosos de cualquier tipo de actividad ligada al terrorismo.	

Fuente: Tabla elaborada con base en los artículos Guillermo Alonso Meneses, “La frontera-gulag y las deportaciones de migrantes mexicanos”, *Desacatos*, vol. 46 núm. 4, septiembre-diciembre 2014, pp. 14-31 y Pál Koudela; “A Brief History of immigration Policy in the United States”, *West Bohemian Historical Review*, Pilsen; vol. 3, no. 2, 2013, pp. 43-63.

Capítulo 2. La seguridad fronteriza entre México y Estados Unidos, durante el período de 2001-2009

La llegada de George W. Bush a la presidencia de Estados Unidos y los atentados del 11 de septiembre cambiaron el mundo radicalmente. Los ataques en Nueva York y Washington D.C. trajeron consigo grandes cambios al interior de Estados Unidos donde el gobierno llevó a cabo una nueva estructuración de la administración pública centrada en proteger la patria estadounidense. En el presente apartado se describen dichos atentados, así como la creación y la puesta en marcha del Departamento de Seguridad de la Patria, que incluyó bajo su mandato las dependencias encargadas de la seguridad y la gestión de las fronteras.

2.1. La llegada de George W. Bush a la presidencia

George W. Bush llegó a la presidencia de Estados Unidos tras una elección cerrada luego de que Florida se posicionara como el estado que sumaría más votos ante el Colegio Electoral. Bush fue el primer presidente en mucho tiempo en ganar los votos del Colegio Electoral pero no los votos populares, que en total son 538 de los cuales se necesitan al menos 270 para ser electo como presidente¹⁴⁵.

En Florida el margen de votos populares por los que Bush se adelantaba al candidato demócrata Albert Arnold Gore (conocido como Al Gore) fue de aproximadamente 1000 votos, por lo que el Al Gore solicitó el recuento en cuatro condados del estado: Volusia, Palm Beach, Broward y Miami-Dade, de los cuales sólo se llevó a cabo el recuento de dos reduciendo el margen de diferencia a 500 votos populares. De igual forma se observaron irregularidades en la captura de las papeletas¹⁴⁶, por lo que el candidato demócrata solicitó que se hiciera un recuento de todos los votos estatales de Florida ante la Suprema Corte del estado de Florida.

A 19 días de la elección del 7 de noviembre del 2000, la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos intervino en la elección deteniendo el recuento de votos, de los nueve jueces que integran la Suprema Corte 7 votaron en contra y 2 a favor del recuento, declarándolo inconstitucional bajo la afirmación de que un recuento de ese tipo violaba la “Cláusula de Igual Protección”¹⁴⁷ establecida en la Enmienda 14 de la Constitución de Estados Unidos, que

¹⁴⁵ History: “How the U.S. Supreme Court decided the Presidential Election of 2000”, Topics, *History Channel*, 2018.

¹⁴⁶ Ena Alvarado, David A. Graham, Cullen Murphy, Amy Weiss-Meyer; “The Bush-Gore recount is an omen for 2020”, *The Atlantic*, Politics, Washington D.C., August 2020.

¹⁴⁷ En inglés: Equal Protection Clause.

garantiza que las papeletas de los ciudadanos estadounidenses no pueden ser devaluadas ni recibir un trato disparateo ni arbitrario. Posteriormente el mismo tribunal votó de nuevo para definir el recuento, resultando 5 en contra y 4 a favor, otorgando la elección presidencial a George W. Bush¹⁴⁸.

2.1.1. Los atentados del 11 de septiembre de 2001

Los sucesos acontecidos durante la mañana del martes 11 de septiembre de 2001 cambiaron al mundo. El día comenzó como cualquier otro en Estados Unidos; el presidente George W. Bush tenía programada una visita a la Escuela Primaria Emma E. Booker ubicada en Sarasota, Florida, donde se encontraba en medio de una sesión de lectura dentro de un salón de clases repleto de niños. Andrew Card, jefe del personal de la Casa Blanca, interrumpió la sesión para notificarle al presidente que Estados Unidos se encontraba bajo ataque, un segundo avión se había estrellado contra la Torre Sur que conformaba el Centro de Comercio en Nueva York.

La logística implementada en los ataques a las Torres Gemelas, también conocidos como 9/11 o 11-S, fue llevada a cabo por 19 individuos que meticulosamente abordaron cuatro vuelos comerciales y posteriormente secuestraron los aviones con el fin de estrellarlos en inmuebles de gran relevancia para la estructura gubernamental de Estados Unidos. Originalmente el ataque estaba planificado para impactar dos aeronaves en las torres que conformaban el Centro de Comercio¹⁴⁹ en Nueva York, el pilar económico y financiero de Estados Unidos, uno en el Pentágono, sede del Departamento de Defensa (DD)¹⁵⁰ ubicado en Virginia a sólo unos kilómetros de la capital Washington D.C., y uno más en alguno de los complejos que albergan el poder político estadounidense en la misma capital, la Casa Blanca o el Capitolio¹⁵¹.

Entre las 8:00 y las 9:00 horas, hora del este (EDT), los atacantes abordaron los cuatro vuelos que serían parte de los ataques y que inicialmente viajarían desde sus respectivos destinos hacia las ciudades de Los Ángeles y San Francisco, en California; estos vuelos fueron el American 11 y el United Airlines 175 programados para volar desde Boston, el vuelo

¹⁴⁸ Oyez: “Bush v. Gore”, *Cases*, Oyez, Ithaca/Chicago, 2000.

¹⁴⁹ En inglés: World Trade Center.

¹⁵⁰ En inglés: Department of Defense (DoD).

¹⁵¹ National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States; “The 9/11 Commission Report”, *Congress of the United States*, Washington D.C., July 2004, pp. 1-14.

American 77 que despegó desde Washington DC, y el vuelo United 93, cuya ruta era Newark, Nueva Jersey hacia San Francisco, California.

Los vuelos fueron secuestrados por los siguientes individuos de diversas nacionalidades: el vuelo American 11 fue secuestrado por Mohamed Atta (Egipto), Abdul Aziz al Omari (Arabia Saudita), Satam al Suqami (AS), Wail al Shehri (AS) y Waleed al Shehri (AS); el vuelo United Airlines 175 por Fayez Banihammad (EAU), Mohand al Shehri (AS), Ahmed al Ghamdi (AS), Hamza al Ghamdi (AS) y Marwan al Shehhi (EAU); el vuelo American 77 por Khalid al Mihdhar (AS), Majed Moqed (AS), Hani Hanjour (AS) y los hermanos Nawaf al Hazmi y Salem al Hazmi (AS); y el vuelo United 93 por Saeed al Ghamdi (AS), Ahmed al Nami (AS), Ahmed al Haznawi (AS) y Ziad Jarrah (Líbano).

El primer vuelo que despegó desde Boston (American 11) fue secuestrado alrededor de las 8:14 horas, y según testimonios recopilados por la Comisión Nacional sobre Ataques Terroristas contra los Estados Unidos¹⁵², a las 8:26 se dirigió hacia el sur volando de forma errática, para estrellarse a las 8:46 en la Torre Norte del Centro de Comercio de Nueva York. El segundo vuelo, que también despegó desde Boston (United 175), fue atacado entre las 8:42 y las 8:46, y unos minutos más tarde a las 8:58 se dirigió hacia la ciudad de Nueva York para estrellarse contra la segunda torre del mismo complejo ubicado en la capital financiera de Estados Unidos, la Torre Sur.

El tercer vuelo (American 77) despegó desde Washington DC a las 8:10 horas con dirección a Los Ángeles, fue secuestrado entre las 8:51 y las 8:54, momento en el que se desvió hacia el norte del país para estrellarse en el Pentágono, el principal centro de control del Ejército estadounidense, casi una hora después de ser capturado, a las 9:37 horas. El cuarto vuelo, que no cumplió su objetivo de estrellarse en alguno de los símbolos del poder político estadounidense, despegó a las 8:42 desde Nueva Jersey, y fue secuestrado a las 9:28, seguido de una amenaza de bomba a bordo emitida desde la cabina a las 9:32 y de un intento por parte de los pasajeros y la tripulación para recuperar el control de la aeronave a las 9:57. Minutos más tarde se estrelló en campo abierto en el condado de Shanksville, Pennsylvania entre las 10:03 y las 10:06 horas.

Los ataques en dos de los complejos más importantes para Estados Unidos y el último avión que no cumplió su objetivo dejaron un saldo total de 2,977 muertes; 40 en el vuelo United 93 que se estrelló en Pennsylvania, 184 en el ataque al Pentágono, y 2,753 en el complejo financiero de Nueva York. Aquellos que perecieron durante las colisiones se suman a los que

¹⁵² *Ibid.*, p. 4.

decidieron saltar al vacío y a aquellas personas que no lograron evacuar el complejo ante los derrumbes de ambas torres, las cuales se derrumbaron a las 9:59 (Torre Sur) y a las 10:28 horas (Torre Norte).

Según el reporte elaborado por la Comisión Nacional sobre Ataques Terroristas contra Estados Unidos, los autores intelectuales de los ataques fueron el saudí Osama bin Laden, líder del grupo terrorista Al Qaeda, y Khalid Sheik Mohammed, un ingeniero de nacionalidad paquistaní quien fue el creador del plan original, y el artífice de diversos ataques terroristas como el perpetrado en 1993 al mismo complejo financiero de Nueva York, y un experimentado viajero que residió en Carolina del Norte donde concluyó sus estudios como ingeniero.

Después de años de colaborar de forma independiente junto con su sobrino, Ramzi Yousef, durante los cuales se gestó la intención de un plan minuciosamente elaborado para atacar a Estados Unidos utilizando vuelos comerciales y logró explotar un artefacto en el vuelo 434 de Philippine Airlines el 11 de diciembre de 1994, Khalid Sheik mantuvo contacto en diversas ocasiones con el conocido líder de Al Qaeda, hasta que finalmente entre finales de 1998 y principios de 1999 Osama bin Laden concretó la invitación a Khalid Sheik para llevar a cabo la planificación de un ataque masivo en contra de Estados Unidos.

La planificación y conducción del ataque fue financiada con dinero de Al Qaeda que fue transferido a los demás atacantes a través de Khalid Sheik Mohammed, y se estima que tuvo un costo de entre 400 y 500 mil dólares americanos con los que se financió el entrenamiento y los gastos de los 19 atacantes, de los cuales cinco llegaron a Estados Unidos durante el verano del año 2000.

Los atacantes fueron reclutados directamente por Osama bin Laden o extraídos de los campos de entrenamiento de la organización en Afganistán, la mayoría de nacionalidad saudí. Tres de los atacantes residían originalmente en Hamburgo, Alemania, donde formaban parte una comunidad islámica activa y habían decidido desplazarse hasta Chechenia para formar parte de la insurgencia derivada de la Segunda Guerra Chechena, donde no encontraron cabida y fueron enviados a Afganistán.

Después de diversos entrenamientos, principalmente en Afganistán, Paquistán y Malasia, los atacantes viajaron a Estados Unidos en diferentes momentos para establecerse y continuar con el entrenamiento y la planificación de los ataques en contacto con los autores intelectuales que operaban principalmente desde Afganistán.

Actualmente el lugar que ocupaba el Centro de Comercio en Nueva York es sede del memorial 11-S donde se encuentran las placas grabadas con los nombres de las 2,753 víctimas del ataque, y es comúnmente conocido como la Zona Cero. De igual forma, dentro del

Pentágono en Virginia se reconstruyó una sala para recordar a las víctimas que dejó el impacto del vuelo American 77, uno de los únicos espacios del cuartel principal del Ejército que se encuentra abierto al público.

2.1.2. La Guerra contra el Terrorismo y la Doctrina de Acción Anticipatoria

Los atentados terroristas del 11 de septiembre trascendieron como el suceso más importante desde el comienzo del nuevo milenio. Los efectos que dichos acontecimientos generaron en todos los rincones del mundo son diversos y en gran medida configuraron las relaciones internacionales hasta el día de hoy. El mundo comenzó a girar en torno al terrorismo a partir del 11-S no únicamente por la magnitud de lo acontecido y el saldo de muertes y daños que ocasionó; el 11-S significó el momento idóneo para que Estados Unidos replanteara tanto su política exterior como la política interna, construyendo una narrativa de guerra infinita, vigilancia permanente y protección a la patria mucho más abarcadora y constante que la retórica promulgada durante el período de Guerra Fría.

A las 20:30 horas de la noche del martes 11 de septiembre de 2001, el presidente George W. Bush pronunció un discurso desde la Oficina Oval de la Casa Blanca sobre lo acontecido horas antes en las ciudades de Nueva York y Washington D.C. Este discurso sería el primer pronunciamiento público del presidente después de los ataques, así como el primer esbozo de lo que posteriormente sería la estrategia para combatir el terrorismo a nivel mundial.

Apelando a la libertad y a los preceptos establecidos por el Destino Manifiesto, el presidente Bush sostuvo a una retórica de estabilidad y compromiso para atender de forma inmediata a las personas afectadas por los ataques, al mismo tiempo que dejó en claro que aquellos involucrados en los mismos serían llevados ante la justicia y que Estados Unidos junto con sus aliados se enfrentarían para ganar la guerra contra el terrorismo:

Hoy, nuestros conciudadanos, nuestra forma de vida, nuestra propia libertad fue atacada en una serie de actos terroristas deliberados y mortales (...) Miles de vidas terminaron repentinamente por actos de terror perversos y despreciables. Las imágenes de aviones volando contra edificios, incendios en llamas, enormes estructuras colapsando nos han llenado de incredulidad, tristeza terrible y una ira silenciosa e inquebrantable. Estos actos de asesinato en masa tenían la intención de asustar a nuestra nación y encaminarla hacia el caos y la retirada. Pero han fallado. Nuestro país es fuerte (...) Estados Unidos fue blanco de ataques porque somos el faro más brillante de libertad y oportunidad en el mundo. Y nadie evitará que esa luz brille (...) Nuestra primera prioridad es ayudar a los heridos, y tomar todas las precauciones para proteger a nuestros ciudadanos en casa y en todo el mundo de nuevos ataques (...) La búsqueda está en marcha para los que estuvieron detrás de los actos malvados. He dirigido todos los recursos de nuestras comunidades de inteligencia y aplicación de la ley para encontrar a los responsables y

llevarlos ante la justicia. No haremos ninguna distinción entre los terroristas que cometieron estos actos y los que los cobijan (...) Estados Unidos y nuestros amigos y aliados se unen a todos los que quieren la paz y la seguridad en el mundo, y nos unimos para ganar la guerra contra el terrorismo (...) Estados Unidos ha derribado enemigos antes, y lo haremos esta vez (...) ¹⁵³.

La Guerra contra el Terrorismo ¹⁵⁴ comenzó tan sólo unos días después del 11-S, cuando el presidente George W. Bush se pronunció en conjunto con miembros de su administración ante dichos ataques. Como señala Carlos Fazio: “Cuatro días después de los hechos, desde la residencia campestre en Camp David, el presidente Bush anunció que Estados Unidos estaba “en guerra” y apuntó su dedo acusador contra el millonario saudita Osama Bin Laden, “protegido” de Afganistán, como “principal sospechoso” (intelectual) de los ataques” ¹⁵⁵.

En dicho pronunciamiento, donde el presidente Bush convocó a los funcionarios de más alto rango de su administración para discutir la estrategia que plantearían debido a los ataques, estuvieron presentes el Secretario de Estado Colin Powell, el Fiscal General John Ashcroft y el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld. Bush dejó en claro que Estados Unidos se encontraba en guerra, apuntando a todos aquellos que estuvieran involucrados o apoyaran al terrorismo y convocó a todas las fuerzas armadas del país a unirse para librar la batalla: “Este es un mensaje para todos aquellos que portan el uniforme: Prepárense. Estados Unidos hará lo que sea necesario para ganar esta guerra” ¹⁵⁶.

De igual forma, ante una pregunta realizada por la prensa afirmó que los estadounidenses retomarían de forma inmediata la normalidad de sus vidas. Esta normalidad ahora sería la guerra contra el terrorismo y traería muchos cambios tanto a nivel mundial como al interior de Estados Unidos, donde la concepción de la seguridad y la protección ante amenazas externas, ajenas a los preceptos de libertad y democracia enarbolados por dicho país, cambiarían de forma radical y los esfuerzos se concentrarían en proteger a la patria estadounidense, comenzando por las fronteras:

Señor, ¿cuánto sacrificio se espera que hagan los estadounidenses comunes en su vida diaria, en sus rutinas diarias?

Nuestra esperanza, por supuesto, es que no hagan ningún sacrificio. Nos gustaría que la vida volviera a la normalidad en Estados Unidos. Pero estas personas nos han declarado la guerra, y haremos todo lo que sea necesario para asegurarnos de que estamos a salvo internamente. Por

¹⁵³ NBC News; “From the archives: George W. Bush’s Oval Office speech on 9/11”, *NBC News Now Video*, Nueva York, 2019.

¹⁵⁴ En inglés: *War on Terror*.

¹⁵⁵ Carlos Fazio; *Terrorismo Mediático. La construcción social del miedo en México*, Random House Mondadori, México, 2013, p. 14.

¹⁵⁶ George W. Bush; “Terrorist Attacks on the United States”, *National Security press conference at Camp David*, White House, Washington DC, 2001.

lo tanto, es posible que las personas no puedan abordar vuelos tan rápido. Nuestras fronteras son más estrechas que nunca. Estamos tomando una variedad de medidas para asegurarnos de que el pueblo estadounidense esté seguro (...) ¹⁵⁷.

Finalmente, el 20 de septiembre de 2001 el presidente Bush ofreció un discurso durante una sesión conjunta del Congreso, la cual fue dirigida tanto a los miembros del mismo como a toda la nación; a esta sesión asistieron los miembros más importantes de la administración en turno, incluyendo al Decano del Cuerpo Diplomático, los más altos rangos de la Suprema Corte de Estados Unidos, el Gabinete del Presidente y como invitado especial el Primer Ministro del Reino Unido, Tony Blair ¹⁵⁸.

En dicho discurso el presidente Bush declaró de manera oficial la guerra contra el terrorismo, señalando a Al Qaeda y a su líder Osama bin Laden, junto con el régimen Talibán en Afganistán y a todas aquellas organizaciones y países que les brinden apoyo como el hostil enemigo de la nueva guerra:

Todas las pruebas que hemos reunido apuntan a una colección de organizaciones terroristas poco afiliadas conocidas como al Qaeda. Son algunos de los asesinos acusados de bombardear las embajadas estadounidenses en Tanzania y Kenia y responsables del bombardeo del USS Cole. Al Qaeda es al terror lo que la mafia es al crimen (...) Este grupo y su líder, una persona llamada Osama bin Laden, están vinculados a muchas otras organizaciones en diferentes países, incluida la Jihad Islámica Egipcia, el Movimiento Islámico de Uzbekistán. (...) El liderazgo de Al Qaeda tiene una gran influencia en Afganistán y apoya al régimen talibán en el control de la mayor parte de ese país. En Afganistán vemos la visión de Al Qaeda para el mundo (...) Los terroristas son traidores a su propia fe, intentando, en efecto, secuestrar el Islam mismo. El enemigo de Estados Unidos no son nuestros muchos amigos musulmanes. Tampoco hay muchos amigos árabes. Nuestro enemigo es una red radical de terroristas y todos los gobiernos que los apoyan (...) ¹⁵⁹.

El presidente Bush también apeló al estilo de vida “americano” y a los valores democráticos y de libertad de Estados Unidos, utilizándolos como justificación para realizar la guerra, e incluso llegó a comparar a las organizaciones terroristas con los regímenes totalitarios del siglo XX:

Los estadounidenses se preguntan "¿Por qué nos odian?" Odian lo que ven aquí mismo en esta cámara: un gobierno electo democráticamente. Sus líderes son autoproclamados. Odian nuestras libertades: nuestra libertad de religión, nuestra libertad de expresión, nuestra libertad para votar y reunirnos y no estar de acuerdo entre nosotros (...) Hemos visto a los de su clase antes. Son los herederos de todas las ideologías asesinas del siglo XX. Al sacrificar la vida humana para servir a sus visiones radicales, al abandonar todos los valores excepto la voluntad de poder, siguen el

¹⁵⁷ *Ibíd.*

¹⁵⁸ Los únicos funcionarios que no estuvieron presentes en la sesión fueron el Vicepresidente Dick Cheney y el Secretario del Departamento de Salud y Servicios Sociales Tommy Thompson, quienes estuvieron ausentes como precaución ante otro posible ataque terrorista.

¹⁵⁹ George W. Bush; “President Bush’s address to a joint session of Congress and the nation”, *President Bush Addresses the Nation*, Congress of the United States, Washington DC, 2001.

camino del fascismo, el nazismo y el totalitarismo. Y seguirán ese camino hasta donde termina en la tumba sin nombre de las mentiras descartadas de la historia¹⁶⁰.

En cuanto a los esfuerzos que Estados Unidos realizaría para combatir el terrorismo también apuntó que se haría todo lo necesario para llevar a los responsables ante la justicia, y que la colaboración entre agencias, países y organismos internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) serían esenciales para librar el combate, e incluso podría incluir operaciones transmitidas en vivo por televisión y hasta operaciones encubiertas:

Los estadounidenses se preguntan, "¿Cómo vamos a luchar y ganar esta guerra?" Dirigiremos todos los recursos a nuestro alcance, todos los medios de diplomacia, todas las herramientas de inteligencia, todos los instrumentos de aplicación de la ley, todas las influencias financieras y todas las armas de guerra necesarias, para la destrucción y la derrota de la red terrorista mundial. (...) Nuestra respuesta implica mucho más que represalias instantáneas y ataques aislados. Los estadounidenses no deberían esperar una única batalla, sino una larga campaña como ninguna otra que hayamos visto. Puede incluir ataques dramáticos visibles en televisión y operaciones encubiertas secretas incluso en el éxito (...) Pedimos a todas las naciones que se unan a nosotros. Pediremos y necesitaremos la ayuda de las fuerzas policiales, los servicios de inteligencia y los sistemas bancarios de todo el mundo (...) Quizás la carta de la OTAN refleja mejor la actitud del mundo: un ataque contra uno es un ataque contra todos. El mundo civilizado se está uniendo a Estados Unidos¹⁶¹.

Finalmente, el presidente Bush esclareció que el gobierno de Estados Unidos actuaría de forma permanente durante la guerra contra el terrorismo, a la vez que anunció la creación de una nueva oficina que sería la encargada de coordinar los esfuerzos para la protección de la patria estadounidense, así como al encargado de la creación de dicha institución:

Nuestra guerra contra el terrorismo comienza con Al Qaeda, pero no termina ahí. No terminará hasta que todos los grupos terroristas de alcance global hayan sido encontrados, detenidos y derrotados (...) Hoy en día, docenas de departamentos y agencias federales, así como los gobiernos estatales y locales tienen responsabilidades que afectan la seguridad de la patria. Estos esfuerzos deben coordinarse al más alto nivel. Así que esta noche, anuncio la creación de puestos a nivel de Gabinete que se reportan directamente conmigo, la Oficina de Seguridad de la Patria. Y esta noche, también anuncio a un estadounidense distinguido para liderar este esfuerzo, para fortalecer la seguridad estadounidense: un veterano militar, un gobernador eficaz, un verdadero patriota, un amigo de confianza, Tom Ridge de Pensilvania¹⁶².

Este nuevo discurso antiterrorista se expandió a través de los medios de comunicación, donde todos los días en diversos canales de televisión se podía apreciar la transmisión de los ataques a las Torres Gemelas. Esta estrategia de bombardeo mediático sería el instrumento que

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² *Ibid.*

legitimaría la guerra contra el terrorismo que comenzaría oficialmente cuando el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld anunció en una conferencia de prensa la campaña antiterrorista denominada “Operación Libertad Duradera”¹⁶³.

Dicha operación se llevó a cabo por primera vez el 7 de octubre de 2001 cuando Estados Unidos y el Reino Unido comenzaron con los bombardeos aéreos en Afganistán para después atacar el territorio enemigo con tropas terrestres los días 19 y 20 de octubre. Posteriormente se anunció el despliegue de tropas por parte de Alemania, Turquía, Italia, Países Bajos, Francia y Polonia.¹⁶⁴

La guerra continuaría con diversas campañas en territorio afgano, hasta que el 19 de marzo de 2003 una coalición liderada por Estados Unidos y Reino Unido invadió Iraq bajo la supuesta amenaza que representaba el presidente iraquí Saddam Hussein, acusado de promover y permitir el desarrollo de armas de destrucción en masa. Hussein fue capturado el 13 de diciembre de 2003 en Iraq y ejecutado el 30 de diciembre de 2006 después de ser enjuiciado.

La Guerra de Iraq culminaría el 30 de agosto de 2010 cuando el presidente Barack Obama declaró el fin de la ocupación en Iraq retirando a las tropas poco más de un año después. El 2 de mayo de 2011 el autor intelectual de los ataques del 11-S, Osama bin Laden fue capturado y asesinado por un comando de Fuerzas Especiales de la Marina¹⁶⁵ estadounidense, y posteriormente el 28 de diciembre de 2014 el presidente Barack Obama anuncia el fin oficial de la Guerra de Afganistán, dejando 10,800 tropas de forma indefinida en territorio afgano¹⁶⁶.

2.1.3. La seguridad de la patria como nueva estrategia de seguridad nacional

A partir del 11 de septiembre de 2001, el gobierno de George W. Bush planteó una nueva estrategia de seguridad nacional que tuvo como principal objetivo confrontar el terrorismo a nivel mundial y las amenazas que representa principalmente para Estados Unidos y sus aliados. Esta política antiterrorista se definió en la Estrategia de Seguridad Nacional publicada el 17 de septiembre de 2002, donde se estableció como uno de los pilares la lucha contra el terrorismo y se definieron con mayor claridad las características del enemigo y de las nuevas formas de hacer la guerra en distintos frentes:

¹⁶³ En inglés: Operation Enduring Freedom.

¹⁶⁴ History Editors; “A Timeline of the U.S.-Led War on Terror”, *Topics*, History, Nueva York, 2019.

¹⁶⁵ En inglés: SEAL.

¹⁶⁶ *Ibid.*

Los Estados Unidos de América están librando una guerra contra terroristas de alcance global. El enemigo no es un solo régimen político, una persona, una religión o una ideología. El enemigo es el terrorismo --violencia premeditada, políticamente motivada, perpetrada contra inocentes (...) La lucha contra el terrorismo es diferente a cualquier otra guerra de nuestra historia. Se combatirá en muchos frentes contra un enemigo particularmente esquivo durante un período prolongado de tiempo (...) Nuestra prioridad será, en primer lugar, interrumpir y destruir organizaciones terroristas de alcance mundial y atacar a sus líderes; comando, control y comunicaciones; material de soporte; y finanzas. Esto tendrá un efecto incapacitante sobre la capacidad del terrorista para planificar y operar¹⁶⁷.

De igual forma Estados Unidos se adjudicó la responsabilidad internacional de combatir al terrorismo en cualquier parte del mundo, llamando a la cooperación con sus aliados ante un nuevo enemigo que atenta contra los valores enaltecidos por dicho país, un discurso similar al ostentado durante el período de la Guerra Fría y la lucha contra el comunismo:

Continuaremos alentando a nuestros socios regionales a emprender un esfuerzo coordinado que aisle a los terroristas. Una vez que la campaña regional localice la amenaza en un estado en particular, ayudaremos a garantizar que el estado tenga las herramientas militares, policiales, políticas y financieras necesarias para completar la tarea. Estados Unidos continuará trabajando con nuestros aliados para interrumpir el financiamiento del terrorismo. Identificaremos y bloquearemos las fuentes de financiación del terrorismo, congelaremos los activos de los terroristas y quienes los apoyan, negaremos a los terroristas el acceso al sistema financiero internacional, protegeremos a las organizaciones benéficas legítimas sufrir abuso por parte de terroristas y evitaremos el movimiento de los activos de los terroristas por redes financieras alternativas¹⁶⁸.

Esta estrategia que configuró en gran medida la política exterior de Estados Unidos, fue precisamente la implementada en la guerra contra el terrorismo y ha sido definida como la Doctrina de Acción Anticipatoria o Doctrina Bush, la cual promueve “(...) actuar militarmente, anticipándose al peligro implícito, contra cualquier persona, grupo o país del que se tema, sospeche o suponga que pudiera estar planeando una acción o un ataque con armas de destrucción en masa contra Estados Unidos, aunque no exista evidencia alguna de un ataque inminente”¹⁶⁹, lo cual está explícitamente mencionado en la Estrategia de Seguridad Nacional citada previamente:

Defender a los Estados Unidos, al pueblo estadounidense, y nuestros intereses en el país y en el extranjero identificando y destruyendo la amenaza antes de que llegue a nuestras fronteras. Si bien Estados Unidos se esforzará constantemente por obtener el apoyo de la comunidad internacional, no dudaremos en actuar solos, si es necesario, para ejercer nuestro derecho a la

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ The White House; “The National Security Strategy of the United States of America”, The White House, Washington D.C., september 17, 2002, p. 6.

¹⁶⁹ Edmundo Hernández-Vela Salgado; *op. cit.*, p. 2007.

legítima defensa actuando de manera preventiva contra tales terroristas, para evitar que hagan daño a nuestra gente y nuestro país¹⁷⁰.

La Doctrina Bush se estableció como la principal estrategia de Estados Unidos para intervenir en conflictos posteriores y poder inmiscuirse, como siempre lo han hecho, en la política interna de otros países y anteponer sus intereses ante lo que sea considerada una amenaza en contra de los mismos. Esta misma doctrina, abiertamente utilizada por Estados Unidos a partir del 11-S, como menciona Edmundo Hernández-Vela, “no es sino un nuevo corolario, en una forma más ominosa y perniciosa, del destino manifiesto que ha guiado imperturbablemente la política exterior de Estados Unidos desde sus orígenes (...)”¹⁷¹.

Definida por el mismo presidente como una “guerra de las ideas”, la estrategia sería abarcadora y contemplaría llevar los valores estadounidenses al resto del mundo:

También libraremos una guerra de ideas para ganar la batalla contra el terrorismo internacional. Esto incluye:

- Utilizando toda la influencia de los Estados Unidos y trabajar en estrecha colaboración con aliados y amigos, para dejar en claro que todos los actos de terrorismo son ilegítimos, de modo que el terrorismo se considere de la misma manera que la esclavitud, la piratería o el genocidio: comportamiento que ningún gobierno respetable puede condonar o apoyar y al que todos deben oponerse;
- Apoyar a un gobierno moderado y moderno, especialmente en el mundo musulmán, para asegurar que las condiciones e ideologías que promueven el terrorismo no encuentren terreno fértil en ninguna nación; (...)
- Utilizar una diplomacia pública eficaz para promover el libre flujo de información e ideas para encender las esperanzas y aspiraciones de libertad de quienes viven en sociedades gobernadas por los patrocinadores del terrorismo global¹⁷².

La nueva estrategia dejó en claro que Estados Unidos utilizaría cualquier medio para imponer sus intereses, proteger sus valores democráticos y libertarios, al igual que su “estilo de vida”:

En la guerra contra el terrorismo, nunca olvidaremos que, en última instancia, luchamos por nuestros valores democráticos y nuestro estilo de vida. La libertad y el miedo están en guerra, y no habrá un final rápido ni fácil para este conflicto. Al liderar la campaña contra el terrorismo, estamos forjando nuevas relaciones internacionales productivas y redefiniendo las existentes de manera que respondan a los desafíos del siglo XXI¹⁷³.

¹⁷⁰ The White House, *op. cit.*, p. 6.

¹⁷¹ Hernández-Vela Salgado; *op. cit.*, p. 2008.

¹⁷² The White House, *op. cit.*, p. 6.

¹⁷³ The White House, *op. cit.*, p. 7.

Finalmente, en la misma Estrategia de Seguridad Nacional del presidente George W. Bush fue también donde se planteó formalmente la estrategia propagandística mencionada en párrafos anteriores, la cual sintetiza Carlos Fazio en el libro titulado *Terrorismo Mediático*:

Una vez más, aprovechando la tragedia, los expertos en propaganda y guerra psicológica de Washington lograron imponer su agenda a la audiencia; se impuso de nuevo la información espectáculo, disfrazada de información neutral. Afloró el modelo CNN. Horas y días en los noticieros las imágenes de los aviones estrellándose una y otra vez contra el World Trade Center de Nueva York. “Usted ve la historia ante sus ojos.” De nuevo la auto-abolición del periodista, la ideología del directo¹⁷⁴.

De esta forma, el discurso y las acciones enmarcados dentro de la guerra contra el terrorismo configurarían la política exterior de Estados Unidos, principalmente hacia la región del Medio Oriente, expandiendo a todos los rincones del planeta tanto sus valores libertarios como su vigente articulación del Estado alrededor de las ideas tradicionales de la seguridad nacional, establecidas desde la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional de 1947.

Esta misma visión también sería el punto de partida para la transformación administrativa a nivel interno en Estados Unidos, la nueva “seguridad de la patria”¹⁷⁵ se vería reflejada en la reforma administrativa propuesta por George W. Bush, materializada en el Departamento de Seguridad de la Patria, para el cual los límites territoriales serían el principal campo de batalla, y la Patrulla Fronteriza la primera línea de defensa.

2.2. Reforma administrativa: la creación del Departamento de Seguridad de la Patria (DSP)

La creación del Departamento de Seguridad de la Patria (DSP)¹⁷⁶ es la expresión más clara de la concepción del Estado y su protección para Estados Unidos. Desde la llegada de George W. Bush a la presidencia la intención de declarar la guerra en Asia Suroccidental se hizo presente en los miembros más cercanos y activos de su gabinete¹⁷⁷, tanto por el negocio que implica la guerra misma y la reconstrucción post conflicto.

La protección del país, tanto en el exterior como al interior también significó una gran inversión de recursos públicos para satisfacer las necesidades de los diferentes cuerpos policíacos y las dependencias encargadas de la aplicación de la ley, entre ellas la de

¹⁷⁴ Carlos Fazio; *op. cit.*, p. 28.

¹⁷⁵ En inglés: *homeland security*.

¹⁷⁶ En inglés: Department of Homeland Security.

¹⁷⁷ Entre estos se encontraban el Vicepresidente Dick Cheney, el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, y los Secretarios de Estado Colin Powell y su sucesora Condoleezza Rice.

inmigración. La reestructuración administrativa impulsada por el presidente Bush, con el pretexto de proteger la “patria americana” de posibles ataques terroristas terminó por enfocarse al exterior en hacer la guerra contra aquellos gobiernos sospechosos de cooperar con organizaciones terroristas, y al interior en la protección territorial de Estados Unidos a través del reforzamiento de las fronteras en general, y con ello la idea tradicional del Estado enarbolada desde su independencia en 1776.

Previo a los ataques del 11 de septiembre existieron dos iniciativas para la creación del Departamento de Seguridad de la Patria. Dichos esfuerzos se presentaron en febrero y marzo de 2001; el primero fue una recomendación de la Comisión Nacional de Seguridad Nacional para el Siglo XXI, creada en 1998 por orden del entonces Secretario de Defensa William Cohen, que tenía como encargo hacer una revisión de los requerimientos en materia de seguridad nacional para el nuevo siglo y que sugirió la integración de diversas agencias y oficinas gubernamentales.

Basándose en las mismas recomendaciones de la Comisión, en marzo de 2001 el Representante republicano por Texas, Mac Thornberry, presentó una propuesta de ley para la creación de una Agencia de Seguridad de la Patria¹⁷⁸ que unificaría diversas dependencias, entre ellas la Patrulla Fronteriza, la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (AFME)¹⁷⁹, el Servicio de Aduanas, entre otras.¹⁸⁰

Hasta once días después de los ataques en Nueva York y Washington D.C., cuando el presidente Bush habló frente a una sesión conjunta ante el Congreso, se haría oficial la creación de una dependencia que tendría como principal encargado al ex gobernador de Pensilvania Tom Ridge, comenzando con el proceso de transformación gubernamental¹⁸¹.

El primer paso para dicha transformación fue la Orden Ejecutiva 13228 del 8 de octubre de 2001, donde se establecieron dos oficinas como parte de la estructura administrativa de la Casa Blanca; la Oficina de Seguridad de la Patria (OSP)¹⁸² y el Consejo de Seguridad de la Patria (CSP)¹⁸³, ambas integradas a la Oficina Ejecutiva del Presidente y responsables de coordinar actividades para la protección del país contra amenazas y ataques terroristas entre

¹⁷⁸ En inglés: National Homeland Security Agency.

¹⁷⁹ En inglés: Federal Emergency Management (FEMA).

¹⁸⁰ United States Department of Homeland Security, “Brief Documentary History of the Department of Homeland Security: 2001-2008”, *Homeland Security Digital Library*, Washington D.C., 2009, p. 3.

¹⁸¹ George W. Bush, *op. cit.*, 2001.

¹⁸² En inglés: Office of Homeland Security (OHS).

¹⁸³ En inglés: Homeland Security Council (HSC).

los niveles local, federal y estatal, al igual que fungir como principales consejeros del presidente en dicha materia¹⁸⁴.

A finales del mes de octubre del mismo año fue publicada otra Orden Ejecutiva OE 13260¹⁸⁵ donde se establecía el Consejo Asesor de Seguridad de la Patria (CASP)¹⁸⁶, integrado por miembros del sector privado, académicos, centros de investigación federales, organizaciones no gubernamentales y gobiernos locales y estatales, que tras la creación oficial del Departamento se mantuvo bajo el mismo nombre y funcionando como principal cuerpo asesor del secretario de dicha dependencia, entrando en funciones en junio de 2003¹⁸⁷.

En febrero de 2002 se hizo público el presupuesto federal para el año fiscal 2003¹⁸⁸ que destinó \$37.7 mil millones de dólares para tareas de seguridad nacional, incluyendo seguridad fronteriza¹⁸⁹. En junio del mismo año el presidente Bush publicó un documento sobre la creación del Departamento de Seguridad de la Patria proponiendo su permanencia como un departamento ejecutivo del Gabinete, sumándose a otros catorce departamentos, cuya división inicial fue planteada conforme a cuatro objetivos específicos: controlar y proteger las fronteras del terrorismo (Seguridad Fronteriza y del Transporte), preparación y respuesta¹⁹⁰ ante emergencias a nivel estatal y local desarrollo de tecnología científica para detección de armas de destrucción en masa (Contramidas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares)¹⁹¹, y la revisión de la aplicación de la ley y tareas de inteligencia de todas las agencias gubernamentales para la actualización constante de amenazas hacia el país.^{192,193}

El 18 de junio de 2002 Bush envió formalmente su propuesta para la creación del Departamento y dos días más tarde firmó una Orden Ejecutiva (OE13267) para establecer la Oficina de Planificación Transicional¹⁹⁴ para coordinar la transición por medio de la rama ejecutiva de todas las dependencias que se establecieron dentro del nuevo Departamento de Seguridad de la Patria¹⁹⁵.

¹⁸⁴ United States Department of Homeland Security, *Ibid.*, p. 4.

¹⁸⁵ En inglés: Executive Order (EO).

¹⁸⁶ En inglés: Homeland Security Advisory Council (HSAC).

¹⁸⁷ *Idem.*

¹⁸⁸ En inglés: FY2003 Budget.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 5.

¹⁹⁰ En inglés: Emergency Preparedness and Response.

¹⁹¹ En inglés: Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear Countermeasures.

¹⁹² En inglés: Information Analysis and Infrastructure Protection.

¹⁹³ President George W. Bush; "The Department of Homeland Security", The White House, Washington D.C. 2002, pp. 2-3.

¹⁹⁴ En inglés: Transition Planning Office (TPO).

¹⁹⁵ The White House; "Executive Order of June 20, 2002", *Federal Register*, Washington D.C., 2002, pp. 42469-42470.

Bajo la dirección de esta oficina temporal se reunió personal de distintas dependencias que conformaría el nuevo Departamento como la Administración de Seguridad en el Transporte, el Departamento de Energía y el Departamento de Justicia, y el presidente nombró una vez más a Tom Ridge como el encargado de dicha oficina, quien después sería el primer Secretario del Departamento de Seguridad de la Patria incorporándose dicha dependencia de forma oficial al Gabinete de los Estados Unidos.

En el mes de julio de 2002 se publicó la Estrategia Nacional para la Seguridad de la Patria¹⁹⁶, donde se definió puntualmente que se entiende por Seguridad de la Patria: “La seguridad de la patria es un esfuerzo concertado para prevenir ataques terroristas dentro de Estados Unidos, reducir la vulnerabilidad de América frente al terrorismo, y minimizar el daño y la recuperación ante ataques que ocurren”¹⁹⁷.

Con lo anterior quedaron definidos todos los campos que abarcaría la nueva seguridad de la patria y sus tres principales objetivos planteados en la definición anterior. Además, a partir de la publicación de la Estrategia Nacional de Seguridad de la Patria, las acciones del gobierno estadounidense se plantearon con base en cuatro cimientos descritos en la misma: 1) Leyes, 2) Ciencia y tecnología, 3) Sistemas de intercambio de información, y 4) Cooperación internacional, todas enfocadas a combatir el terrorismo¹⁹⁸.

Cada uno de estos fundamentos para la seguridad de la patria fue formulado con iniciativas específicas y metas a implementar en las acciones gubernamentales, de las que podemos destacar en primer lugar la formulación y aplicación de leyes para: elaborar una revisión de la autoridad militar en labores de asistencia doméstica, y reanimar la autoridad del presidente en materia de seguridad de la patria¹⁹⁹, que son ideas que abonan a la concepción tradicional de un Estado discutida en el primer capítulo de este trabajo.

Es importante resaltar que la figura presidencial en Estados Unidos históricamente tiene una fuerte presencia en temas de política exterior, que en el caso de George W. Bush se entrelazan con las intenciones de una reorganización administrativa ocasionada indirectamente por los ataques terroristas, que permitió darle continuidad al mismo discurso que impulsó las

¹⁹⁶ En inglés: National Strategy for Homeland Security.

¹⁹⁷ Office of Homeland Security; “National Strategy for Homeland Security”, The White House, Washington D.C., July 2002, p. 2.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. X.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. XI.

invasiones de Iraq y de Afganistán, articuladas entre los miembros más activos y cercanos de su gabinete: Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Condoleezza Rice y Colin Powell^{200,201}.

Adicionalmente en el documento de la estrategia se planteó que el combate al terrorismo no puede limitarse al interior de las fronteras estadounidenses y que en consecuencia se buscaría expandir los medios para su erradicación, entre los que destacamos la creación de “fronteras inteligentes” que permitan la recolección de datos biométricos, así como mayor vigilancia y control en los puntos de entrada al territorio nacional, asunto que será abordado en el tercer capítulo del trabajo²⁰².

2.2.1. Ley de Seguridad de la Patria 2002

El 25 de noviembre de 2002 se publicó la Ley de Seguridad de la Patria (LSP 2002), desencadenando la reorganización gubernamental más grande en la historia de Estados Unidos desde la publicación de la Ley de Seguridad Nacional (LSN) en 1947. Esta ley fue promovida desde la oficina de la presidencia y entró en el proceso de legislación oficial desde la Cámara de Representantes el 24 de junio de 2002.

Una vez comenzada la discusión para la creación de un nuevo departamento para conformar el Gabinete del Presidente, se suscitaron dos grandes diferencias entre el Senado y la Cámara de Representantes. La primera fue la intención de la Cámara de Representantes de transferir alrededor de 24 dependencias al nuevo departamento, mientras que el Senado propuso únicamente ocho, al igual que diferencias en cuanto a la jerarquía dentro del nuevo departamento y su subordinación ante el secretario.

En segundo lugar la Cámara de Representantes propuso la creación del nuevo departamento al mismo tiempo que mantenía en funciones tanto la Oficina de Seguridad de la Patria (OSP) y el Consejo de Seguridad de la Patria (CSP) creados con la Orden Ejecutiva de octubre de 2001 (OE13228), mientras que el Senado propuso que la máxima autoridad del nuevo departamento se integrara como miembro al Consejo de Seguridad Nacional (CSN), al tiempo que se crearían dos oficinas, la Oficina Nacional para el Combate al Terrorismo como sustituto de la OSP, y el Consejo Nacional de Respuesta a la Lucha Contra el Terrorismo y la

²⁰⁰ Melvin A. Goodman; “Bush’s surrender to the pentagon”; en Goodman, Melvin A.; *National Insecurity: the cost of American militarism*, City Lights Books, San Francisco, 2013, pp. 143-192.

²⁰¹ Carlos Fazio; “Guerra imperial y desinformación. La mentira del Pentágono como arma de guerra”; en Fazio, Carlos; *Terrorismo mediático. La construcción social del miedo en México*, México, 2013, pp. 11-58.

²⁰² Office of Homeland Security; *op. cit.*, pp. XI-XII.

Seguridad de la Patria para la creación de una Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo²⁰³.

El 26 de julio de 2002 fue aprobado el proyecto de ley en la Cámara de Representantes con 295 votos a favor, 132 en contra y 6 abstenciones (**ver cuadro 3**)²⁰⁴, y fue enviado al Senado para su posterior aprobación, donde fue objeto de modificaciones en cuanto a la organización interna de la nueva dependencia.

CUADRO 3. Voto para aprobar la Ley de Seguridad de la Patria en la Cámara de Representantes				
Totales				
	Total de votos	Republicanos	Demócratas	Independientes
Si	69%	295	207	88
No	31%	132	10	2
No votaron		6	4	2

Aprobada. Mayoría Simple Requerida.

Fuente: Elaboración propia con datos de [GovTrack](#); “H.R. 5005 (107th): Homeland Security Act 2002”, *U.S. House of Representatives*, Washington D.C., 2002.

Finalmente, el 19 de noviembre de 2002 el Senado aprobó la ley propuesta por la Cámara de Representantes (H.R. 5005) con 90 votos a favor, 9 en contra y 1 abstención (**ver cuadro 4**)²⁰⁵, y a su vez la Cámara de Representantes aceptó la versión de ley modificada el 22 de noviembre, firmándola el presidente Bush el 25 de noviembre de 2002²⁰⁶.

²⁰³ Harold C. Relyea, “Organizing for Homeland Security”, *Presidential Studies Quarterly*, The Center for the Study of the Presidency, Washington D.C., vol.33, no. 3, September 2003, pp. 619-623.

²⁰⁴ GovTrack; “H.R. 5005 (107th): Homeland Security Act 2002”, *U.S. Senate*, Washington D.C., 2002.

²⁰⁵ GovTrack; “H.R. 5005 (107th): Homeland Security Act 2002”, *U.S. House of Representatives*, Washington D.C., 2002.

²⁰⁶ The White House; “President Bush Signs Homeland Security Act”, *News & Policies*, Office of the Press Secretary, Washington D.C., 2002.

CUADRO 4.					
Voto para aprobar la Ley de Seguridad de la Patria en el Senado					
Totales					
		Total de votos	Republicanos	Demócratas	Independientes
Si	91%	90	41	48	1
No	9%	9	8	0	1
No votaron		1	0	1	0

Aprobada. Mayoría Simple Requerida.				
Fuente: Elaboración propia con datos de GovTrack ; “H.R. 5005 (107 th): Homeland Security Act 2002”, <i>U.S. Senate</i> , Washington D.C., 2002. .				

2.2.2. Nueva distribución administrativa

Es importante considerar que las dos reorganizaciones administrativas más importantes en Estados Unidos han estado relacionadas con la implementación de las instituciones de seguridad de dicho país. Como se expuso en apartados anteriores la Ley de Seguridad Nacional de 1947 fue la ley por la que se crearon dependencias como el Consejo de Seguridad Nacional (CSN), el Departamento de Defensa (DD) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA).

La Oficina de Seguridad de la Patria (OSP) de 2002 más que crear nuevas dependencias estuvo enfocada en incluir dentro del Departamento de Seguridad de la Patria todas las oficinas que cuyas tareas forman parte esencial de la infraestructura estadounidense y que pudieran ser objeto de ataques dentro del territorio nacional estadounidense.

El Departamento de Seguridad de la Patria está conformado por 24 dependencias distintas, de las cuales 14 son de carácter operativo. En primer lugar se encuentra el Secretario de Seguridad de la Patria que cuenta con un Jefe de Personal²⁰⁷, un Secretario Ejecutivo²⁰⁸ encargado de brindar apoyo al Secretario y al Secretario Adjunto así como a todos los puestos directivos del departamento, y un Asesor Militar que se encarga de asesorar a la oficina del Secretario en cuanto a la formulación de políticas, procedimientos y operaciones en conjunto con el Departamento de Defensa.

²⁰⁷ En inglés: Chief of Staff.

²⁰⁸ En inglés: Executive Secretary.

Adicionalmente se encuentran bajo el mandato de la oficina del secretario las siguientes oficinas administrativas: la Oficina de Estrategia, Políticas y Planeamiento, la Oficina del Asesor General, la Oficina de Asuntos Públicos, la Oficina del Inspector General, Oficina de Asuntos Legislativos, la Oficina de Asociación y Compromiso, la Oficina para Derechos y Libertades Civiles, la Oficina de Privacidad, la Oficina del Defensor del Pueblo para Detención de Inmigrantes y la Oficina del Defensor del Pueblo para Servicios de Ciudadanía e Inmigración.

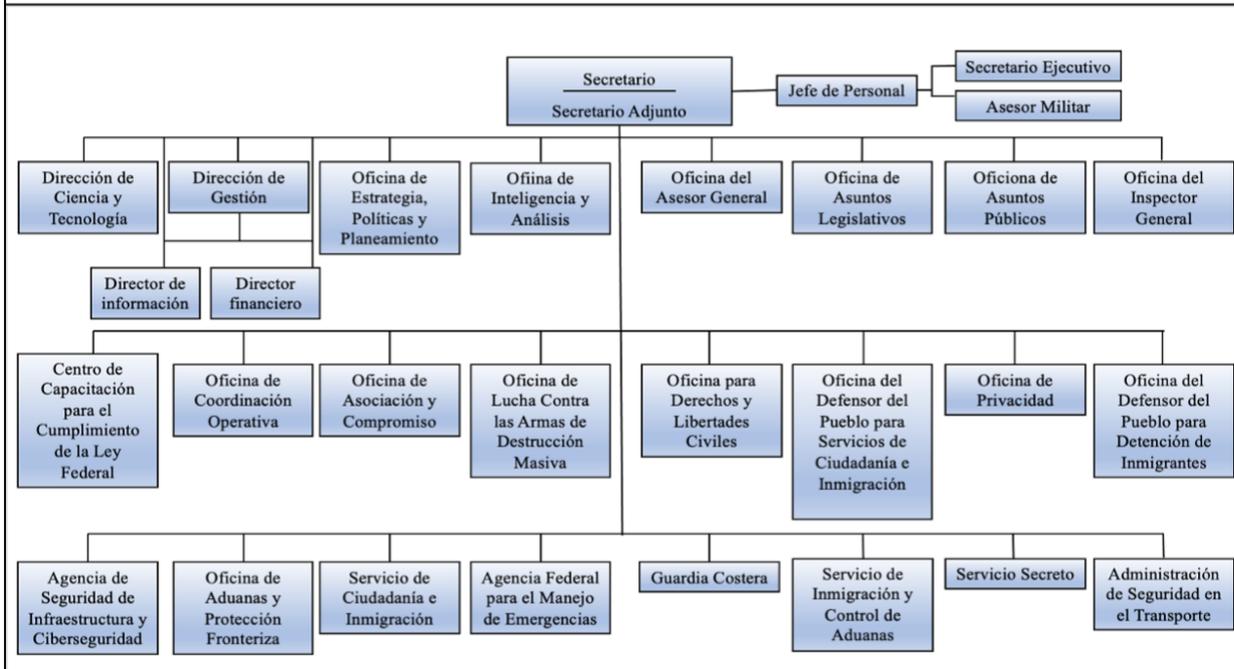
Las dependencias de carácter operativo son: la Guardia Costera (GC), la Agencia de Seguridad de Infraestructura y Ciberseguridad (ASIC), Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (AFME), el Centro de Capacitación para el Cumplimiento de la Ley Federal (CCCLF), el Servicio Secreto (SS), la Oficina de Coordinación Operativa, la Oficina de Inteligencia y Análisis, la Oficina de Lucha Contra las Armas de Destrucción Masiva (OLCADM), el Directorado de Ciencia y Tecnología, el Directorado de Gestión; y las oficinas directamente relacionadas con la gestión migratoria y el control de las fronteras que son: el Servicio de Ciudadanía e Inmigración (SCI), la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (OAPF), el Servicio de Control de Inmigración y Aduanas (SICA) y la Administración de Seguridad en el Transporte (AST).

A continuación, se muestra un recuento (**ver cuadro 5**) de todas las dependencias que existían anteriormente y cuyas responsabilidades fueron transferidas al Departamento de Seguridad de la Patria, algunas compartiendo labores con otras oficinas pertenecientes al Gabinete del Presidente, seguido del organigrama del departamento (**ver cuadro 6**):

CUADRO 5.
Agencias y Oficinas integradas al Departamento de Seguridad de la Patria

Hasta el 11-S	Actualmente
Servicio de Aduanas (Tesoro)	<u>Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza</u> - Responsabilidades de inspección, fronteras y puertos de entrada. <u>Servicio de Inmigración y Control de Aduanas</u> - Responsabilidades de cumplimiento de la ley de aduanas.
Servicio de Inmigración y Naturalización (Justicia)	<u>Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza</u> - Funciones de inspección y la Patrulla Fronteriza. <u>Servicio de Inmigración y Control de Aduanas</u> - Cumplimiento de la ley de inmigración: detención y deportación, inteligencia e investigaciones. <u>Servicios de Ciudadanía e Inmigración</u> - Programas de adjudicaciones y beneficios.
El Servicio de Protección Federal	<u>Servicio de Inmigración y Control de Aduanas</u> - Hasta 2009; actualmente reside dentro de la Dirección Nacional de Protección y Programas.
Administración de la Seguridad en el Transporte (Transportación)	<u>Administración de la Seguridad en el Transporte</u>
Centro de capacitación para el cumplimiento de la ley federal (Tesoro)	<u>Centro de Capacitación para el Cumplimiento de la Ley Federal</u>
Servicio de Inspección de Sanidad Animal y Vegetal (parte) (Agricultura)	<u>Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza</u> - Importaciones agrícolas e inspecciones de entrada.
Agencia Federal para el Manejo de Emergencias	<u>Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (AFME)</u>
Oficina de Preparación Doméstica (Justicia)	Responsabilidades distribuidas dentro de la <u>AFME</u>
Reserva Nacional Estratégica y Sistema Médico Nacional para Desastres	Regresó a Salud y Servicios Humanos en julio de 2004.
Equipo de respuesta a incidentes nucleares (Energía)	Responsabilidades distribuidas dentro de la <u>AFME</u>
Equipos nacionales de apoyo a emergencias (Justicia)	Responsabilidades distribuidas dentro de la <u>AFME</u>
Oficina Nacional de Preparación Doméstica (FBI)	Responsabilidades distribuidas dentro de la <u>AFME</u>
Programas de contramedidas QBRN (Energía)	<u>Dirección de Ciencia y Tecnología</u>
Laboratorio de Medidas Ambientales (Energía)	<u>Dirección de Ciencia y Tecnología</u>
Centro Nacional de Análisis de Defensa de Armas Biológicas (Defensa)	<u>Dirección de Ciencia y Tecnología</u>
Centro de Enfermedades Animales de Plum Island (Agricultura)	<u>Dirección de Ciencia y Tecnología</u>
Centro federal de respuesta a incidentes informáticos	<u>Agencia de ciberseguridad y seguridad de la infraestructura</u> - Oficina de Ciberseguridad y Comunicaciones en la Dirección de Programas y Protección Nacional.
Sistema Nacional de Comunicaciones (Defensa)	<u>Oficina de Ciberseguridad y Comunicaciones</u> en la Dirección de Programas y Protección Nacional.
Centro Nacional de Protección de Infraestructura (FBI)	Dispersos por todo el Departamento, incluida la <u>Oficina de Coordinación de Operaciones</u> y la <u>Oficina de Protección de la Infraestructura</u>
Programa de garantía y seguridad energética (energía)	Integrado en la <u>Oficina de Protección de Infraestructura</u>
Guardia Costera	Guardia Costera
Servicio Secreto	Servicio Secreto
Fuente: Elaboración y traducción propia con datos obtenidos de DHS; "Who joined the DHS"; History, Washington D.C., 2020.	

CUADRO 6.
Organigrama del Departamento de Seguridad de la Patria



Fuente: Elaboración y traducción propia con datos de DHS; “Department organizational chart”; Publications Library, Washington D.C., 2021.

2.3. Nuevo régimen fronterizo

El cambio en las dependencias gubernamentales encargadas de los asuntos migratorios y el control de las fronteras está directamente relacionado con la concepción del Estado y la protección de la patria enaltecida tras los atentados terroristas. Con la creación del Departamento de Seguridad de la Patria se consolidó el control fronterizo en cuatro principales dependencias cuyas funciones se entrelazan con las de otros departamentos e instituciones.

Previo a los ataques del 11 de septiembre la responsabilidad de asegurar las fronteras se encontraba descentralizada en varios departamentos; el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) dependía del Departamento de Justicia, el Servicio de Aduanas²⁰⁹ del Departamento del Tesoro, el Servicio de Inspección Zoosanitaria y Vegetal del Departamento de Agricultura, la Guardia Costera del Departamento de Transporte, entre otros²¹⁰.

La creación del Departamento de Seguridad de la Patria promovió la centralización con el supuesto objetivo de prevenir nuevos ataques terroristas y mejorar la capacidad de respuesta ante amenazas. En un principio se creó la Dirección de Seguridad Fronteriza y del Transporte²¹¹, que el 13 de julio de 2015, bajo la administración del Secretario Michael Chertoff desapareció tras la Revisión de la Segunda Etapa²¹² realizada por el Comité de Seguridad de la Patria de la Cámara de los Representantes en conjunto con el entonces secretario, creando la Dirección de Política²¹³ que asumió la coordinación de las responsabilidades de protección fronteriza, quedando las tres agencias que conformaban la antigua dirección²¹⁴ bajo el mando directo del secretario y el secretario adjunto²¹⁵.

Esta transformación gubernamental muestra como no sólo la línea y la región fronterizas se construyen desde una óptica particular de una sociedad o un grupo gobernante con determinados intereses, sino también las instituciones gubernamentales que se transforman en el tiempo debido a la intencionalidad de diversos actores. En este caso la seguridad de la patria se colocó como la prioridad del gobierno en turno, buscando transformar las instituciones del Estado y las diversas dependencias para la atención de cualquier eventualidad relacionada

²⁰⁹ En inglés: Customs Service.

²¹⁰ Blas Nuñez-Neto; "Border Security: Key Agencies and Their Missions", *Connections*, Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes, Garmisch-Partenkirchen; vol. 5, núm. 2, 2006, p. 47.

²¹¹ En inglés: Directorate of Border and Transportation Security (BTS).

²¹² En inglés: Second Stage Review, 2SR.

²¹³ En inglés: Directorate of Policy.

²¹⁴ La Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP), el Servicio de Control de Inmigración y Aduanas (ICE) y la Administración de Seguridad en el Transporte (TSA).

²¹⁵ *Ibid.*, p. 48

con la misma, que se expresa de manera más notoria en la administración de la región fronteriza, como se describe a continuación.

2.3.1. La Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza

La Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (OAPF) es la agencia encargada de prevenir la entrada de terroristas y de armas que pudieran utilizarse por los mismos, además de facilitar de forma legal los viajes y el comercio hacia Estados Unidos²¹⁶. Entre sus tareas también se encuentran proveer seguridad en los puertos de entrada, aprehender inmigrantes indocumentados, detener el flujo de drogas ilegales y proteger los intereses agrícolas y económicos de plagas y enfermedades nocivas²¹⁷.

En los puertos de entrada la Oficina se encarga de realizar inspecciones migratorias, aduanales y agrícolas en cualquier mercancía o persona que ingrese a Estados Unidos con los objetivos de detectar cualquier irregularidad y peligro, así como eficientar el comercio y los viajes al interior del país. Los agentes de la Oficina determinan si una persona o una mercancía es sujeto de una segunda revisión, para lo cual están entrenados y capacitados para hacer cumplir las leyes migratorias verificando los documentos de viajeros internacionales, asegurar que las importaciones y exportaciones cumplan con las leyes y regulaciones federales, y combatir el contrabando de mercancía y drogas ilegales²¹⁸.

2.3.2. Patrulla Fronteriza de Estados Unidos

Entre los puertos de entrada a Estados Unidos y en diversos puntos de los límites fronterizos se encuentra la Patrulla Fronteriza (PF) cuya principal labor es proteger a los ciudadanos estadounidenses del terrorismo y sus armas, narcotraficantes y extranjeros indocumentados. Esta corporación constituye la rama policial uniformada del Departamento de Seguridad de la Patria, y entre sus tareas se incluyen:

- Detectar, prevenir y aprehender extranjeros indocumentados, así como contrabandistas de personas y narcóticos, manteniendo vigilancia desde posiciones encubiertas en las 6,000 millas de fronteras terrestres internacionales con México y Canadá y las más de 2,000 millas de fronteras costeras;

²¹⁶ U. S. Customs and Border Protection; “About CBP”, *Who We Are*, Department of Homeland Security, Washington D.C., 2020.

²¹⁷ Blas Nuñez-Neto, *op. cit.*, p. 49.

²¹⁸ *Ibid.*, pp. 48-49.

- Responder a las alarmas de sensores electrónicos ubicados en áreas remotas;
- Interpretar y seguir pistas, marcas y otras evidencias físicas de extranjeros ilegales y contrabandistas;
- Implementar el uso de tecnología de punta, como visores infrarrojos durante operaciones nocturnas;
- Realizar tareas de vigilancia de línea, operaciones en puntos de control de tráfico, patrullaje de ciudades, controles de transporte y otras tareas de aplicación de la ley, según lo asignado; y
- Establecer comunicación y comandos verbales en español con los hispanohablantes indocumentados y contrabandistas²¹⁹.

La Patrulla Fronteriza cuenta con diversas unidades y áreas entre las que se encuentran:

- La Patrulla Montada, la cual se encarga de establecer jinetes e instructores para los agentes de dicha sección de la corporación, cuya tarea es llevar a cabo patrullajes en terrenos desafiantes, protegidos ambientalmente y áreas geográficas privadas de difícil acceso, susceptibles de actividad criminal transnacional.
- La Patrulla en Bicicleta, que facilita la aprehensión personas indocumentadas a lo largo de la frontera, valiéndose del sigilo, la versatilidad y agilidad de movimiento y la accesibilidad a diferentes áreas.
- Unidad K-9 que utiliza perros para la detección de humanos y narcóticos ocultos. Además de realizar labores de búsqueda y rescate, detección de restos humanos y seguimiento.
- La Patrulla en Bote, que cuenta con botes utilizados para el acceso a las zonas profundas de los límites territoriales de Estados Unidos, y para realizar patrullajes en vías fluviales remotas y tierras inaccesibles susceptibles de ser utilizadas para el contrabando criminal.
- La Unidad de Vehículos Todoterreno, que cuenta con agentes entrenados específicamente para el manejo de distintos tipos de vehículos capaces de acceder a terrenos no compatibles con vehículos regulares para asegurar distintas zonas de la frontera e interceptar traficantes de drogas y extranjeros indocumentados.
- La Unidad Táctica de la Patrulla Fronteriza (UTPF) que se encarga de proveer al Departamento de Seguridad de la Patria con equipo altamente entrenado y especializado para respuesta rápida o despliegues deliberados en situaciones que involucren las fuerzas de la ley y amenazas basadas en inteligencia que requieren tácticas y técnicas especiales, así como procedimientos en defensa la seguridad nacional.

²¹⁹ U. S. Customs and Border Protection; “What We Do”, *U.S. Border Patrol*, Department of Homeland Security, Washington D.C., 2020.

- La Unidad de Búsqueda, Trauma y Rescate (BTR), que se encarga de proveer capacitación legal, de búsqueda y rescate y de respuesta médica para la Patrulla Fronteriza. Adicionalmente provee asistencia a las autoridades locales, del condado, estatales, tribales y federales en materia de búsqueda y rescate, actos de terrorismo, potencial terrorismo y desastres naturales.
- El Equipo de Respuesta Móvil (ERM) que provee un grupo nacional organizado de agentes de la Patrulla Fronteriza capaces de realizar una rápida movilización en caso de incidentes regionales o nacionales en áreas de las regiones fronterizas, como soporte de las operaciones de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza.
- La Guardia de Honor que es una unidad de agentes voluntarios cuya responsabilidad principal es presentar honores y servicios conmemorativos a los agentes que fallecen realizando su trabajo.
- El programa de ayuda entre pares que brinda asistencia confidencial y apoyo a los agentes y sus familias en caso de necesidad personal o accidentes.
- El Equipo Nacional de Pistolas especializado en entrenamiento y competencia de tiro.
- El Programa de Formación de instructores de Armas de Fuego dedicado a brindar capacitación y educación sobre armas de fuego del más alto calibre, certificando y entrenando agentes pertenecientes a la Oficina de Aduanas.
- El Programa de Emergencias Médicas que certifica a Técnicos en Emergencias Médicas y paramédicos encargados de proveer asistencia médica y entrenamiento en la materia para los agentes de la Patrulla.
- El Programa de Capellanía encargado del bienestar físico y mental de los agentes, relacionado principalmente a problemas de estrés²²⁰.

2.3.3. Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos

Otro de los componentes del Departamento de Seguridad de la Patria es el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos, cuya principal misión es promover la seguridad nacional y pública al hacer cumplir las leyes federales que gobiernan el control fronterizo, las aduanas, el comercio y la inmigración²²¹.

La creación de esta agencia combinó las funciones de investigación del antiguo Servicio de Inmigración y Naturalización y del Control de Aduanas, las de detención y operaciones de

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ U.S. Immigration and Customs Enforcement; “Historia”, *About Us*, Immigration and Customs Enforcement, Department of Homeland Security, Washington D.C., 2021.

inteligencia, así como el Servicio de Protección Federal²²² que se encarga de detectar y prevenir actos terroristas y criminales mediante la persecución de personas, dinero y material susceptible de ser utilizado en dichas actividades. El SICA se consolida como la rama de investigación más importante del Departamento de Seguridad de la Patria cuyos esfuerzos se enfocan también en los siguientes objetivos:

- 1) Desmantelar organizaciones criminales transnacionales,
- 2) Prevenir el tráfico de personas y de narcóticos,
- 3) Luchar contra los ciberdelitos,
- 4) Rescatar víctimas de abusadores infantiles y traficantes de personas,
- 5) Proteger los derechos de propiedad intelectual, y
- 6) Remover extranjeros criminales²²³

Podemos decir que el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (SICA) es el complemento de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza, que a diferencia del SICA únicamente tiene jurisdicción en la zona fronteriza y en los puertos de entrada. SICA realiza labores de investigación exclusivamente al interior del territorio nacional estadounidense, descubriendo amenazas a la seguridad nacional como armas de destrucción masiva y potenciales terroristas, identificando criminales extranjeros para su deportación, fraudes de beneficios y documentos relacionados con la inmigración, violaciones a las leyes de inmigración en zonas de trabajo, intercepción de cargamentos de narcóticos y la detención de inmigrantes indocumentados asegurando su deportación²²⁴.

Adicionalmente SICA es responsable de la recolección, análisis y diseminación de datos de inteligencia estratégica y táctica, relacionados con la seguridad de la patria, protección de infraestructura y el movimiento ilegal de personas, dinero y cargamentos dentro de Estados Unidos. Además, SICA se encarga de vigilar y asegurar más 8,800 instalaciones a nivel nacional mediante el Servicio de Protección Federal²²⁵.

SICA a su vez está compuesto por tres direcciones generales: la Oficina de Detención y Deportación (ODD), la Oficina de investigaciones de Seguridad de la Patria (OISP) y la Oficina del Asesor Jurídico Principal (OAJP), apoyadas por la Oficina de Gerencia y

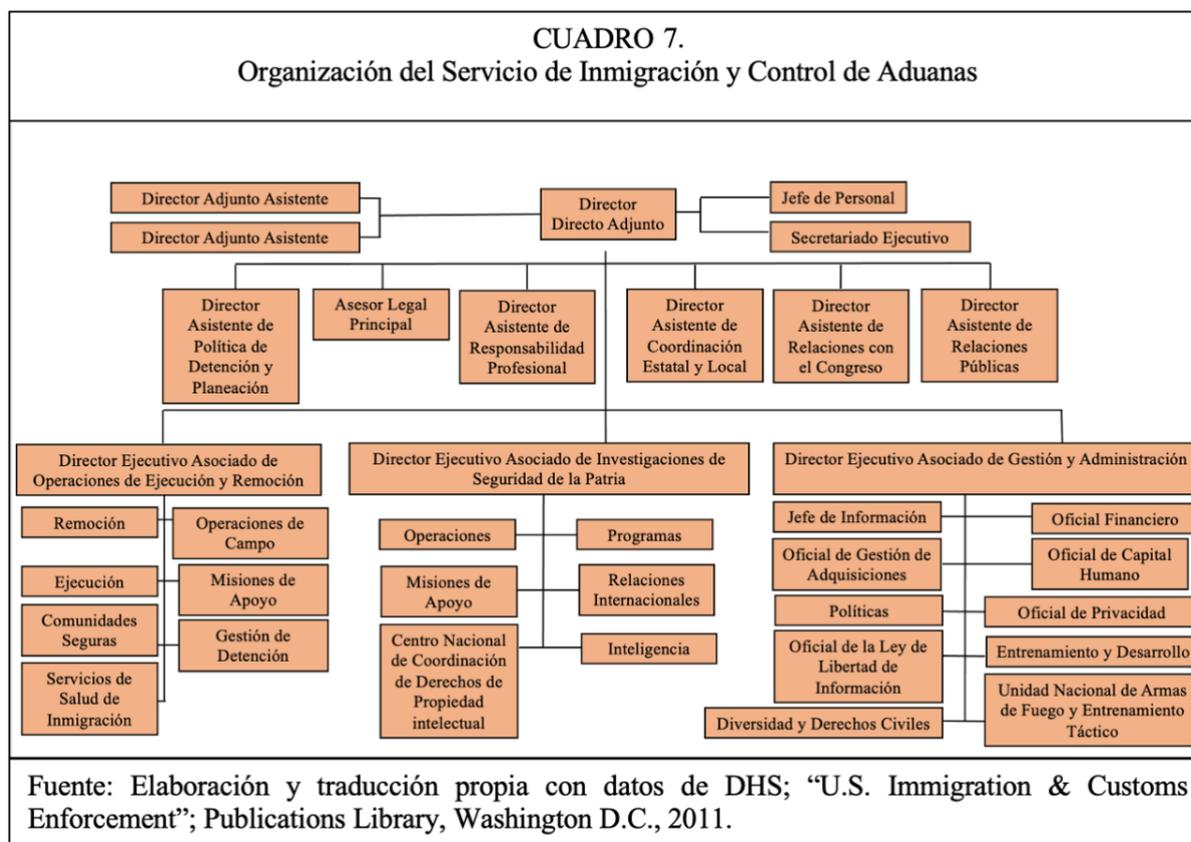
²²² Blas Núñez-Neto, *op. cit.*, p. 50

²²³ ICEgov; "The History of ICE", Immigration and Customs Enforcement, Washington D.C., 2020.

²²⁴ Blas Núñez-Neto, *op. cit.*, p. 50.

²²⁵ *Ibid.*, p. 51.

Administración que se encarga de brindar soporte a las tres direcciones operativas mencionadas anteriormente²²⁶ (ver cuadro 7).



La Oficina de Detención y Deportación mantiene la aplicación de las leyes de inmigración dentro de las fronteras de Estados Unidos, enfocándose en aquellos individuos que representan un peligro para la seguridad nacional del país, una amenaza para la seguridad pública o que socavan la integridad del sistema de inmigración.

Sus principales objetivos son criminales extranjeros y miembros de pandillas, individuos que hayan violado las leyes de inmigración, incluyendo aquellos que hayan reingresado después de haber sido deportados previamente, así como inmigrantes fugitivos cuya deportación haya sido ordenada por un juez federal de inmigración, o fugitivos extranjeros buscados por crímenes cometidos dentro o fuera del país, en asociación con la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC/Interpol).

Adicionalmente esta dirección de la rama de investigación del Departamento de Seguridad de la Patria gestiona todos los aspectos del proceso de cumplimiento de la legislación de inmigración, incluyendo: identificación, arresto, transporte doméstico, detención, liberación

²²⁶ ICEgov; *op. cit.*, 2020.

supervisada, alternativas a la detención y la deportación de extranjeros hacia más de 170 países²²⁷.

La Oficina de Investigaciones de Seguridad de la Patria (OISN) por su parte es la encargada de investigar delitos y amenazas transnacionales, específicamente organizaciones criminales que explotan la infraestructura global del comercio, turismo y las finanzas internacionales, y particularmente las redes criminales que amenazan o buscan explotar las leyes de aduanas e inmigración de Estados Unidos²²⁸.

Esta oficina investiga diversos tipos de delitos transfronterizos como: terrorismo, amenazas para la seguridad nacional, contrabando de narcóticos, actividades de pandillas transnacionales, explotación infantil, contrabando humano y trata de personas, exportaciones ilegales de tecnología controlada y armas, lavado de activos, fraude y estafas financieras, delitos relativos al empleo y lugares de trabajo, cibercrimes, robo de propiedad intelectual y fraude comercial, fraude de identidad y beneficios, y violaciones de los derechos humanos y crímenes de guerra²²⁹.

Además de perseguir todos estos delitos a nivel federal, la Oficina encargada de las Investigaciones para la Seguridad de la Patria (OISN)²³⁰ en estrecha colaboración con socios estratégicos en el extranjero y mediante sus agentes especiales, también recopila evidencia para identificar y desarrollar casos contra organizaciones criminales transnacionales y redes terroristas, así como incautaciones de bienes y dinero derivados de actividades ilícitas, acusar formalmente violadores y efectuar órdenes penales de registro²³¹.

Únicamente esta oficina cuenta con más de 10,400 empleados, de los cuales 7,100 son agentes especiales encargados de investigación, distribuidos entre sus más de 250 ciudades estadounidenses y en 80 oficinas en 53 países alrededor del mundo como embajadas, consulados y comandos combatientes del Departamento de Defensa²³². A continuación, se puede observar su presencia tanto nacional como internacional (**ver cuadros 8 y 9**):

²²⁷ U.S. Immigration and Customs Enforcement; ““Enforcement and Removal Operations”, *Who We Are*, Immigration and Customs Enforcement, Department of Homeland Security, Washington D.C., 2021.

²²⁸ U.S. Immigration and Customs Enforcement; “Oficina de Investigaciones de Seguridad Nacional”, *QUIÉNES SOMOS*, Immigration and Customs Enforcement, Department of Homeland Security, Washington D.C., 2021.

²²⁹ *Idem*.

²³⁰ En inglés: Homeland Security Investigations (HSI).

²³¹ *Idem*.

²³² *Idem*.

CUADRO 8.

Presencia doméstica de la Oficina de Investigaciones de Seguridad de la Patria



Fuente: Recuperado de U.S. Immigration and Customs Enforcement; “Enforcement and Removal Operations”, *Who We Are*, Immigration and Customs Enforcement, Department of Homeland Security, Washington D.C., 2021.

CUADRO 9.

Presencia internacional de la Oficina de Investigaciones de Seguridad de la Patria



Fuente: Recuperado de U.S. Immigration and Customs Enforcement; “Operaciones Internacionales”, *Who We Are*, Immigration and Customs Enforcement, Department of Homeland Security, Washington D.C., 2021.

La Oficina del Asesor Jurídico Principal (OPLA) es el programa legal más grande del Departamento de Seguridad de la Patria, constituido por más de 1,250 abogados, y funge como el representante exclusivo del DSP en materia de procedimientos de deportación, principalmente de criminales, terroristas y abusadores de derechos humanos. Además, se encarga de proveer al SICA de asistencia legal para todo su personal incluyendo procedimientos legales contractuales, fiscales y laborales²³³. Adicionalmente los abogados de la OPLA brindan apoyo esencial al Departamento de Justicia en el procesamiento de los casos desarrollados por el SICA y es el principal organismo de defensa de las autoridades de inmigración del mismo ante las cortes federales²³⁴.

Finalmente encontramos la Oficina de Gerencia y Administración (G&A) que coordina e implementa las funciones administrativas y brinda soporte para el cumplimiento de la misión del SICA. A grandes rasgos esta oficina es la encargada de todos los procesos administrativos del SICA, como recursos humanos, gestión de adquisiciones, finanzas, información general, políticas y planeación, liderazgo y desarrollo profesional, entre otras²³⁵.

2.3.4. Guardia Costera de Estados Unidos

La Guardia Costera de Estados Unidos (GC) es otra de las dependencias encargadas de la protección fronteriza del país, específicamente las fronteras marítimas, las aguas interiores, los puertos y el mar territorial. Al ser una rama que oficialmente forma parte de las fuerzas armadas en 2002 se incorporó como una agencia independiente al Departamento de Seguridad de la Patria, cuya misión es proteger al público, el ambiente y los intereses de Estados Unidos en regiones marítimas²³⁶.

La Guardia Costera es la principal autoridad de aplicación de la ley marítima y sus orígenes se remontan al siglo XVIII cuando el incipiente comercio estadounidense comenzó a cobrar importancia para la recaudación de impuestos. Actualmente cuenta con un total de 51,388 empleados, entre ellos 41,426 militares, de los cuales 40,757 se encuentran a bordo de

²³³ U.S. Immigration and Customs Enforcement; “Office of the Principal Legal Advisor”, *Who We Are*, Immigration and Customs Enforcement, Department of Homeland Security, Washington D.C., 2021.

²³⁴ *Idem*.

²³⁵ U.S. Immigration and Customs Enforcement; “Management and Administration”, *Who We Are*, Immigration and Customs Enforcement, Department of Homeland Security, Washington D.C., 2021.

²³⁶ Blas Nuñez-Neto, *op. cit.*, p. 51.

distintos navíos²³⁷. Además, se encarga de la seguridad de más de 361 puertos y de 95,000 millas de línea costera²³⁸.

La Guardia Costera divide su jurisdicción en 9 distritos; 5 de la región Atlántica y 4 de la región del Pacífico, contemplando todas las costas propias del territorio continental estadounidense, Puerto Rico, Hawaii, Guam, Samoa Estadounidense, las Islas Marianas del Norte, Singapur, Japón y Alaska, además de sus delegados para Misiones de Soporte y para Comando de Operaciones²³⁹.

Esta dependencia cuenta con seis Programas de Misiones Operativas:

- 1) Aplicación de la Ley Marítima
- 2) Respuesta Marítima
- 3) Prevención Marítima
- 4) Gestión del Sistema de Transporte Marítimo
- 5) Operaciones de Seguridad Marítima, y
- 6) Operaciones de Defensa

Dichos programas supervisan 11 misiones codificadas en la Ley de Seguridad de la Patria 2002 (HSA 2002) delimitadas en dos ramas: 1) Misiones de Seguridad de la Patria; que incluyen actividades preventivas en las zonas donde la Guardia Costera tiene jurisdicción, actividades de respuesta en materia de seguridad y defensa en las mismas regiones e interceptación de drogas y migrantes, y 2) Misiones no relacionadas con Seguridad de la Patria, como se muestra el cuadro a continuación:

²³⁷ U. S. Coast Guard, “Coast Guard Active Duty and Civilian Workforce”, *Workforce*, Department of Defense, Washington D.C., 2021.

²³⁸ Blas Nuñez-Neto, *op. cit.*, p. 51.

²³⁹ U.S. Coast Guard; “United States Coast Guard Organization Chart”, *Units*, Department of Defense, Washington D.C., 2021.

CUADRO 10. Programas de Misiones Operativas y Misiones de la Guardia Costera.		
Programas de Misiones Operativas	Misiones Codificadas en la Ley de Seguridad de la Patria de 2002	
	Misiones de Seguridad de la Patria	Otro Tipo de Misiones
Aplicación de la Ley Marítima	Incautación de Drogas Incautación de Migrantes Otras Aplicaciones de la Ley	Recursos Marinos Vivos
Respuesta Marítima		Búsqueda y Rescate Protección del Ambiente Marino (Actividades de Respuesta)
Prevención Marítima	Puertos, Vías Fluviales y Seguridad Costera (Actividades de Prevención)	Seguridad Marítima Protección del Ambiente Marino (Actividades de Prevención)
Gestión del Sistema de Transporte Marítimo		Ayudas a la Navegación Operaciones de Hielo
Operaciones de Seguridad Marítima	Puertos, Vías Fluviales y Seguridad Costera (Actividades de Respuesta)	
Operaciones de Defensa	Disposición de Defensa	

Fuente: Elaboración y traducción propia con datos de United States Coast Guard; "Missions", *About*, USCG, Washington D.C., 2020

2.3.5. Administración de Seguridad en el Transporte (AST)

El último componente de la gestión fronteriza en Estados Unidos es la Administración de Seguridad en el Transporte, creada en noviembre de 2001 como resultado directo de los ataques terroristas. La misión de dicha dependencia es proteger los sistemas de transporte nacionales asegurando la libertad de movimiento y de personas^{240,241}.

Dicha dependencia se oficializó con la entrada en vigor de la Ley de Seguridad de la Aviación y el Transporte. Los principales requerimientos que introdujo esta ley fueron revisiones conducidas por agentes federales, revisión de la totalidad de equipaje con sistemas de detección de explosivos, refuerzo de las puertas de las cabinas de aviones y la expansión del Servicio de Almacenes Aéreos²⁴².

Aunque fue creada como una instancia independiente, en 2002 fue transferida al Departamento de Seguridad de la Patria, asignándole también la tarea de establecer todas las medidas de seguridad dentro de los aeropuertos y en el perímetro de los mismos. Adicionalmente el Servicio de Almacenes Aéreos tiene las funciones de asegurar las aeronaves,

²⁴⁰ Transportation Security Administration; "Mission", *About*, Transportation Security Administration, Springfield, 2021.

²⁴¹ La Administración de Seguridad en el Transporte cuenta con un aproximado de 60,000 empleados.

²⁴² Transportation Security Administration; "Transportation Security Timeline", *About*, Transportation Security Administration, Springfield, 2021.

pero también está enfocado en detectar actos hostiles que involucren aeronaves o aeropuertos en Estados Unidos, para lo cual posiciona agentes armados encubiertos en aeropuertos y vuelos²⁴³.

Debido a posteriores ataques frustrados a diversas aeronaves también se han establecido medidas de prevención como la prohibición de todo tipo de líquidos, aerosoles y geles en el equipaje de mano y su posterior aprobación en contenedores no mayores a 3.4 onzas, el retiro de calzado para la detección de explosivos, escáneres de cuerpo completo, programas piloto de reconocimiento facial en aeropuertos, tomografías computarizadas, entre otras²⁴⁴.

2.4. El régimen fronterizo de México y sus principales acciones

A diferencia de Estados Unidos que es un país mayoritariamente receptor de migrantes, México se ha consolidado también como un país de retorno, tránsito y destino complejizando el fenómeno. La gestión migratoria y el control fronterizo en México, como se revisó en el primer capítulo, más allá de formarse como una respuesta propia del país y sus gobernantes hacia el fenómeno migratorio en general, surgió por la necesidad de estabilizar la relación bilateral con Estados Unidos y ante la iniciativa del país vecino por el control de los flujos de inmigración.

Para México el cambio de siglo significó también un cambio de gran relevancia en el gobierno. El 2 julio del año 2000 se llevó a cabo el Proceso Electoral Federal 1999-2000 resultando como ganador el empresario Vicente Fox Quesada, candidato del Partido Acción Nacional (PAN). Vicente Fox fue el primer presidente de oposición en la historia de México tras 71 años de gobierno por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo cual sembró grandes expectativas en diversos sectores de la sociedad mexicana.

El gobierno de Fox comenzó un mes antes que el gobierno del presidente George W. Bush en Estados Unidos, y en un primer momento se avizoraba una relación estrecha planteada desde la campaña por ambos candidatos. El tema migratorio se colocó sobre la mesa durante la carrera presidencial y Fox se encargó de llevarlo a primer plano y comprometer públicamente al gobierno de Estados Unidos en la primera visita de Estado que recibió Bush²⁴⁵.

En este evento público, que tuvo como antecedente una reunión temática de los integrantes de ambos gabinetes, el presidente de México planteó un acuerdo migratorio

²⁴³ Blas Núñez-Neto, *op. cit.*, p. 52.

²⁴⁴ Transportation Security Administration, *op. cit.*, 2021.

²⁴⁵ David Brooks, Jim Cason y Juan Manuel Venegas; “Plantea Fox que en tres años ya no haya indocumentados”, La Jornada, Washington D.C., 6 de septiembre 2001.

recíproco “(...) que nos beneficie mutuamente, que reconozca antes que nada el valor de los migrantes como personas y como trabajadores (...)”²⁴⁶ y comprometió a su homólogo a poner en marcha un acuerdo migratorio que aún no se había formalizado entre ambos gobiernos:

“Ha llegado la hora de dar a los migrantes y a sus comunidades el lugar que les corresponde en la historia de nuestras relaciones bilaterales. Ambos países les debemos mucho. Ambos podemos construir, trabajando juntos, nuevas condiciones de equidad para ellos, así como de desarrollo y prosperidad para nuestras naciones. Debemos y podemos llegar a un acuerdo migratorio antes de fin de este mismo año, que nos permita antes de que terminen nuestros mandatos que no haya para entonces mexicanos indocumentados en Estados Unidos y que aquellos mexicanos que ingresen a este gran país lo hagan con papeles”²⁴⁷.

Ante tal compromiso anunciado públicamente, el presidente de México recibió respuesta por parte del Procurador General John Ashcroft, quien declaró que no existía una fecha límite para concluir un acuerdo migratorio final²⁴⁸. A pesar de esto ambos gobiernos ya tenían definido qué funcionarios serían los encargados de negociar dicho acuerdo; el secretario de Gobernación por parte de México y el Secretario de Estado junto con el Procurador General por parte de Estados Unidos.

También se había establecido el contenido de la negociación que según el canciller Jorge G. Castañeda giraría en torno a la seguridad fronteriza, la ampliación del número de visas permanentes para mexicanos, la regularización de los mexicanos viviendo en Estados Unidos sin papeles y la ampliación y renovación de los acuerdos de trabajadores temporales H2A y H2B para mejorar sus condiciones de trabajo en períodos de seis o siete meses²⁴⁹.

A partir de septiembre de 2001 la política migratoria de Estados Unidos se volcó de lleno a la seguridad nacional y a la seguridad de la patria, a pesar de que el vínculo entre migración y seguridad ya se había delineado desde el siglo XX en estrecha relación con la protección y vigilancia de las fronteras, como se revisó en el primer capítulo del presente trabajo. Adrián González Romo precisa al respecto: “La política migratoria cambió radicalmente, dejando atrás la lógica económica y transformándola en una política de seguridad, con el objetivo de impedir a toda costa el ingreso de ilegales; sin hacer diferencia entre trabajadores o terroristas”²⁵⁰.

²⁴⁶ *Idem.*

²⁴⁷ *Idem.*

²⁴⁸ Adrián González Romo; “Balance de la política migratoria 2000-2006”, *Revista trabajo social*, México, núm. 19, noviembre 2008, p. 259.

²⁴⁹ Ana Covarrubias Velasco; “El Partido Acción Nacional en el poder Ejecutivo: la política exterior de la “alternancia” (2000-2006)”; en Covarrubias Velasco, Ana; *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo IX, Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*, El Colegio de México, México, 2010, p. 128.

²⁵⁰ González Romo, *op. cit.* pp. 260-261.

El contexto generado por los atentados y los cambios administrativos en Estados Unidos propiciaron que el acuerdo migratorio planteado por Vicente Fox y retomado en pláticas con miembros del gabinete no se concretara. Además, la presencia de grupos abiertamente antiinmigrantes en diversos sectores de la sociedad estadounidense, incluido el Congreso, siempre ha sido un obstáculo para legislar en favor de las comunidades migrantes y un factor decisivo para la promoción de leyes conservadoras y polémicas en torno al tema. Jesús Velasco puntualiza al respecto:

En la actualidad, el antiinmigracionismo se expresa con distintas tonalidades y diversos argumentos. Los conservadores culturales no son un grupo homogéneo. Su espectro abarca desde los *rangers* dedicados a cazar inmigrantes, pasando por conductores de televisión como Lou Dobbs, continuando con legisladores como Tom Tancredo o James Sensenbrenner, hasta llegar a intelectuales como Samuel P. Huntington o el recientemente desaparecido Arthur Schlesinger Jr.²⁵¹.

El gobierno de Vicente Fox no sólo vio frustradas todas las aspiraciones en materia migratoria que planteó en reuniones temáticas y en su visita de Estado unos días antes de los ataques terroristas, también tuvo que enfrentarse al cambio administrativo en Estados Unidos y a las leyes consecuentes que se aprobaron y que se caracterizaron por un tono antiinmigrante. El 16 de diciembre de 2005 la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó la propuesta de ley HR4437, titulada “Iniciativa para protección de fronteras, antiterrorismo y control de la inmigración ilegal”²⁵² que en términos generales promueve la criminalización de los inmigrantes²⁵³.

Dicha iniciativa de ley desató una movilización a nivel nacional en Estados Unidos donde millones de mexicanos y miembros de la comunidad hispana salieron a las calles a expresar su inconformidad. Se calcula que sólo en la ciudad de Los Ángeles hubo 1.5 millones de simpatizantes en las calles, que se opusieron a la propuesta de ley promovida por los representantes republicanos Jim Sensenbrenner (Wisconsin) y Peter King (Nueva York), que propuso considerar “como un delito²⁵⁴ la presencia indocumentada de personas en Estados Unidos...”²⁵⁵, convertir en delito cualquier acción de ayuda a personas indocumentadas, el funcionamiento de las autoridades locales como agentes de inmigración, la construcción de una doble barrera en la frontera con México, la creación de un sistema de verificación de empleo y

²⁵¹ Jesús Velasco; “Acuerdo migratorio: La debilidad de la esperanza”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, México, vol. 58, núm. 1-2, enero-junio 2008, p. 177.

²⁵² En inglés: Border Protection, Antiterrorism and Illegal Immigration Control Act of 2005.

²⁵³ González Romo, *op. cit.* p. 263.

²⁵⁴ En inglés: felony.

²⁵⁵ *Idem.*

de bases de datos de seguridad social, y “la multa máxima de 40,000 dólares por trabajador indocumentado que sea contratado por un patrón o en caso de que una agencia le ayude a encontrar empleo”^{256,257}.

La propuesta de ley fue replanteada por el Senado en mayo de 2006 y aprobada en noviembre del mismo año, la cual fue menos agresiva y permitió la regularización de varios millones de mexicanos indocumentados, creó un programa de trabajo temporal y autorizó el incremento de agentes de la Patrulla Fronteriza. Ese mismo año también se aprobó una ampliación al muro fronterizo y se enviaron seis mil miembros de la Guardia Nacional en apoyo a los agentes de inmigración.²⁵⁸

La posición del gobierno mexicano ante estas medidas se mantuvo en torno a la necesidad de un manejo bilateral del fenómeno migratorio a pesar de que no avanzó ninguna propuesta para un acuerdo bilateral formal. Entre otros logros que se materializaron durante el sexenio se cuentan el establecimiento de una matrícula consular como medio de identificación, y se impulsó el mayor acceso a la educación superior logrando la aprobación de cuotas más bajas sin importar la condición migratoria en los estados de Texas y California²⁵⁹.

Una de las acciones en materia migratoria que sí se concretó durante el sexenio de Vicente Fox fue la creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior en agosto de 2002, que sustituyó al Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) de 1990 y a la Oficina Presidencial Para Mexicanos en el Extranjero creada a principios del sexenio. El propósito de su creación fue defender los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior, al incorporar el punto de vista de los migrantes, consolidar una política de Estados para mejorar la calidad de vida y la integración de las comunidades de mexicanos en el exterior, y también estrechar relaciones entre el gobierno y los mexicanos en el exterior²⁶⁰.

El Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) se consolidó como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, perteneciente a la subsecretaría para América del Norte, y desde el 16 de abril de 2003 se dedica a promover estrategias, programas, y recoger propuestas y recomendaciones de las comunidades de mexicanos en el extranjero para fortalecer sus vínculos con México y fomentar la integración a las sociedades en que residen²⁶¹.

²⁵⁶ *Idem.*

²⁵⁷ Xavier Rodríguez; “La Gran Marcha – Largest mass protest demonstration in U.S. History”, *Mexican American News*, History, Los Angeles, 25 de marzo de 2006.

²⁵⁸ Covarrubias Velasco, *op. cit.*, p. 130.

²⁵⁹ *Idem.*

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 132.

²⁶¹ Gobierno de México; “Instituto de los Mexicanos en el Exterior”, *¿Qué hacemos?*, México, 2018.

El gobierno de Vicente Fox culminó con un cambio en la titularidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores tras la renuncia de Jorge G. Castañeda, quien fue sustituido por Luis Ernesto Derbez Bautista (2003-2006), y la imposibilidad de concretar un acuerdo migratorio en el que se reflejara la responsabilidad compartida entre ambos países, tras los atentados del 11 de septiembre: “El interés estadounidense en su seguridad reforzó la importancia de las fronteras, territoriales e intangibles, y México tuvo que coincidir gradualmente con esta posición”²⁶².

2.4.1. La Ley de la Valla Segura de 2006

Como antecedente inmediato a la etapa del auge de la seguridad fronteriza, el último obstáculo al que se enfrentó la administración de Vicente Fox fue a la promulgación de la Ley de la Valla Segura (H.R. 6061)²⁶³ por parte del gobierno del presidente Bush. Dicha ley fue una de las principales acciones en materia de seguridad fronteriza durante el gobierno republicano, y fue de gran relevancia debido a que planteó la construcción de 700 millas (1,126.54 kilómetros) de muro o valla fronteriza, de las cuales sólo colocaron 654 millas (1,052.51 kilómetros), entre vallas peatonales y vehículos que bloquean el paso^{264,265}.

La única respuesta por parte del gobierno de México fue la declaración ante medios por parte del presidente electo Felipe Calderón, quien condenó la iniciativa calificándola como un grave error que llevaría a la muerte de más mexicanos en la frontera, que la valla no resuelve ningún asunto e incluso mencionó la construcción del muro de Berlín apuntando que fue un gran error cometido por la humanidad. Por su parte el presidente Vicente Fox también lo calificó como un error vergonzoso²⁶⁶.

Un reporte citado por el diario californiano USA Today, elaborado por la Oficina de Responsabilidad del Gobierno de Estados Unidos en 2018, precisa que entre 2007 y 2015 el Servicio de Inmigración y Aduanas y la Patrulla Fronteriza gastaron alrededor de \$4,000 millones de dólares en la construcción y mantenimiento de barreras físicas para la frontera, mientras que parte de los \$50,000 millones de dólares planteados para gastar en el momento

²⁶² *Ibid.*, p. 136.

²⁶³ En inglés conocida como *Secure Fence Act of 2006*.

²⁶⁴ Chelsea Shannon, Brandon Rittiman; “What happened to all that border fence money from 2006?”, *USA Today*, Verify, Sacramento, February 2019.

²⁶⁵ Además de la ley mencionada en 2004 la administración Bush inauguró la Iniciativa Escudo Americano (Shield America) que es un esfuerzo entre diversos sectores industriales y el Servicio de Inmigración y control de Aduanas cuyo objetivo es la prevención de la exportación desde Estados Unidos de tecnología y municiones hacia organizaciones criminales, grupos terroristas y enemigos extranjeros.

²⁶⁶ BBC; “Mexico anger over US border fence”, *British Broadcasting Corporation*, Americas, London, 27 October 2006.

que se propuso dicha ley fueron destinados a la construcción y la dotación de personal de 20 centros de detención a lo largo de la frontera²⁶⁷, acción que consideramos como la inauguración del aparato burocrático enfocado en la detención y deportación impulsada durante la administración de Barack Obama.

Adicionalmente esta ley autorizó mayores puntos de inspección en la zona fronteriza, mayor alumbrado para prevenir la entrada al país de forma ilegal, y el aumento de tecnología avanzada como cámaras, satélites y vehículos aéreos no tripulados (VANT) mejor conocidos como drones²⁶⁸. También se estableció la Red de Iniciativa de Frontera Segura, conocida como SBInet, que fue un programa de infraestructura que incluyó sistemas de cámaras, sensores y radares colocados en torres a lo largo de área de Tucson, Arizona, para el monitoreo de la actividad fronteriza y el envío de información al centro de comando de la Patrulla Fronteriza²⁶⁹.

Es importante resaltar que el contrato de dicho proyecto fue otorgado a la compañía aeroespacial Boeing, ente corporativo que integró un grupo de empresas subcontratadas que incluyeron a L-3 Communications Holdings y Unisys, compañías emergentes en el mercado de la denominada seguridad de la patria, al igual que la compañía israelita Elbit, cuyas cámaras de vigilancia son capaces de localizar personas y vehículos a 14 y 20 kilómetros de distancia respectivamente²⁷⁰.

Otro punto a resaltar de esta iniciativa es que entre las compañías que compitieron por el contrato se encontraron grandes corporaciones dedicadas a la industria armamentista y de defensa como Lockheed Martin, Northrop Grumman, Raytheon y Ericsson, las cuales figuran constantemente en cuantiosos contratos con el Departamento de Defensa y se encuentran vinculadas a la seguridad nacional de Estados Unidos y las acciones en esta materia, que históricamente han apelado a la concepción estatal y de protección territorial.

²⁶⁷ Chelsea Shannon, Brandon Rittiman, *op. cit.*

²⁶⁸ Juan Manuel Sandoval Palacios; "US-México border states and the US military-industrial complex. A Global space for expanding transnational capital", *Regions & Cohesion*. New York, vol. 7, núm. 1, Spring 2017, p. 108.

²⁶⁹ Jenna McMullin; "The 3,000-mile assembly line. Desert environment present unique challenges for Boeing employees working on secure-border program", Boeing, Boeing Frontiers, Chicago, 2010, p. 33.

²⁷⁰ Griff Witte; "Boeing Wins Deal For border Security", *Washington Post*, Washington D.C., September 20, 2006.

Capítulo 3. La recomposición de la frontera: consecuencias de la creación del Departamento de Seguridad de la Patria (DSP) y la nueva seguridad fronteriza (2009-2016)

Las consecuencias y los impactos de la creación de una nueva dependencia enfocada en la seguridad y protección territorial estadounidense ocurrieron durante el gobierno de Barack Obama. Aunque el gobierno republicano de George W. Bush estableció la protección de la patria como el eje rector del actuar estatal, los cambios en las autoridades migratorias y en los actores participantes de la seguridad fronteriza, ligados al desarrollo económico y político del país, emergieron a partir de 2009 con la llegada del gobierno demócrata.

En el anterior capítulo se revisaron los principales acontecimientos que delinearon el cambio en la política migratoria y de gestión fronteriza en Estados Unidos. Los ataques del 11 de septiembre, la Ley de Seguridad de la Patria de 2002 y la creación del Departamento de Seguridad de la Patria fueron momentos de gran relevancia para el mundo y para Estados Unidos.

A pesar de la convergencia entre migración y seguridad nacional que sucedió principalmente durante el gobierno de George W. Bush (2001-2009), los efectos de los cambios administrativos en Estados Unidos se manifestaron mayoritariamente durante la administración del presidente Barack Obama (2009-2017), etapa en la que aumentó el número de deportaciones y la industria de la seguridad asociada a la protección y gestión de las fronteras creció significativamente.

En México transcurrió el gobierno panista de Felipe Calderón Hinojosa (2009-2012) y el retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) con Enrique Peña Nieto (2012-2018). El primero optó por una estrategia nacional centrada en el combate a la inseguridad y al crimen organizado, dejando de lado la gestión migratoria, y durante el gobierno del segundo, aunque hubo intentos de tratar la migración como un tema de primer orden se descuidó la implementación y se hizo evidente la falta de preparación y manejo en las instituciones encargadas de dicho fenómeno.

Durante ambos gobiernos se desataron crisis relacionadas con la gestión migratoria y la seguridad, además de mantener la histórica actitud reactiva de los gobiernos mexicanos ante las acciones de Estados Unidos en la materia, como a lo largo de todo el siglo XX. En el presente apartado se revisa el contexto vivido durante los momentos previos a la nueva presidencia y se describen de forma general los cambios en el gobierno, el surgimiento de la

industria de la seguridad fronteriza y el incipiente desarrollo del gobierno de México alrededor de los asuntos migratorios y fronterizos, así como el balance de la relación bilateral en torno al tema.

3.1. El sexenio de Felipe Calderón (2006-2012)

Felipe Calderón Hinojosa comenzó su sexenio en 2006, tres años antes del final de la administración de George W. Bush en Estados Unidos. Su gobierno se caracterizó por las controvertidas elecciones que le dieron el triunfo, la centralidad del combate al crimen organizado y la inseguridad, y por el viraje en materia migratoria que lo diferenció de su predecesor.

En este sentido, desde su campaña Felipe Calderón ubicó este tema como un asunto de poca importancia. Mientras que Vicente Fox intentó hacer de un acuerdo migratorio integral su principal pilar de política exterior y de la relación bilateral con Estados Unidos, el sexenio de Felipe Calderón se centró completamente en el combate al crimen organizado. El 10 de diciembre de 2006, nueve días tras asumir el cargo de presidente entre protestas ciudadanas y de miembros del Congreso, el expresidente panista declaró el inicio de una “Guerra contra el narco”²⁷¹ que derivó en miles de muertos y en la mayor expresión de la corrupción del sistema político mexicano²⁷².

Durante el sexenio de Calderón el tema migratorio se entendió como un fenómeno doméstico “donde el problema es la separación de las familias, el objetivo es “detener” la salida de nacionales y la solución es el empleo”²⁷³. A pesar de que “el presidente del empleo” -como se le conoció a Calderón por sus promesas de campaña- utilizó el argumento de la constante creación de oportunidades laborales durante su gobierno (1 millón cada año), este no cumplió su objetivo²⁷⁴ y la política migratoria una vez más se dejó en el olvido, manteniendo su carácter reactivo ante las distintas coyunturas²⁷⁵.

²⁷¹ Manuel Espino; “Así comenzó la “guerra” contra el narcotráfico de Calderón”, *El Universal*, Nación, México, agosto de 2019.

²⁷² Véase, Anabel Hernández; *Los señores del Narco*, Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2010, 561 pp.

²⁷³ Jorge Durand; “La “desmigratización” de la relación bilateral: balance del sexenio de Felipe Calderón”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. LIII, núm. 3-4, julio-diciembre 2013, p. 754.

²⁷⁴ Redacción AN; “FCH, ‘Presidente del Empleo’, sólo logró un tercio de su meta”, *Aristegui Noticias*, México, 7 de noviembre de 2012.

²⁷⁵ Este olvido en el que se mantuvo a la política migratoria también es un ejemplo de que la frontera se enuncia desde un tiempo y una persona o grupo de personas en particular; en este caso, la frontera con Estados Unidos quedó a la merced de la política de combate al crimen organizado y la inseguridad por parte del gobierno panista encabezado por Calderón, que únicamente se mantuvo activo al respecto en tanto se presentara una crisis o suceso que ameritara la atención de las autoridades federales.

A pesar del olvido en el que quedó el tema migratorio, Jorge Durand señala que el gobierno de Calderón intentó colocarse como un actor clave a nivel internacional cuando asumió la presidencia del Foro Global de Migración y Desarrollo (FGMD) en 2007 debido a que Argentina declinó dicho cargo previo a la celebración del foro. La Comisionada del Instituto Nacional de Migración, Cecilia Romero, tuvo la iniciativa de encabezar el foro y junto con la Secretaría de Relaciones Exteriores llevaron a cabo su gestión, aunque todo acuerdo y posición derivados de su celebración no fueron de carácter vinculante para los Estados participantes²⁷⁶.

Tres años después, el 23 de agosto de 2010, ocurrió la primera masacre de San Fernando en Tamaulipas, hecho que cambió la política migratoria del gobierno de Calderón, y que colocó la atención de los medios internacionales en el territorio mexicano y el fenómeno migratorio en particular. En el municipio tamaulipeco se encontraron los cuerpos de 72 migrantes: 21 hondureños, 14 salvadoreños, 10 guatemaltecos, 4 brasileños y 1 ecuatoriano, de los cuales 58 eran hombres y 14 mujeres ^{277 278}.

Aunque casi un mes después se capturó a los involucrados en la masacre, este acontecimiento fue de gran relevancia porque “fue el empujón final para que se propusiera al congreso una ley de migración que ya tenía varios años en gestación.”²⁷⁹ Además, se visibilizó con mayor impacto la violencia desatada en el país tras la llegada de Felipe Calderón, y la situación de los migrantes en tránsito que deben enfrentarse a organizaciones criminales durante su trayecto hacia Estados Unidos.

El aumento de la migración desde Centroamérica hacia Estados Unidos no fue tema en el debate político mexicano hasta la primera masacre de San Fernando de agosto de 2010, municipio donde nueve meses después ocurrió un hecho similar, cuando se descubrieron fosas clandestinas con 193 cadáveres, entre ellos migrantes²⁸⁰. Un mes después, el 25 de mayo de 2011 se promulgó la Ley de Migración que fue planteada como una reforma integral a la Ley de Población que incluiría los temas de inmigración, tránsito y retorno; de los cuales únicamente se concretó la simplificación administrativa de 60 a 22 trámites migratorios, y de

²⁷⁶ Jorge Durand, *op. cit.*, pp. 755-758.

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 760.

²⁷⁸ De acuerdo con testimonios recopilados y narrados por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. y la Casa del Migrante de Saltillo, las cifras de secuestro de migrantes hasta 2011 pudieron alcanzar las 20,000 personas secuestradas, fenómeno que fue visibilizado y asumido por las autoridades mexicanas hasta los acontecimientos de San Fernando, véase *Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. y la Casa del Migrante de Saltillo, “Cuaderno sobre secuestro de migrantes. Dimensión, contexto y testimonio de la experiencia de la migración en tránsito por México.”, Estudio g&q, Ciudad de México, 2011, 66 pp.*

²⁷⁹ *Ibid.*, p. 761.

²⁸⁰ *Idem.*

40 modalidades de visa a tres: para extranjeros visitantes, residentes temporales y permanentes²⁸¹.

Aunque se dejó de lado la cuestión de la emigración podemos considerar como un avance tanto la simplificación administrativa como la promulgación de una ley respecto del tema migratorio. Sin embargo, la política migratoria de Felipe Calderón fue casi nula y de nueva cuenta reactiva ante la coyuntura desatada por las masacres de San Fernando.

En mayo de 2010 los presidentes Felipe Calderón y Barack Obama tuvieron una reunión en la Casa Blanca donde no se materializó ningún logro en materia migratoria ni de gestión fronteriza; ambos mandatarios se limitaron a expresar su rechazo a las disposiciones legales promovidas en Arizona, además de que el presidente estadounidense admitió la responsabilidad de garantizar la seguridad en la frontera, de promover que los comercios no recluten trabajadores sin documentación y la incipiente integración de los habitantes mexicanos sin documentos mediante el pago de multas e impuestos y el aprendizaje del idioma inglés.²⁸²

En dicha reunión también se trató el tema de la Iniciativa Mérida, que fue un acuerdo de cooperación en materia de seguridad establecido entre George W. Bush y Felipe Calderón en 2007, mediante el cual Estados Unidos brindó 1,600 millones de dólares en asistencia técnica y para supuestamente fortalecer las capacidades operativas de las fuerzas de seguridad mexicanas -principalmente al Ejército y la Marina-, mediante la transferencia de equipo para labores de inteligencia, comunicación y transporte, cuyas consecuencias implican mayor empleo de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública, posibles aumentos en las violaciones de los derechos humanos y mayores enfrentamientos armados, además de que no se abordan los fenómenos del narcotráfico y el crimen organizado desde una perspectiva integral que atienda las causas económicas, sociales y culturales de fondo.²⁸³

Otro acontecimiento relativo a la frontera con Estados Unidos que marcó el sexenio del presidente Calderón fue el operativo “Rápido y Furioso” llevado a cabo por la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (OATAFE)²⁸⁴ que permitió la compra y el traslado ilegal de 2,500 armas de fuego desde territorio estadounidense hacia México, con el

²⁸¹ *Ibid.*, p. 762.

²⁸² Claudia Herrera y David Brooks, “Calderón-Obama, simple protocolo”, *La Jornada*, México, 20 de mayo de 2010.

²⁸³ César Estrada, “La Iniciativa Mérida y el combate al narcotráfico. Cooperación bajo concepciones inadecuadas”, *Revista de El Colegio de San Luis*, México, vol. 2, núm. 3, enero-junio de 2012, pp. 255-269.

²⁸⁴ En inglés: Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF).

supuesto objetivo de rastrear su destino y a los responsables del tráfico de armas, las cuales son utilizadas por las organizaciones criminales en México.^{285 286}

El operativo salió a la luz cuando un agente especial de la OATAFE declaró en un programa de televisión que desde 2009 se permitió el paso de dos mil armas hacia México para rastrear a los compradores finales. Posteriormente el Comité de Supervisión Gubernamental de la Cámara de Representantes comenzó una investigación tras dos hechos que confirmaron el operativo.²⁸⁷

El primero ocurrió el 14 de diciembre de 2010, cuando el agente de la Patrulla Fronteriza Brian Terry falleció en un tiroteo en las cercanías del límite fronterizo con México en el estado de Arizona, donde se hallaron dos rifles de asalto comprados en el marco del operativo. El segundo fue dos meses después cuando el 15 de febrero de 2011 asesinaron en una carretera de San Luis Potosí al entonces agente del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, Jaime Zapata, quien se trasladaba desde la Ciudad de México hacia Monterrey; en el ataque donde el agente Zapata perdió la vida y su compañero Víctor Ávila resultó herido de gravedad se utilizó un arma que también fue adquirida en el mismo operativo.²⁸⁸

Posteriormente un funcionario del Departamento de Justicia de Estados Unidos informó al comité de investigación legislativa encabezado por representantes del Partido Republicano, que la OATAFE había permitido el ingreso de armas adquiridas ilícitamente a México, e incluso otro agente de la Oficina, Darren Gil, explicó en un programa de televisión de la cadena CBS que las autoridades en Washington D.C. y el director de la OATAFE, Keneth Melson, sabían y toleraban este tipo de operaciones.²⁸⁹

El escándalo provocó la renuncia de Melson, quien encabezaba una oficina que carece de capacidades operativas debido a las facilidades para la venta de armas principalmente en los estados de Texas y Arizona y el cabildeo de la Asociación Nacional del Rifle (ANR)²⁹⁰, así como por el poco fortalecimiento institucional que tanto Bush como Obama mantuvieron al no emitir nombramientos definitivos en la oficina.²⁹¹

²⁸⁵ Redacción AN, “‘Rápido y Furioso’, cronología del escándalo”, *Aristegui Noticias*, México, 20 de junio de 2012.

²⁸⁶ Rodrigo Carmona, “¿Recuerdas el operativo Rápido y Furioso? Del anuncio de la AFT a las órdenes de captura”, *El Sol de México*, México, 10 de enero de 2022.

²⁸⁷ Georgina Olson Jiménez, “El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México”; en Aguayo Quezada, Sergio y Benítez Manaut, Raúl (ed.); *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, CASEDE/Atril, México, 2012, p. 61.

²⁸⁸ Redacción, “‘Rápido y Furioso’: el fallido operativo que desató la crisis del tráfico de armas entre México y EEUU”, *Infobae*, México, 4 de diciembre de 2019.

²⁸⁹ Georgina Olson Jiménez, *op. cit.*, pp. 60-61.

²⁹⁰ En inglés: National Rifle Association (NRA).

²⁹¹ Georgina Olson Jiménez, *op. cit.*, p. 58.

También renunció a su cargo el entonces fiscal de Arizona, Dennis Burke, quien según el comité legislativo brindó asesoría jurídica a la OATAFE para la implementación del operativo. Además de esto, el mismo comité aseguró que tres funcionarios de la Casa Blanca tenían conocimiento del mismo: el director del Consejo de Seguridad Nacional para el Hemisferio Occidental, Dan Restrepo, el ex director para América del Norte del mismo Consejo, Kevin O'Reilly y el director de Terrorismo, Greg Gatjanis.²⁹²

Este acontecimiento desató una polémica entre los poderes legislativo y ejecutivo, donde el Comité Supervisor buscó llevar a cabo un proceso de desacato que dejaría fuera de la administración al entonces fiscal general Eric Holder, quien después de un periodo de investigaciones compareció ante el Comité Judicial del Senado y se solicitó la entrega de la información relativa al operativo. Finalmente, en junio de 2012 el presidente Barack Obama utilizó el privilegio ejecutivo, que es un instrumento jurídico que permite retener información en aras de la seguridad nacional, para impedir la entrega de los documentos a las comisiones legislativas que encabezaban representantes republicanos.²⁹³

La respuesta de México ante dicho operativo fue bastante limitada, el secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional Alejandro Poiré afirmó que el gobierno mexicano nunca fue notificado sobre la implementación del operativo, a pesar de que hubo testimonios de un agente de la OATAFE donde se afirma que el gobierno sí tenía conocimiento sobre la operación. Por su parte la entonces Procuradora General de la República, Marisela Morales Ibáñez, afirmó que el caso se investigaría y se llevaría a los responsables ante la justicia, situación que no sucedió durante el gobierno de Calderón ni en el de Enrique Peña Nieto.²⁹⁴

Es importante señalar que las consecuencias de dicho operativo no se han dimensionado hasta tiempos recientes en México, y que conforme avanzan los años se ha descubierto la utilización de armas vinculadas al mismo operativo que han cobrado la vida de muchos mexicanos, entre los que se encuentran el asesinato de 14 estudiantes de preparatoria y universidad en Villas de Salvárcar en Ciudad Juárez, Chihuahua, así como la masacre en la misma ciudad el 2 de septiembre de 2009 donde fueron asesinados 18 jóvenes que se encontraban en un centro de rehabilitación llamada "El Aliviane".²⁹⁵

De igual forma la implementación del Operativo Rápido y Furioso da cuenta de la porosidad de la frontera entre México y Estados Unidos y de la dinámica unilateral de

²⁹² *Ibid.*, p. 61.

²⁹³ *Idem.*

²⁹⁴ Milenio Digital, "Tráfico de armas y funcionarios de alto perfil involucrados: ¿Qué fue el operativo 'Rápido y Furioso'?", *Milenio*, México, 28 de enero de 2022.

²⁹⁵ Georgina Olson Jiménez, *op. cit.*, p. 62.

protección fronteriza que implementa Estados Unidos, donde los flujos que cruzan hacia su territorio son inspeccionados e interceptados y los que salen hacia México carecen de un control riguroso.

Ante el supuesto desconocimiento del operativo por parte de las autoridades mexicanas se vuelve pertinente observar los fenómenos fronterizos con mayor detenimiento y llevar a cabo acciones que promuevan el control de la región y de los flujos de bienes y personas, cuyas intenciones varían dependiendo del contexto y de los actores involucrados de ambos lados de la frontera. El tratamiento coyuntural y desde una visión gubernamental centralizada que en muchas ocasiones deja de lado la gestión de los fenómenos a nivel local, sólo propicia acciones de improvisación y decisiones apresuradas que no atienden las problemáticas nacionales en su totalidad.

En este caso particular se observa que la división fronteriza entre ambos países tiene significados distintos para las autoridades mexicanas y estadounidenses, y que además desde la perspectiva estadounidense la frontera es enunciada como un punto de control exclusivo para la articulación de sus intereses, donde pueden operar con total libertad e impunidad, utilizando sus propios parámetros sin consultar a sus contrapartes y sin considerar las consecuencias sociales de sus acciones.

La frontera en esta coyuntura se posiciona como una formación histórica que se caracteriza por ser un límite que cumple un papel de delimitador de fenómenos social como la violencia criminal y la corrupción, que aunque se hace presente en ambos países y trasciende el orden estatal y a su vez trastoca las instituciones del Estado (en este caso las federales), significó un riesgo para la estabilidad de un gobierno como el de Obama que se vio obligado a intervenir con la finalidad de reducir los costos políticos de un escándalo vinculado a las instituciones de seguridad nacional, de control de armamento y de la impartición de justicia estadounidenses.

A continuación, se narra la gestión fronteriza del presidente Barack Obama y las acciones de su gobierno que en gran medida responden a la reforma administrativa impulsada por George W. Bush, y que confirman lo postulado al principio del presente trabajo: la frontera es un proceso de formación histórica que se construye constantemente desde el punto de vista de sociedades y grupos específicos, que puede manifestarse de diversas formas vinculadas a la conformación de una identidad nacional.

3.2. La llegada de Obama a la presidencia y la nueva seguridad fronteriza

Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 donde se vulneró la capital financiera de Estados Unidos, el centro de operaciones del Departamento de Defensa, y se intentó atacar el principal edificio del poder político, la concepción territorial de Estados Unidos tomó una dirección vislumbrada desde su formación como nación.

El control territorial del país norteamericano se extendió hacia nuevos horizontes sin dejar de lado el predominio de la demarcación territorial que acompaña al Estado como forma de organización política por excelencia. Los atentados trajeron consigo una nueva forma de ver el mundo para los gobiernos estadounidenses, centrada en el combate al terrorismo, y con ello se ha construido una visión de protección territorial que sirve a los intereses de los gobernantes y ha permitido el desarrollo de los controles fronterizos.

Barack Obama llegó a la presidencia en enero de 2009 y su gobierno fue el principal heredero de la reestructuración administrativa más grande desde el final de la Segunda Guerra Mundial, delineada principalmente por la creación del Departamento de Seguridad de la Patria. Los impactos de la reforma administrativa en la gestión fronteriza y del fenómeno migratorio, estrechamente vinculados a la seguridad nacional y la seguridad de la patria, acontecieron en su gobierno, durante el cual se impulsó la deportación masiva y el desarrollo de los centros de detención, la construcción de una frontera física y virtual y la fusión de la industria armamentista con la nueva tecnología de vigilancia y control fronterizo.

3.2.1. La industria de la seguridad fronteriza

Es importante mencionar que para los fines de este trabajo consideramos la existencia del complejo militar industrial, que fue definido por el presidente Dwight Eisenhower el 17 de enero de 1961 como “la unión formidable de los contratistas de defensa y las fuerzas armadas”²⁹⁶ y advirtió: “En los consejos de gobierno, debemos protegernos contra la adquisición de una influencia injustificada, ya sea buscada o no, por parte del complejo militar industrial. El potencial para el desastroso aumento del poder fuera de lugar existe, y persistirá”²⁹⁷.

²⁹⁶ Juan Manuel Sandoval Palacios, *op. cit.*, p. 88.

²⁹⁷ U.S. National Archives; “Eisenhower’s “Military-Industrial Complex” Speech Origins and Significance”, *Inside the Vaults*, National Archives, Washington D.C., 2011.

Este vínculo entre el gobierno, las fuerzas armadas y el sector empresarial dedicado a la industria de la defensa “emergió al final de la Segunda Guerra Mundial”²⁹⁸ y su fundamento legal y de organización burocrática es la Ley de Seguridad Nacional de 1947, que constituyó al Departamento de Defensa y otras dependencias de gran importancia en materia de seguridad nacional, y que más allá de cambiar se han extendido tanto al interior de Estados Unidos como alrededor del mundo, siempre bajo la concepción de dominio y predominancia de los intereses estadounidenses.

Lo anterior es considerado en el presente trabajo debido a que la industria de la defensa, el complejo militar industrial que Eisenhower avizoró en 1961, ha crecido de forma exponencial y se ha diversificado hasta posicionarse en el área de la frontera, porque al igual que en las guerras libradas y en su mayoría orquestadas por Estados Unidos, dentro del Estado, como una forma de organización política, se busca su integridad y su persistencia mediante la unificación de las prácticas sociales y la homologación de una identidad nacional.

En este sentido, la cuestión del desarrollo económico nacional que ha llevado a la industria armamentista a incursionar en la seguridad fronteriza y al desarrollo tecnológico que posee el mismo sector, es parte de la misma visión en la que el Estado está delimitado por una línea casi inamovible y estática. Lo anterior se observa en la creación de una dependencia como el Departamento de Seguridad de la Patria, que controla bajo un mismo aparato todo lo concerniente a la seguridad del suelo patrio estadounidense y que promueve la idea predominante del Estado como un delimitador de los fenómenos sociales, que acontecen exclusivamente dentro de un territorio²⁹⁹.

Al respecto, Juan Manuel Sandoval Palacios plantea que desde la década de 1990 “las políticas y prácticas de control de inmigración, drogas y antiterrorismo de Estados Unidos han llevado a una región militarizada y securitizada [en la frontera sur de Estados Unidos]...”, lo que ha derivado en la creación de un “...espacio global para la expansión del capital transnacional, ligado al Cinturón de Armas³⁰⁰ y al complejo militar-industrial” que en conjunto con el “...desarrollo de las políticas de inmigración y seguridad fronteriza han creado un

²⁹⁸ Juan Manuel Sandoval Palacios, *op. cit.*, p. 88.

²⁹⁹ John Agnew, *op. cit.*, pp. 55-80.

³⁰⁰ Juan Manuel Sandoval Palacios, define el Cinturón de Armas como el perímetro de producción de armas de defensa de Estados Unidos que va desde Nueva Inglaterra, pasando por Florida en la costa este, pasando por Texas, Nuevo México, Colorado y Arizona, hasta California, Oregon y Washington en la costa oeste, y que surgió del nuevo mapeo militar de Estados Unidos elaborado a principios de la década de 1980, véase *Juan Manuel Sandoval Palacios; “US-México border states and the US military-industrial complex. A Global space for expanding transnational capital”, Regions & Cohesion*. New York, vol. 7, no. 1, Spring 2017, pp. 87-121.

complejo de la industria de la migración y un complejo industrial de seguridad fronteriza, ambos incorporados al complejo militar-industrial”³⁰¹.

Esta área que abarca los estados fronterizos de ambos países se ha consolidado como uno de los enclaves industriales más importantes para Estados Unidos, principalmente porque forma parte de otra área denominada como el Cinturón del Sol, que cuenta con facilidades para la producción entre las que se encuentran: bajos salarios, baja afiliación a sindicatos, bajos impuestos corporativos, así como débiles regulaciones en los negocios y controles del ambiente laboral³⁰².

A su vez, esta área está ligada a tres objetivos primordiales del gobierno de Estados Unidos: la explotación de los recursos energéticos de la región, el asentamiento de las fuerzas armadas a lo largo de la misma y el aseguramiento de la frontera con México³⁰³, que, además, cuenta con la presencia de trabajadores inmigrantes y la industria de las maquiladoras del lado mexicano que “han estado ligadas al complejo militar-industrial desde las décadas de 1960 y 1970”³⁰⁴.

Podemos afirmar entonces que la reconfiguración constante de las áreas de gobierno dedicadas a la seguridad en Estados Unidos está estrechamente relacionada a la idea tradicional del Estado y la conformación de una identidad nacional, y que desde la creación del Departamento de Seguridad de la Patria, e incluso previo al mismo, se ha expresado en la consolidación de una economía y un desarrollo nacionales centrados en la industria de la defensa, la cual ha encontrado un sector prolífero en la gestión fronteriza.

Esta idea puede ser entendida desde lo postulado por Agnew, quien expone que los fenómenos sociales no necesariamente ocurren exclusivamente de forma “doméstica” o “internacional”³⁰⁵, que para el caso de la frontera entre México y Estados Unidos, se expresa claramente en la conformación de una industria dedicada a la seguridad fronteriza y que atiende el fenómeno migratorio que trasciende muchas veces la división estatal, y que al mismo tiempo puede reforzar la identidad nacional y la idea del Estado como forma de organización política.

Todd Miller, periodista y activista en temas de migración, en conjunto con la organización No más muertes, elaboró un análisis detallado de las empresas más importantes en el sector tecnológico, de control territorial y fronterizo que emergió posterior a los atentados

³⁰¹ Juan Manuel Sandoval Palacios, *op. cit.*, p. 88.

³⁰² *Ibid.*, p. 91.

³⁰³ *Ibid.*, p. 92.

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 94

³⁰⁵ John Agnew, *op. cit.*, p. 59.

terroristas en Nueva York. En este informe titulado Más que un muro³⁰⁶, documentó estrechos vínculos entre los políticos estadounidenses y las empresas dedicadas a la seguridad fronteriza, que son las mismas dedicadas la industria de la defensa que, aunque atienden un fenómeno que puede sobrepasar la estructura estatal estadounidense como la migración promueven constantemente una visión tradicional del Estado como se definió en el primer apartado de este trabajo, y de la protección territorial del mismo.

En el informe mencionado se documentó que 14 empresas son las principales contratistas de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos, entre las que destacan:

Boeing, empresa transnacional dedicada al diseño y manufactura de aeronaves, satélites, equipo de comunicación y cohetes;

Elbit Systems of America, proveedora de drones, torres de control y sensores exclusivos de la industria de la seguridad nacional;

FLIR Systems, dedicada a elaborar cámaras térmicas para la detección de cruces ilegales;

G4S, compañía enfocada en el transporte y resguardo de extranjeros indocumentados;

General Atomics y General Dynamics, principales proveedoras de drones y Sistemas de Video vigilancia Remota y Biométrica;

IBM, empresa dedicada a la tecnología de la información encargada de modernizar los sistemas de información del Departamento de Seguridad de la Patria;

Lockheed Martin, Raytheon y Northrop Grumman; primera, segunda y quinta empresas con mayor número de ventas de armas a nivel mundial, que proveen a la Oficina de Aduanas y Control Fronterizo con sistemas avanzados de vigilancia, reconocimiento, radares y aeronaves de tipo militar^{307,308}.

En este sentido, la promoción de la seguridad nacional y la seguridad de la patria por parte del gobierno estadounidense, expresada en el control y la gestión territorial y fronteriza, es en esencia reafirmar la idea tradicional del Estado como forma de organización política y contenedor de los fenómenos sociales, que en este caso promueve el crecimiento de la industria armamentista ligada a la política de seguridad fronteriza, que terminó de proliferar tras los

³⁰⁶ Todd Miller; "More Than a Wall. Corporate Profiteering and the Militarization of the US Border", *Transnational Institute/No More Deaths*, Amsterdam, September 2019, 99 pp.

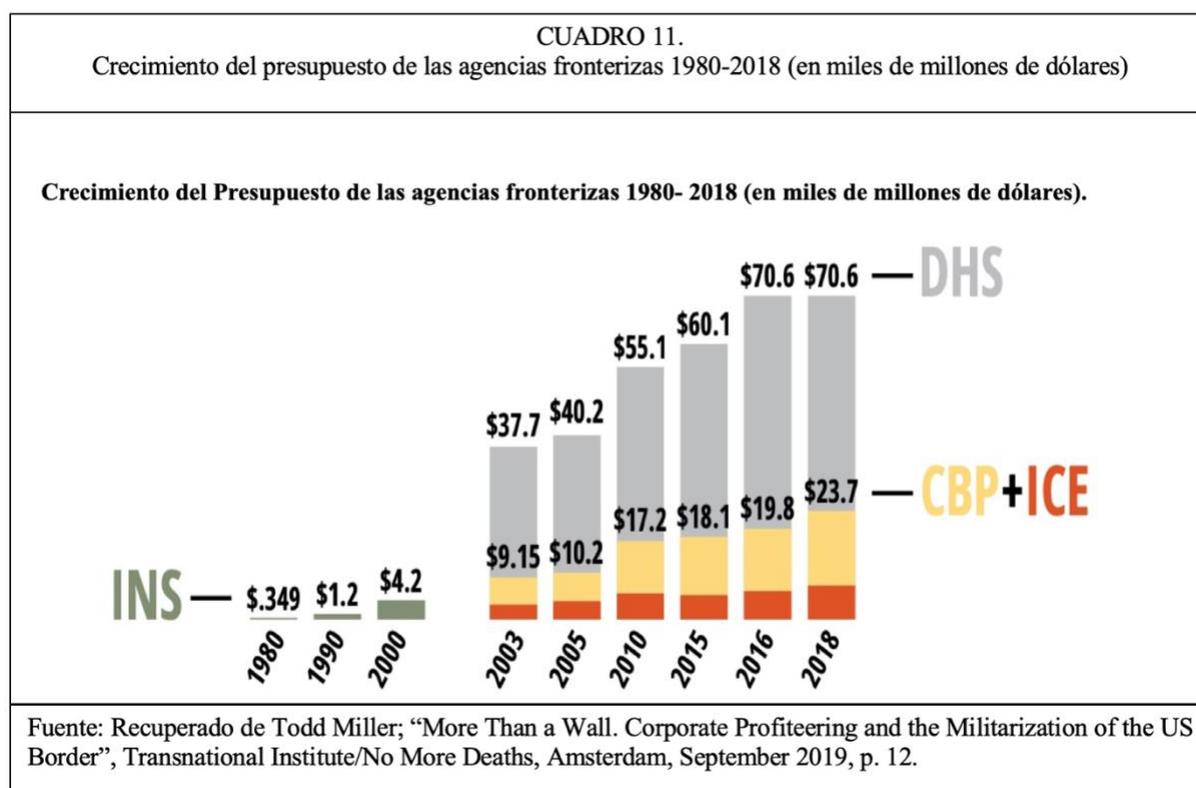
³⁰⁷ *Ibid.*, pp. 34-48.

³⁰⁸ Eric Lipton; "As Wars End, a Rush to Grab Dollars Spent on the Border", *New York Times*, New York, 6 de junio de 2013.

atentados del 11 de septiembre gracias a la reestructuración administrativa impulsada por George W. Bush y mantenida por Barack Obama.

3.2.2. Acciones del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas

Las acciones del gobierno de Obama en torno a la migración y la frontera deben entenderse según lo postulado por Reboratti³⁰⁹, en relación con una sociedad y un tiempo específicos. En este sentido, las dependencias creadas dentro del Departamento de Seguridad de la Patria han implementado acciones que responden al interés nacional de Estados Unidos y a su vez a los diferentes contextos y fenómenos a los que se han tenido que enfrentar (**ver cuadro 11**).



Podemos destacar el papel del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (SICA), que cuya labor se enfoca al interior del territorio estadounidense y que durante el gobierno demócrata de Obama tuvo un papel favorecido por la implementación del programa 287g en las administraciones previas. Este programa entró en vigor con la Reforma de Inmigración Ilegal a la Ley de Responsabilidad Inmigrante de 1996, y permite que los

³⁰⁹ Carlos E. Reboratti, *op. cit.*, p. 5.

agentes del orden público estatales y locales colaboren con el gobierno federal para hacer cumplir las leyes federales de inmigración.³¹⁰

Este programa que obtiene su nombre de la Sección 287 (g) de la Ley de Responsabilidad Inmigrante de 1996, en la actualidad permite al Departamento de Seguridad de la Patria celebrar acuerdos formales por escrito³¹¹ con agencias de aplicación de la ley estatales o locales, confiriendo a oficiales estatales y locales la autoridad para que realicen ciertas funciones como agentes federales de inmigración.³¹²

Además de este programa existe otro llamado Comunidades Seguras, que está dedicado exclusivamente a la identificación de extranjeros susceptibles de deportación en el sistema penitenciario de todo el país. Cuando una persona es encarcelada se lleva a cabo un registro de datos biométricos que son enviados al Buró Federal de Investigaciones (BFI) para revisar los antecedentes criminales de cada individuo.

Con la implementación del programa Comunidades Seguras, estos mismos datos son enviados al Servicio de Control de Inmigración y Aduanas “donde se cotejan con el Programa de Tecnología de Indicadores de Estado de Visitantes e Inmigrantes de EE. UU.³¹³ y el Sistema de Identificación Biométrica Automatizado (Ident). Esta verificación de huellas dactilares permite a las fuerzas del orden público estatales y locales y al SICA buscar de forma automática e inmediata en las bases de datos el historial criminal y de inmigración de una persona”³¹⁴.

De esta forma las autoridades federales de inmigración evalúan la posibilidad de expulsar del territorio estadounidense a las personas que cometen alguna violación a la ley estadounidense, consolidándose como un sistema de vigilancia efectivo que permitió hasta 2011 expulsar a 142,000 personas de un total de 692,788 coincidencias en el sistema, después de revisar 11,000,000 de huellas dactilares³¹⁵.

3.2.3. La industria de la migración y la Patrulla Fronteriza

También, durante la administración del presidente Obama aumentó la infraestructura del país enfocada en la detención de inmigrantes que está dominada por dos principales empresas:

³¹⁰ American Immigration Council; “The 287 (g) Program: An Overview”, *Fact Sheet*. American Immigration Council, Washington D.C., July 2021, pp. 1-11.

³¹¹ Memorandos de Acuerdo o MOA.

³¹² *Ibid.*

³¹³ US-VISIT

³¹⁴ Michel Wasli, “The Secure Communities Program: Unanswered Questions and Continuing Concerns”, *American Immigration Council*, Washington D.C., November 2011, p. 2.

³¹⁵ *Idem.*

Corrections Corporation of America (CCA) y GEO Group INC son las corporaciones más grandes en la industria de prisiones privadas, y han aumentado sus ganancias al obtener contratos gubernamentales multimillonarios. Desde 2001, CCA (1,7 mil millones de dólares en ingresos anuales) y GEO Group (1,2 mil millones de dólares) han acumulado ganancias récord (Barry, 2011). Es importante mencionar que CCA y otras corporaciones de la industria carcelaria privada han financiado a legisladores antiinmigrantes en Arizona y otros estados (Barry, 2010)³¹⁶.

Las empresas dedicadas a la detención y al transporte de inmigrantes en Estados Unidos también forman parte de la industria de la seguridad fronteriza y manejan su cabildeo financiando miembros del Congreso, al igual que las grandes contratistas de tecnología mencionadas anteriormente, que utilizan el esquema de “puerta giratoria” para oscilar entre el gobierno y el sector privado³¹⁷. Geo Group y Corrections Corporation of America (hoy CoreCivic) durante el segundo mandato de Barack Obama, entre 2012 y 2016, reportaron ganancias por \$603,329,857 y \$361,622,618 dólares, según datos de la organización Freedom for Immigrants³¹⁸.

Adicionalmente, otra de las ramas administrativas donde se expresa la protección territorial es en la principal corporación policial dedicada a vigilar la zona fronteriza: la Patrulla Fronteriza. Dicha corporación aumentó el número de agentes desde el final de la administración de Bush con 17,499 agentes en 2008, 20,119 en 2009, 21,444 en 2010 con el número más alto, y 19,828 en 2016 al finalizar la presidencia de Obama³¹⁹. Es importante resaltar que del total de agentes durante estos años la mayor parte de los miembros de la Patrulla Fronteriza se ubican en la frontera con México, sin contar aquellos dedicados exclusivamente a las zonas costeras: 13,297 (2007), 15,442 (2008), 17,408 (2009), 17,535 (2010) y 17,026 (2016)^{320,321} (**ver cuadro 12**).

³¹⁶ Juan Manuel Sandoval Palacios, *op. cit.*, p. 110.

³¹⁷ Todd Miller, *op. cit.*, pp. 70-75.

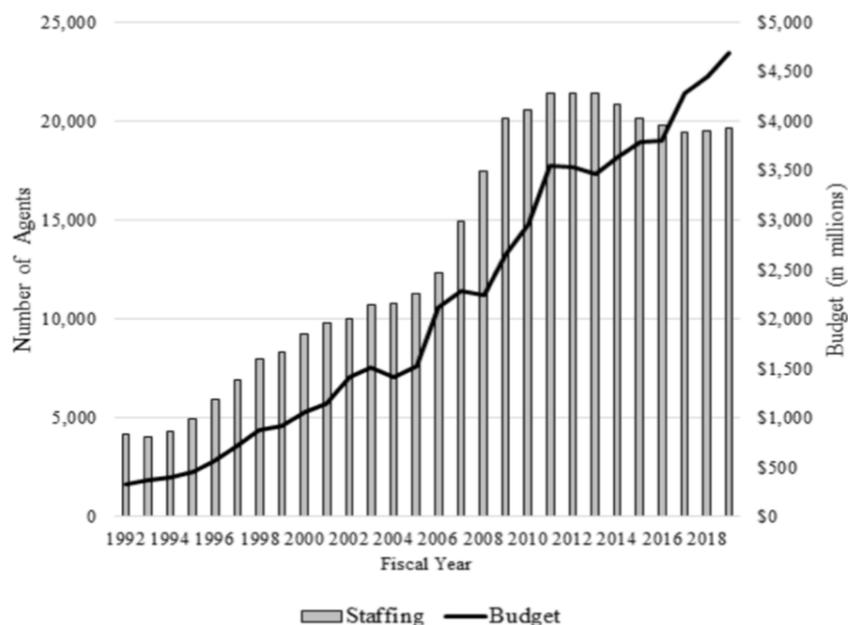
³¹⁸ Freedom for Immigrants; “Detention by the numbers”, *Freedom for Immigrants*, San Francisco, 2017.

³¹⁹ CBP; “United States Border Patrol Border Patrol Agent Nationwide Staffing by Fiscal Year”, *Documents*, Border Patrol, Washington D.C., p. 2.

³²⁰ *Ibid.*, p. 1.

³²¹ El número de agentes costeros de la Patrulla Fronteriza osciló entre 211 y 246 durante la gestión de Barack Obama.

CUADRO 12.
Personal y presupuesto de la Patrulla Fronteriza de EE. UU., año fiscal 1992-2019



Sources: US Customs and Border Protection (2002a) and American Immigration Council (2019).

Fuente: Recuperado de Daniel E. Martínez, Jeremy Slack y Josiah Heyman, “Border Enforcement Developments Since 1993 and How to Change CBP”, *Publications*, Center for Migration Studies, Nueva York, 2020, 27 pp.

La Patrulla Fronteriza actualmente está dividida en 20 sectores que incluyen uno en Puerto Rico y otro en las Islas Vírgenes, además de que tiene la posibilidad de implementar controles de inmigración y de revisar a cualquier persona en busca de extranjeros sin documentos a lo ancho de las 100 millas hacia el interior del territorio estadounidense, donde habitan dos tercios del total de la población estadounidense (200 millones aproximadamente)³²².

Adicionalmente, la corporación cuenta con vínculos internacionales dedicados a proporcionar entrenamiento a las autoridades fronterizas de otros países, como es el caso del Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre de República Dominicana³²³, y con una división de élite; la Unidad Táctica de la Patrulla Fronteriza (UTPF)³²⁴, cuyo entrenamiento

³²² ACLU; “The Constitution in the 100-mile border zone”, *Washington Legislative Office*, Washington D.C., 2021, pp. 1-3.

³²³ Todd Miller; *Border Patrol Nation. Dispatches from the Front Lines of Homeland Security*, City Lights Books, San Francisco, 2014, pp.186-187.

³²⁴ En inglés: BORTAC.

se asemeja al de las Fuerzas de Operaciones Especiales de las Fuerzas Armadas³²⁵, lo cual refleja la intención de que la corporación sirva como primera línea de defensa territorial en Estados Unidos.

En este sentido, aunque las políticas alrededor de la inmigración y la frontera en Estados Unidos se han construido siempre desde la visión y los intereses del gobierno en turno, la inclinación de estas parece estar cada vez más ligada a las prácticas de protección y vigilancia del territorio estatal estadounidense. Las fronteras de Estados Unidos se han consolidado como un espacio heterogéneo que abarca más allá de un límite territorial; recordando lo postulado por Balibar³²⁶, confirmamos que las fronteras políticas no son siempre las líneas fronterizas que dividen territorialmente un Estado de otro, sino que abarcan distintos espacios, áreas y acciones que están en constante cambio y construcción.

3.3. Acciones de México ante los cambios en Estados Unidos

El 19 de mayo de 2010 se llevó a cabo la Declaración entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI, que estableció el Comité Ejecutivo Bilateral (CEB) que tiene por objetivo la gestión de la frontera común entre ambos países. Este comité se consolidó como el mecanismo más avanzado para la gestión de la frontera con Estados Unidos, que celebra reuniones dos veces por año, las cuales derivan en acuerdos en materia de desarrollo de infraestructura, seguridad en la movilidad transfronteriza y la procuración de justicia³²⁷.

A pesar de que este comité se encuentra activo y sigue sesionando, las decisiones que se tomen dentro del mismo no son vinculantes como se establece explícitamente en la declaración³²⁸, por lo que las acciones en torno a la migración y la frontera se mantienen supeditadas a las leyes locales y las decisiones de los gobiernos de cada país. El establecimiento de este comité de forma no vinculante es precisamente un ejemplo de la trampa territorial que señala Agnew; la declaración conjunta reconoce en términos generales la soberanía de ambos Estados, al mismo tiempo que asigna la posibilidad de tratar lo que sea que ocurra en la frontera, como un fenómeno doméstico, entendiendo así a los Estados como contenedores de la sociedad

³²⁵ CBP; “Border Patrol Tactical Unit (BORTAC)”, Border Patrol, Washington D.C., 2011.

³²⁶ Étienne Balibar; *Politics and the Other Scene*, Verso, London, 2002, 176 pp.

³²⁷ Gobierno de México; “Comité Ejecutivo Bilateral”, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2018.

³²⁸ Gobierno de México/Gobierno de Estados Unidos. “Declaración entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI”, Washington D.C., 2010, 3 pp.

y dejando de lado la posibilidad de observar lo que ocurre en el espacio fronterizo de forma integral³²⁹.

Posteriormente, la Ley de Migración fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 25 de mayo de 2011, y es el reglamento vigente que establece la política migratoria de México, así como las autoridades encargadas de la administración del fenómeno migratorio. El Artículo 2 de dicha ley establece que los principios en los que deberá sustentarse la política migratoria del Estado mexicano son:

- 1) Respeto de los derechos humanos sin importar origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria;
- 2) Congruencia para garantizar la vigencia de los derechos que México reclama para sus connacionales en el exterior, admisión, ingreso, permanencia, tránsito, deportación y retorno asistido;
- 3) Enfoque integral que atienda las diversas manifestaciones de migración en México;
- 4) Responsabilidad compartida con los gobiernos de diversos países y entre instituciones nacionales y extranjeras;
- 5) Hospitalidad y solidaridad internacional con personas que necesiten un nuevo lugar de residencia debido a condiciones extremas en su país de origen;
- 6) Facilitación de la movilidad internacional de personas, salvaguardando el orden y la seguridad;
- 7) Complementariedad de los mercados laborales con los países de la región;
- 8) Equidad entre nacionales y extranjeros;
- 9) Reconocimiento a los derechos adquiridos de los inmigrantes;
- 10) Unidad familiar e interés superior de la niña, niño o adolescente y la perspectiva de género;
- 11) Integración social y cultural entre nacionales y extranjeros con base en el multiculturalismo y la libertad de elección;
- 12) Facilitar el retorno al territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos³³⁰.

El Artículo 1 de la Ley de Migración también establece que es el Poder Ejecutivo el que determinará la política migratoria en su parte operativa, para lo cual deberá tomar en cuenta las demandas y posicionamientos del Poder Judicial y del Poder Legislativo, así como de los gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil organizada, tomando en cuenta la tradición humanitaria de México y su compromiso indeclinable con los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad nacional, pública y fronteriza³³¹.

En México las principales autoridades migratorias son la Secretaría de Gobernación (Segob), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el Instituto Nacional de Migración

³²⁹ John Agnew., *op. cit.*, p. 55.

³³⁰ Cámara de Diputados; "Ley de Migración", *Leyes Federales Vigentes*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, mayo de 2021, pp. 1-3.

³³¹ *Ibíd.*, p. 3.

(INM) que es un órgano administrativo desconcentrado dependiente de Segob. El INM fue creado en 1993 por decreto presidencial de Carlos Salinas de Gortari y aunque públicamente es la principal institución que responde ante el ingreso y presencia de extranjeros dentro del país, poco se ha documentado sobre su gestión a lo largo de los años.

Las autoridades migratorias son definidas por la misma ley como aquellos servidores que ejercen la potestad legal expresamente conferida para realizar determinadas funciones y actos de autoridad en materia migratoria³³². Sobre las autoridades migratorias se establece en el Título 3º las funciones de cada una. La Secretaría de Gobernación tiene las siguientes atribuciones:

- 1) Es la encargada de formular y dirigir la política migratoria del país;
- 2) Fijar las cuotas, requisitos o procedimientos para la emisión de visas y la autorización de condiciones de estancia, así como determinar los municipios o entidades federativas que conforman las regiones fronterizas;
- 3) Establecer o suprimir requisitos para el ingreso de extranjeros al territorio nacional,
- 4) Suspender o prohibir el ingreso de extranjeros;
- 5) Promover y suscribir instrumentos internacionales en materia de retorno asistido tanto de mexicanos como extranjeros, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- 6) Fijar y suprimir los lugares destinados al tránsito internacional de personas;
- 7) Dictar los acuerdos de readmisión³³³.

El Instituto Nacional de Migración se define como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia. Sus atribuciones son las siguientes:

- 1) Instrumentar la política en materia migratoria;
- 2) Vigilar la entrada y salida de personas al territorio nacional y revisar su documentación;
- 3) Tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros;
- 4) Conocer, resolver y ejecutar la deportación o el retorno asistido de personas extranjeras;
- 5) Imponer las sanciones previstas en la Ley;
- 6) Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros;
- 7) Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a las personas extranjeras que lo ameriten conforme a las disposiciones establecidas, respetando siempre los derechos humanos;
- 8) Coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes que se encuentren en territorio nacional;
- 9) Proporcionar información contenida en las bases de datos de los distintos sistemas informáticos que administra, a las diversas instituciones de seguridad nacional que así lo soliciten, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

³³² *Idem.*

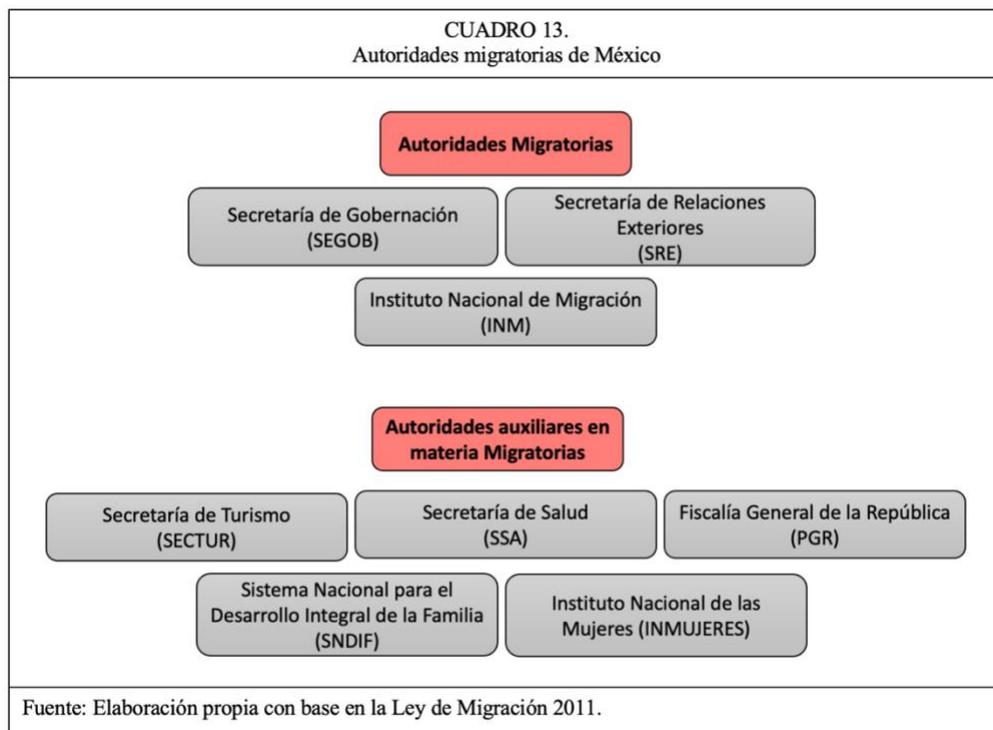
³³³ *Ibíd.*, p. 9.

- 10) Gestionar ante la autoridad correspondiente la asignación de la clave única del registro de población para niños, niñas y adolescentes cuya estancia sea autorizada como Visitantes por Razones Humanitarias o como Residente;
- 11) Recibir a niños, niñas y adolescentes mexicanos repatriados de manera inmediata y canalizarlos con las autoridades correspondientes³³⁴.

Finalmente, otra de las dependencias encargadas de la gestión migratoria es la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) cuyas atribuciones son las siguientes:

- 1) Aplicar en el ámbito de su competencia las disposiciones de la Ley de Migración;
- 2) Promover en conjunto con la Secretaría de Gobernación, la suscripción de instrumentos internacionales en materia de retorno asistido de mexicanos y extranjeros;
- 3) Promover en conjunto con la Secretaría de Gobernación, la suscripción de acuerdos bilaterales que regulen el flujo migratorio; y
- 4) Tramitar y resolver la expedición de visas en los casos previstos por la Ley³³⁵.

Además de estas tres dependencias la Ley de Migración cuya última reforma fue publicada en mayo de 2021 establece que las autoridades en materia migratoria que cumplen diversas funciones son: la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Salud, la Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía General de la República), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, los Sistemas Estatales DIF y el de la Ciudad de México y el Instituto Nacional de las Mujeres³³⁶ (**ver cuadro 13**).



³³⁴ *Ibíd.*, pp. 9-10.

³³⁵ *Ibíd.*, p. 10.

³³⁶ *Ibíd.*, pp. 12-14.

Adicionalmente a la falta de trabajos dedicados a estudiar las instituciones encargadas de la gestión migratoria, el INM ha sido fuertemente criticado por las condiciones a las que se han enfrentado las estaciones migratorias³³⁷, por la discriminación ejercida en contra de migrantes³³⁸ y por hostigamiento hacia periodistas³³⁹. Además dicha institución durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) estuvo dirigida por el impresentable político poblano Ardelio Vargas Fosado, funcionario vinculado con el extinto Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) e íntimo colaborador de Genaro García Luna (hoy encarcelado en Nueva York), además de ser el artífice y operador de los abusos policiales cometidos en Texcoco y San Salvador Atenco en el Estado de México, en San Bernardino Chalchihuapan, en Puebla, y de otros en contra de la Asamblea Popular de Pueblos de Oaxaca (APPO)^{340,341}.

Si bien la Ley de Migración dispone que tanto el Poder Ejecutivo y el INM deben considerar la seguridad nacional en la implementación de la política migratoria, el primero tomando en cuenta el desarrollo de la nación y el segundo facilitando la información pertinente a las autoridades en la materia, en México la gestión migratoria no está entrelazada institucionalmente de forma directa con la seguridad nacional y fronteriza, y tampoco se encuentra subordinada a la misma como en el caso de Estados Unidos.

Con la afirmación anterior no se busca sugerir que las autoridades migratorias mexicanas deberían estar subordinadas a las de seguridad nacional y tampoco que el modelo estadounidense de gestión fronteriza es el adecuado. En cualquier caso, cada país tendría que formular y adaptar su política migratoria según las condiciones propias y sus intereses nacionales, que en el caso particular de Estados Unidos ha dirigido sus acciones hacia la reafirmación de la figura del Estado y a la concentración de la administración pública bajo una misma dependencia, con una perspectiva totalmente centrada en la protección territorial.

El gobierno mexicano al mantener una postura reactiva y coyuntural propicia la continuidad y la articulación débil de las instituciones encargadas del fenómeno migratorio y la gestión de sus fronteras. Ante este escenario, y en continuidad con lo mencionado a lo largo de este trabajo, deberán visualizarse los retos institucionales de la creación y el fomento de autoridades encargadas de estos fenómenos, para consolidar un cuerpo administrativo que

³³⁷ Redacción; “Estación en crisis”, *El Mañanero*, Región, Acayucan; 10 de julio de 2014.

³³⁸ Alejandro Gómez; “Migrantes acusan discriminación y maltrato de Comar e INM Tapachula”, *El Heraldo de Chiapas*, Municipios, Tuxtla Gutiérrez, 28 de febrero de 2021.

³³⁹ Redacción Animal Político; “Diario del Sur acusa hostigamiento del INM”, *Animal Político*, México, 27 de abril de 2012.

³⁴⁰ Gabriela Hernández; “Ardelio Vargas, nuevo subsecretario de Gobernación en Puebla”, *Revista Proceso*, Nacional, México, 22 de febrero de 2021.

³⁴¹ Juan Salinas; “¿Por qué la designación de Ardelio Vargas Fosado en el gobierno de Barbosa es tan polémica?”, *El Popular*, Investigaciones, Puebla, 23 de febrero de 2021.

cumpla con las necesidades históricas del país y de la sociedad que sustenta un proyecto de gobierno susceptible de constantes modificaciones y adaptaciones a la realidad social.

Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se intentó elaborar un acercamiento para entender la frontera entre México y Estados Unidos de forma amplia e integral. La revisión de la construcción nacional de ambos Estados a través de su devenir histórico, en conjunto con la formulación de un concepto flexible de frontera permitieron observar los cambios significativos alrededor de la misma.

Aunque no pretendemos sugerir algún tipo de generalización, a partir de la reconstrucción de un proceso histórico en particular logramos generar un camino analítico que nos permite resaltar determinados aspectos. Sin embargo, la observación minuciosa entrena el ojo del observador para captar las sutilezas y las diferencias de los distintos procesos, sus particulares formas de articulación y sus inflexiones a veces inesperadas, que pueden transformarse en el escenario donde se despliegan las estrategias de los actores involucrados.

El Estado, entendido como una comunidad humana que habita un territorio, que comparte características y que se organiza dentro del mismo; y la frontera, entendida como una formación histórica en constante construcción, con diversos significados y manifestaciones vinculadas a una identidad nacional, permiten entender al primero como el instrumento que propicia la consolidación de prácticas sociales. A su vez, dichas prácticas figuran como el conjunto de posibles articulaciones cuya variedad y complejidad, son producto y expresión de las estrategias que desarrollan los participantes y la provisionalidad de su actuar.

Lo anterior no busca negar la existencia del Estado y mucho menos demeritar su papel como forma de organización política. Por el contrario, después de la revisión teórica que nos llevó a señalar que existen prácticas que pueden trascender un orden territorial estatal, y con los temas narrados en apartados previos, confirmamos que la idea tradicional del Estado como rector de los fenómenos sociales se refuerza constantemente y se enuncia de formas distintas a lo largo del tiempo. Si bien el Estado no puede verse como una fuerza monolítica articuladora de los procesos sociales, no hay duda de que constituye el espacio de su posibilidad.

En este sentido, las acciones en torno al control fronterizo por parte de Estados Unidos, desde el inicio de sus relaciones con México visibilizaron las intenciones de un proyecto de nación ambicioso que en un comienzo buscaba definir un espacio geográfico propio, a costa de eliminar o incorporar aquellos grupos que pudieran oponerse, como se revisó en el primer capítulo. De igual forma, México vivió un proceso de consolidación de su territorio distinto al del país vecino, caracterizado principalmente por la disputa para el establecimiento de un proyecto nacional uniforme, y en gran medida confrontado con los intereses estadounidenses.

En el caso de Estados Unidos, el control de la inmigración y las fronteras históricamente ha estado ligado a la seguridad nacional, particularmente desde 1947, con la creación del aparato burocrático centrado en la misma, que durante la segunda mitad del siglo XX entrelazó el desarrollo económico nacional de Estados Unidos con la industria armamentista y de defensa. Dicha posición ha provocado que las autoridades migratorias del país vecino se hayan constituido a lo largo de los años como la primera línea para contener y controlar los flujos de bienes y personas al interior del país.

La estrecha vinculación del gobierno con las instituciones militares fundadas en 1947 y el contexto de postguerra, aunado a la evolución de la economía estadounidense cada vez más dependiente de la industria armamentista, ha provocado que diversas áreas de la administración pública se concentren y se rijan en función de la seguridad nacional, y desde 2001 también en torno a la seguridad de la patria y al combate al terrorismo.

Los actores gubernamentales y la sociedad que se entrelazaron ante los ataques terroristas del 11 de septiembre impulsaron acciones dirigidas a proteger la integridad territorial estadounidense y la promoción de los intereses del gobierno en turno. El primer momento que se observó fue el decreto de la Ley de Seguridad de la Patria en 2002 que creó la dependencia encargada de proteger y vigilar el territorio estadounidense de forma permanente.

El rastreo, la detención y la expulsión de inmigrantes fue la consecuencia directa de la creación de una dependencia fuertemente influenciada por el discurso de la lucha contra el terrorismo, que al promover el estricto control al ingreso en territorio continental estadounidense también tuvo la intención de aumentar el control del ingreso de los flujos de personas que cruzan hacia Estados Unidos en busca de mejores condiciones de vida.

Estas acciones se implementan precisamente a través del Departamento de Seguridad de la Patria, mediante las oficinas destinadas para el control fronterizo, que observamos están estrechamente vinculadas con las empresas de la industria armamentista, cuyas actividades se diversificaron hacia la tecnología implementada en la región en cuestión. De igual forma, la consolidación de la industria de la seguridad fronteriza está ligada directamente al surgimiento de los centros de detención privados que proliferan debido a la mayor capacidad que tienen las autoridades estadounidenses para ubicar y detener personas, desde donde se establece el límite territorial, hasta cien millas al interior de Estados Unidos y dentro de las distintas comunidades que habitan dentro del país.

En continuidad con la visión de protección territorial arraigada en los distintos gobiernos estadounidenses, en el gobierno posterior a la rearticulación de la administración pública y su centralización desde la perspectiva de la seguridad de la patria, observamos la

proliferación de una parte importante de la economía estadounidense -la industria armamentista-, estrechamente relacionada con la gestión fronteriza. Lo anterior es ejemplo de que la concepción estatal como forma de organización influyó en la construcción de un nuevo aparato burocrático de control y gestión, y que su relación con el desarrollo industrial y económico en Estados Unidos responde a la conformación de una identidad e interés nacional.

Observamos que lo anterior sucede gracias a la articulación del sector privado con las acciones gubernamentales, cuyas estrategias promueven la figura del Estado desde la distribución administrativa implementada en 2002, hasta el aumento de la presencia de las autoridades fronterizas en todo el territorio estadounidense en los años posteriores, todo bajo la directriz de una dependencia cuya importancia, en términos del desarrollo nacional, ha crecido exponencialmente desde su creación, y que promueve el reforzamiento de las prácticas de gestión estatal destinadas al mantenimiento de la estructura gubernamental y de organización social.

La integración de 22 oficinas bajo el mandato del Departamento de Seguridad de la Patria, incluidas aquellas dedicadas al combate contra el terrorismo, es la expresión del Estado como delimitador y regulador de los fenómenos sociales. Además, la articulación de dependencias enfocadas en el control y la seguridad de las fronteras, como el Servicio de Control de Inmigración de Aduanas, la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza, y la Patrulla Fronteriza como su brazo operativo, confirman la importancia y la posición privilegiada que tiene el entendimiento de los fenómenos sociales desde una perspectiva estatal.

También es importante resaltar cómo un acontecimiento de la magnitud de los ataques del 11 de septiembre de 2001 constituye el hecho que se utilizó de forma oportunista, que además de promover los intereses gubernamentales estadounidenses en el mundo también buscó introducirlos hacia el público nacional. Pareciera que el manejo de lo acontecido se llevó a cabo de forma estratégica con la intención de impulsar un desarrollo nacional exclusivamente enfocado en el control de la región fronteriza y la seguridad, al mismo tiempo que se logra fortalecer y reanimar la identidad patriótica estadounidense, que es una expresión de la concepción del Estado como eje rector de las relaciones y los fenómenos sociales.

De forma paralela, la reconstrucción del desarrollo de la gestión fronteriza y migratoria en México llevó a observar cómo desde los primeros momentos en los que se planteó un proyecto nacional desde la óptica del Estado, los asuntos en torno a la definición de un límite territorial quedaron relegados. Históricamente las iniciativas para abordar lo que acontece en los límites territoriales de México se llevaron a cabo conforme los gobiernos estadounidenses lo fueron dictando.

En este sentido, la relación entre ambos países en torno al manejo de la vasta región que comparten ha sido completamente asimétrica. La participación de los gobiernos mexicanos en la formulación de las acciones en materia fronteriza ha estado supeditada a la capacidad del vecino del norte para imponer sus intereses y sus estrategias administrativas, siempre de forma asimétrica.

Ejemplo de lo anterior fueron las acciones forzadas del gobierno mexicano durante la primera mitad del siglo XX para retener en su territorio a los mexicanos que buscaron en Estados Unidos una alternativa al difícil contexto laboral. De igual forma, el incipiente desarrollo de las instituciones migratorias hasta la creación del Instituto Nacional de Migración constata la poca -o quizá nula- importancia que se le ha dado a los fenómenos alrededor de la región fronteriza con Estados Unidos, e incluso sus acciones más recientes y el desarrollo actual de su infraestructura continúa en la misma dirección.

Para el caso de México, desde la reforma administrativa impulsada por Bush en Estados Unidos los avances en materia migratoria han sido limitados. La simplificación de trámites mediante la puesta en marcha de un instrumento jurídico que permite regular el ingreso de extranjeros en territorio nacional es el avance más significativo implementado en México, que también respondió a acontecimientos históricos del país.

Aunque el tema de la inmigración siempre ha estado presente en México debido a los flujos migratorios que parten desde su territorio, el tratamiento de este fenómeno, y en particular la gestión fronteriza, se han caracterizado por su abordaje coyuntural y reactivo ante las posiciones de los distintos gobiernos en Estados Unidos. Observamos que los acontecimientos nacionales también han provocado la implementación de acciones en torno al control fronterizo y migratorio, como lo acontecido en las masacres de San Fernando, Tamaulipas, que derivaron en la reacción del gobierno mexicano para la implementación de la Ley de Migración en 2011, cuyo principal objetivo es abordar el ingreso de extranjeros al territorio nacional, dejando de lado las posibles actividades dirigidas al control de la emigración.

Adicionalmente, señalamos la poca vinculación de la cuestión migratoria y fronteriza con otras áreas del sector público en México. Ejemplo de lo anterior son los débiles vínculos institucionales que existen entre las dependencias encargadas de atender el fenómeno migratorio y su abordaje de manera integral, así como la reducida relación con la protección territorial y la seguridad nacional de México.

Tomando en cuenta lo mencionado anteriormente, consideramos que debido al predominio de la estructura estatal y la protección territorial en las relaciones internacionales,

particularmente entre Estados Unidos y México, los gobiernos del segundo deberían replantear la gestión fronteriza para atender los fenómenos desde una perspectiva nacional, centrada en el entendimiento cabal de los fenómenos que transcurren en esta región, así como las limitaciones de los gobiernos ante los intereses estadounidenses.

Lo anterior puede volver posible romper con la constante distinción que la figura estatal promueve, y derivar en un tratamiento menos hostil e inequitativo por parte de Estados Unidos, así como propiciar el abordaje de cualquier situación de una forma abarcadora. Consolidar las instituciones encargadas de la gestión fronteriza y migratoria en México es el principal reto de los futuros gobiernos.

En este mismo tenor y como abordaje para futuras investigaciones, proponemos ubicar y estudiar como puede ser útil para México la articulación entre la seguridad nacional y los fenómenos sociales alrededor de la región fronteriza. La estructura gubernamental de nuestro país, carece de un cuerpo dedicado exclusivamente a atender lo que acontece en las regiones fronterizas en un nivel federal, por lo que la reforma o la creación de instituciones dedicadas a estas labores sin que necesariamente estén vinculadas a las áreas de seguridad y protección territorial, puede ser el camino para enfrentar escenarios adversos.

En todo caso, los constantes cambios y coyunturas que orienten el actuar del gobierno mexicano, responderán en todo momento a su perspectiva y la de la sociedad que en ese momento se entrelacen, para construir ese espacio diverso cuyas manifestaciones se extienden continuamente y se encuentran siempre vinculadas a la identidad nacional.

Adicionalmente se sugieren como otros casos de estudio, tanto el papel que cumplen las fuerzas armadas en México para la gestión fronteriza y la protección territorial en la región, así como las funciones que los niveles locales de gobierno desarrollan en la dinámica de la región fronteriza y su gestión, debido a que en muchas ocasiones los acontecimientos en torno a la región no trascienden hacia el nivel federal ni en la opinión pública nacional. De particular importancia es el rol que juegan los gobiernos de las entidades federativas fronterizas y de los gobiernos locales en Estados Unidos, así como de las mismas comunidades en ambos lados de la frontera, cuya cotidianidad puede explicar con mejor detalle los fenómenos sociales que acontecen y se originan en la misma.

Finalmente, pero no menos importante, podemos reflexionar acerca de la experiencia de investigación en términos técnicos de cara a próximas profundizaciones alrededor de experiencias concretas de fenómenos fronterizos. Cómo se señala en párrafos anteriores, la posibilidad de establecer relaciones de correspondencia necesarias o recurrentes no resulta

pertinente en el caso del análisis de las consecuencias institucionales y prácticas de un evento inesperado, expresados en el actuar de las naciones en cuestión.

Los acontecimientos que precipitaron los ataques del 11 de septiembre de 2001 produjeron rutas de acción que obligan a poner atención en las múltiples traducciones que hacen los actores según sus intereses, conduciendo los derroteros de las respuestas por canales que escapan a una lógica simple o mecánica. Si bien el evento detonador de estos procesos se ubica en el derrumbe de las torres gemelas, las acciones resultantes no responden a una reacción defensiva de corte militar o antiterrorista, en todos los casos. Antes bien, esto se convierte en la premisa retórica que permite elaborar discursos de respuesta que se expresan de la más diversa forma.

Ejemplo de lo anterior pueden ser los ataques armados, que suponen un respuesta ante el mismo acontecimiento, como la invasión de Afganistán que se convirtió en un estrepitoso fracaso cuyo desenlace viene gestándose en la administración de Joe Biden. Es decir, que un ataque en el centro de Nueva York justifica una invasión militar en Medio Oriente o en cualquier otra región, muy lejos de las fronteras de la nación estadounidense.

En el caso de la relación con México, como se pudo ver en el trabajo, se fortalecieron los controles migratorios produciendo una mayor vulnerabilidad de los trabajadores migrantes y de quienes ya radicaban en ese país, exacerbando su precariedad y las dificultades de movilidad física y social.

De este modo pudimos identificar un circuito analítico, que puede ser útil para futuros trabajos, donde un acontecimiento precipitador común, como el 11 de septiembre, adquiere en tanto respuesta institucional diversas manifestaciones, como la promulgación de leyes dirigidas a la gestión fronteriza, desarrollo económico, controles migratorios o sobrerregulación comercial, con intenciones que varían de acuerdo a los intereses específicos de los sectores involucrados y que se distancian radicalmente de la respuesta a una vulneración de la seguridad nacional.

De esta manera podemos observar un circuito analítico en cuatro momentos:

- Acontecimiento precipitador
- Respuesta formal institucional
- Prácticas generadas
- Nivel estratégico o de la intencionalidad

Lo anterior permite desagregar, con fines tanto de comprensión como descriptivos, las posibles rutas que recorren las acciones de respuesta institucional en el marco de las relaciones binacionales. Un mismo acontecimiento se convierte en el pretexto para justificar acciones en Estados Unidos y en el mundo, a la vez que demanda respuestas de naturaleza diametralmente opuestas por parte del gobierno mexicano, ya sean reactivas o defensivas, o motivadas por la necesidad de gestionar sus propios intereses que giran alrededor de garantizar la circulación de mexicanos hacia el norte, asunto que aunque se aleja del acontecimiento precipitador se transforma debido a la retórica utilizada por los actores involucrados.

Bibliografía

Aguayo Quezada, Sergio y Benítez Manaut, Raúl (ed.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, CASEDE/Atril, México, 2012, 215 pp.

Balibar, Étienne; *Politics and the other scene*, Verso, London, 2002, 176 pp.

Fazio, Carlos; *Terrorismo Mediático. La construcción social del miedo en México*, Random House Mondadori, México, 2013, 429 pp.

Hernández-Vela, Salgado, Edmundo; *Enciclopedia de Relaciones Internacionales*. Porrúa, México, séptima edición, 2013, Cuatro Tomos, 4783 pp.

Hernández, Anabel; *Los señores del Narco*, Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2010, 561 pp.

Hobbes, Thomas; *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, 618 pp.

Lajous Vargas, Roberta; *Historia Mínima de las relaciones exteriores de México (1821-2000)*, El Colegio de México, México, 2013, 369 pp.

Lytle Hernández, Kelly; *¡La Migra! Una historia de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 2015, 495 pp.

Miller, Todd; *Border Patrol Nation. Dispatches from the Front Lines of Homeland Security*, City Lights Books, San Francisco, 2014, 357 pp.

Mingst, Karen; *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, CIDE, México, 2006, 600 pp.

Raffestin, Claude; *Por una geografía del poder*, El Colegio de Michoacán, 2013, 310 pp.

Torres, Blanca; *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores. De la guerra al mundo bipolar*, Tomo VII, El Colegio de México, Ciudad de México, 2010, 210 pp.

Vázquez, Josefina Zoraida; *México y el mundo. historia de sus relaciones exteriores*, Tomo I, El Colegio de México, Ciudad de México, 2010, 244 pp.

Artículos de revistas y periódicos

Agnew, John; “The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory”, *Review of International Political Economy*, London; vol. 1, no. 1, 1994, pp. 53-80.

Alba, Francisco; “La política migratoria mexicana después de IRCA”, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 14, núm.1, 1999, pp. 11-37.

Alvarado, Ena, Graham, David A., Murphy, Cullen, Weiss-Meyer, Amy; “The Bush-Gore recount is an omen for 2020”, *The Atlantic*, Politics, Washington D.C., August 2020.

BBC; “Mexico anger over US border fence”, *British Broadcasting Corporation*, Americas, London, 27 October 2006.

Brooks, Darío; “El Chamizal: la fascinante historia del único territorio que Estados Unidos le devolvió a México tras más de un siglo de disputas”, *BBC*, El Paso; 18 de febrero de 2019.

Bush, George W.; “Terrorist Attacks on the United States”, *National Security press conference at Camp David*, White House, Washington DC, 2001.

Carmona, Rodrigo; “¿Recuerdas el operativo Rápido y Furioso? Del anuncio de la AFT a las órdenes de captura”, *El Sol de México*, México, 10 de enero de 2022.

Durand, Jorge; “El programa bracero (1942-1964). Un balance crítico”, *Migración y Desarrollo*, Red Internacional de Migración y Desarrollo, Zacatecas; núm. 9, 2007, pp. 27-43.

- Durand, Jorge; “La “desmigratización” de la relación bilateral: balance del sexenio de Felipe Calderón”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. LIII, núm. 3-4, julio-diciembre 2013, pp. 750-770.
- Espino, Manuel; “Así comenzó la “guerra” contra el narcotráfico de Calderón”, *El Universal*, Nación, México, agosto de 2019.
- Estrada, César; “La Iniciativa Mérida y el combate al narcotráfico. Cooperación bajo concepciones inadecuadas”, *Revista de El Colegio de San Luis*, México, vol. 2, núm. 3, enero-junio de 2012, pp. 255-269.
- Gómez, Alejandro; “Migrantes acusan discriminación y maltrato de Comar e INM Tapachula”, *El Heraldo de Chiapas*, Municipios, Tuxtla Gutiérrez; 28 de febrero de 2021.
- González Romo, Adrián; “Balance de la política migratoria 2000-2006”, *Revista trabajo social*, México, núm. 19, noviembre 2008, pp. 263-267.
- Herrera, Claudia y Brooks, David; “Calderón-Obama, simple protocolo”, *La Jornada*, México, 20 de mayo de 2010.
- Hernández, Gabriela; “Ardelio Vargas, nuevo subsecretario de Gobernación en Puebla”, *Revista Proceso*, Nacional, México; 22 de febrero de 2021.
- Johnson, C., Jones, R., Paasi, A., Amoore, L., Mountz, A., Salter, M., & Rumford, C.; “Interventions on rethinking ‘the border’ in border studies”, *Political Geography*, London, vol. 30, núm. 2, febrero de 2011, pp. 61-69.
- Koudela, Pál; “A Brief History of immigration Policy in the United States”, *West Bohemian Historical Review*, Pilsen; vol. 3, no. 2, 2013, pp. 43-63.
- Lipton, Eric; “As Wars End, a Rush to Grab Dollars Spent on the Border”, *New York Times*, New York, 6 de junio de 2013.

- Meneses, Guillermo Alonso; “La frontera-gulag y las deportaciones de migrantes mexicanos”, *Desacatos*, vol. 46 núm. 4, septiembre-diciembre 2014, pp. 14-31.
- Milenio Digital; “Tráfico de armas y funcionarios de alto perfil involucrados: ¿Qué fue el operativo ‘Rápido y Furioso’?”, *Milenio*, México, 28 de enero de 2022.
- Miller, Todd; “More Than a Wall. Corporate Profiteering and the Militarization of the US Border”, *Transnational Institute/No More Deaths*, Amsterdam, September 2019, 99 pp.
- NBC News; “From the archives: George W. Bush’s Oval Office speech on 9/11”, *NBC News Now Video*, Nueva York; 2019.
- Núñez-Neto, Blas; “Border Security: Key Agencies and Their Missions”, *Connections*, Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes, Garmisch-Partenkirchen; vol. 5, num, 2, 2006, pp. 47-54.
- Quinn, Thomas M. y McLaughlin, Gerald T.; “The Evolution of Federal Drug Control Legislation”, *Catholic University Law Review*, Washington D.C.; vol. 22, núm. 3, Spring 1973, pp. 586-627.
- Reboratti, Carlos E.; “Fronteras agrarias en América Latina”, *GEO crítica*, Universidad de Barcelona, Barcelona, núm. 87, mayo de 1990, pp. 5-49.
- Redacción AN; “FCH, ‘Presidente del Empleo’, sólo logró un tercio de su meta”, *Aristegui Noticias*, México, 7 de noviembre de 2012.
- Redacción AN; “‘Rápido y Furioso’, cronología del escándalo”, *Aristegui Noticias*, México, 20 de junio de 2012.
- Redacción; “‘Rápido y Furioso’: el fallido operativo que desató la crisis del tráfico de armas entre México y EEUU”, *Infobae*, México, 4 de diciembre de 2019.

Redacción Animal Político; “Diario del Sur acusa hostigamiento del INM”, *Animal Político*, México; 27 de abril de 2012.

Redacción; “Estación en crisis”, *El Mañanero*, Región, Acayucan; 10 de julio de 2014.

Relyea, Harold C., “Organizing for Homeland Security”, *Presidential Studies Quarterly*, The Center for the Study of the Presidency, Washington D.C., vol.33, núm. 3, septiembre de 2003, pp. 619-623.

Rios, Pedro; “For 25 years, Operation Gatekeeper has made life worse for border communities”, *The Washington Post*, Perspective, Washington D.C., 19 de octubre de 2019.

Salinas, Juan; “¿Por qué la designación de Ardelio Vargas Fosado en el gobierno de Barbosa es tan polémica?”, *El Popular*, Investigaciones, Puebla; 23 de febrero de 2021.

Sandoval Palacios, Juan Manuel; “US-México border states and the US military-industrial complex. A Global space for expanding transnational capital”, *Regions & Cohesion*. Nueva York, vol. 7, núm, 1, primavera 2017, pp. 87-121.

Shannon, Chelsea, Rittiman, Brandon; “What happened to all that border fence money from 2006?”, *USA Today*, Verify, Sacramento, February 2019.

The White House; “President Bush Signs Homeland Security Act”, *News & Policies*, Office of the Press Secretary, Washington D.C.; 2002.

Velasco, Jesús; “Acuerdo migratorio: La debilidad de la esperanza”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, México, vol. 58, núm, 1-2, enero-junio 2008, pp.150-183.

Witte, Griff; “Boeing wins deal for Border Security”, *Washington Post*, Washington D.C., September 20, 2006.

Capítulos de libros

Melvin A. Goodman; “Bush’s surrender to the pentagon ”; en Goodman, Melvin A.; *National Insecurity: the cost of American militarism*, City Lights Books, San Francisco, 2013, pp. 143-192.

Documentos

American Immigration Council; *The 287 (g) Program: An Overview. Fact Sheet*. American Immigration Council, Washington D.C., July 2021, 11 pp.

Bush, George W.; *The Department of Homeland Security*. The White House, Washington D.C. 2002, 29 pp.

Cámara de Diputados; *Ley de Migración*. Leyes Federales Vigentes, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, mayo de 2021, 62 pp.

CBP; *United States Border Patrol Border Patrol Agent Nationwide Staffing by Fiscal Year*, Documents, Patrulla Fronteriza, Washington D.C., 4 pp.

Departamento de Derecho Internacional; *Trado Interamericano de Asistencia Recíproca*. Tratados Multilaterales, Organización de los Estados Americanos, Washington D.C., 2021.

Haddal, Chad C.; *Border Security: The Role of the U.S. Border Patrol*, Congressional Research Service, 2010, 40 pp.

Office of Homeland Security; *National Strategy for Homeland Security*. The White House, Washington D.C., July 2002, 90 pp.

Secretaría de Relaciones Exteriores; *Convención para el establecimiento de una comisión internacional de límites que decida las cuestiones que se susciten en el cauce de los ríos Bravo del Norte y Colorado*. Acciones y Programas, CILA MEX-EUA, Ciudad de México, 1891, pp. 39-43.

The White House; *Executive Order of June 20, 2002*, Federal Register. Washington D.C., 2002, pp. 42469-42470.

The White House; *The National Security Strategy of the United States of America*. The White House, Washington D.C., september 17, 2002, 35 pp.

United States Department of Homeland Security, *Brief Documentary History of the Department of Homeland Security: 2001-2008*. Homeland Security Digital Library, Washington D.C., 2009, 34 pp.

Wasli, Michel; *The Secure Communities Program: Unanswered Questions and Continuing Concerns*, American Immigration Council, Washington D.C., November 2011, 23 pp.

Fuentes Electrónicas

ACLU; “The Constitution in the 100-mile border zone”, *Washington Legislative Office*, Washington D.C., 2021, 3 pp.

Bush, George W.; “President Bush’s address to a joint session of Congress and the nation”, *President Bush Addresses the Nation*, Congreso de los Estados Unidos, Washington DC, 2001.

Cengage; “California “Anti-Coolie” Act Of 1862”, *Humanities*, Encyclopedia, Boston, 2020.

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. y la Casa del Migrante de Saltillo, “Cuaderno sobre secuestro de migrantes. Dimensión, contexto y testimonio de la experiencia de la migración en tránsito por México.”, *Estudio g&q*, Ciudad de México, 2011, 66 pp.

Departamento de Derecho Internacional; “Tratado Interamericano de asistencia Recíproca”, *Tratados Multilaterales*, Organización de los Estados Americanos, Washington D.C.

Freedom for Immigrants; “Detention by the numbers”, *Freedom for Immigrants*, San Francisco, 2017.

Gobierno de México; “CILA MEX-EUA”, Secretaría de Relaciones Exteriores, Ciudad de México, 2014.

GovTrack; “H.R. 5005 (107th): Homeland Security Act 2002”, *U.S. House of Representatives*, Washington D.C., 2002.

GovTrack; “H.R. 5005 (107th): Homeland Security Act 2002”, *U.S. Senate*, Washington D.C., 2002.

Heyman, Josiah, Martínez, Daniel E. y Slack, Jeremy; “Border Enforcement Developments Since 1993 and How to Change CBP”, *Publications*, Center for Migration Studies, Nueva York, 2020, 27 pp.

History Editors; “A Timeline of the U.S.-Led War on Terror”, *Topics*, History, Nueva York, 2019.

History; “How the U.S. Supreme Court decided the Presidential Election of 2000”, *Topics*, History Channel, 2018.

ICEgov; “The History of ICE”, Immigration and Customs Enforcement, Washington D.C., 2020.

McMullin, Jenna; “The 3,000-mile assembly line. Desert environment present unique challenges for Boeing employees working on secure-border program”, Boeing, Boeing Frontiers, Chicago, 2010, pp. 33-35.

Oyez; “Bush v. Gore”, *Cases*, Oyez, Ithaca/Chicago, 2000.

Transportation Security Administration; “Mission”, *About*, Transportation Security Administration, Springfield, 2021.

Transportation Security Administration; “Transportation Security Timeline”, *About*, Transportation Security Administration, Springfield, 2021.

- U. S. Coast Guard, “Coast Guard Active Duty and Civilian Workforce”, *Workforce*, Department of Defense, Washington D.C., 2021.
- U. S. Customs and Border Protection; “About CBP”, *Who We Are*, Department of Homeland Security, Washington D.C., 2020.
- U. S. Customs and Border Protection; “What We Do”, *U.S. Border Patrol*, Department of Homeland Security, Washington D.C., 2020.
- U.S. Coast Guard; “United States Coast Guard Organization Chart”, Units, Department of Defense, Washington D.C., 2021.
- U.S. Immigration and Customs Enforcement; ““Enforcement and Removal Operations”, *Who We Are*, Immigration and Customs Enforcement, Department of Homeland Security, Washington D.C., 2021.
- U.S. Immigration and Customs Enforcement; “Historia”, *Sobre Nosotros*, Immigration and Customs Enforcement, Department of Homeland Security, Washington D.C., 2021.
- U.S. Immigration and Customs Enforcement; “Management and Administration”, *Who We Are*, Immigration and Customs Enforcement, Department of Homeland Security, Washington D.C., 2021.
- U.S. Immigration and Customs Enforcement; “Operaciones Internacionales”, *Who We Are*, Immigration and Customs Enforcement, Department of Homeland Security, Washington D.C., 2021
- U.S. Immigration and Customs Enforcement; “Office of the Principal Legal Advisor”, *Who We Are*, Immigration and Customs Enforcement, Department of Homeland Security, Washington D.C., 2021.
- U.S. Immigration and Customs Enforcement; “Oficina de Investigaciones de Seguridad Nacional”, *QUIÉNES SOMOS*, Immigration and Customs Enforcement, Department of Homeland Security, Washington D.C., 2021.

U.S. National Archives; “Eisenhower’s “Military-Industrial Complex” Speech Origins and Significance”, *Inside the Vaults*, National Archives, Washington D.C., 2011.