



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**LA ALIANZA PARA LA SEGURIDAD Y LA PROSPERIDAD
DE AMÉRICA DEL NORTE (ASPAN): de la cooperación
económica a la de seguridad transfronteriza
México-Estados Unidos (2000-2006)**

**TESINA
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA: JAIME HIDALGO MARTÍNEZ

**ASESOR:
MTRO. ARTURO PONCE URQUIZA**



México, D.F. 2008



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.

**Dedico el presente trabajo a mi familia,
lo más grande que Dios me ha dado**

Araceli, mi esposa amada
Jaime David y Mariana, mis hijos que me dan vida
a mi Madre y Padre, por las oportunidades que me dieron
a mis hermanas, Susy y Lety †, esposos e hijos, por su incondicional apoyo
a Mauro C., amigo y tío del alma
al resto de mi familia y amigos, por tenderme la mano en mis momentos más
difíciles

A todos ellos gracias por su apoyo, consejos, comprensión y tolerancia.

Agradezco

A mi *Alma Máter* y todo su cuerpo docente, especialmente a mi sínodo
A todas aquellas personas que con su experiencia y sabiduría me enseñaron a
trabajar

Introducción

La relación México-Estados Unidos se inscribe como una de las prioridades de la Política Exterior de México. Dicha afirmación se sustenta en los elementos intrínsecos que ambos países comparten: geográficos, económicos, laborales y de seguridad.

A lo largo de su historia, los dos países no han logrado establecer, a base de acuerdos y desacuerdos, los cimientos de un entendimiento político que edifique una verdadera cooperación en cualquier ámbito de su relación bilateral. Sin embargo, ambos países mejoraron su marco de cooperación a partir de la integración económica iniciada en 1986 con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) en 1994. Dicha relación se fortaleció en el período 2000–2006 con la entrada en vigor de varios compromisos bilaterales destinados a preservar la seguridad y la prosperidad entre ambos países, los cuales en el año 2005 se concretaron en la “Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)”.

Para efectos del presente trabajo defino que los acuerdos de cooperación en materia económica y de seguridad, signados por México y Estados Unidos durante el período comprendido entre 1986-2006 son elementos fundamentales para que la relación bilateral sea más interdependiente en términos de seguridad fronteriza, y por lo que el Gobierno de México estaría en condiciones de exigir al de Estados Unidos mayor cooperación en materia migratoria, combate al narcotráfico y crimen organizado.

El presente consta de tres capítulos e inicia analizando el período entre 1982 al 2000, en el que México registró una apertura comercial, enmarcada en los acuerdos comerciales entre México y Estados Unidos: inclusión de México al GATT, y al Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), para después pasar al período 2000–2006 donde la agenda bilateral añadió a los factores económicos, nuevos lineamientos en materia de seguridad, resultado de los atentados terroristas a Estados Unidos el 11 de septiembre del 2001, centrando todos los esfuerzos de cooperación en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Para ello, la *Interdependencia Asimétrica* es la base teórica que servirá para identificar los mecanismos de cooperación bilateral que han marcado la pauta para que la relación entre ambos países sea más incluyente.

Hasta finales de los años ochenta México se caracterizó por mantener un marcado sentimiento nacionalista revolucionario y de oposición hacia lo estadounidense, en el que el proteccionismo económico, propiedades colectivas, patriotismo exacerbado y autoritarismo político, frenó el desarrollo de una cooperación más abierta entre vecinos, esto, sin dejar de lado el desinterés estadounidense hacia

su zona de influencia regional, México incluido, en aras de atender el conflicto Este-Oeste enmarcado en el auge de la Guerra Fría¹.

Las dos últimas décadas del siglo XX se caracterizaron por ser un período en el que México registró transformaciones en los ámbitos económico y político, al insertarse en el emergente modelo global, al tiempo que pasó de un sistema político electoral cerrado a uno de mayor acción y competitividad entre las distintas fuerzas políticas.

Los períodos presidenciales de Miguel de La Madrid Hurtado (1982–1988), Carlos Salinas de Gortari (1988–1994) y Ernesto Zedillo (1994–2000) sentaron las bases, por necesidad o convicción, de que México se insertara en la dinámica mundial de comercio, donde los temas globales empezaban a surtir efecto en el orbe. En tanto, Estados Unidos redirigía su atención hacia América Latina luego de que la bipolaridad con la Unión Soviética había terminado².

Desde el inicio del Gobierno de Miguel de La Madrid, en 1982, hasta el último año del siglo XX, se percibe un período de 18 años de buenas relaciones entre ambos países, durante los cuales México fue gobernado por una *tecnocracia neoliberal* mientras que en Estados Unidos alternaron Presidentes republicanos y demócratas: George Herbert Walker Bush (1989–1993), William Jefferson Clinton (1993–2001) y George Walker Bush (2001–2008).

Si bien durante la administración de la Madrid se dio muestra de un mayor acercamiento hacia Estados Unidos, el distanciamiento entre ambos países disminuyó significativamente en agosto de 1990 al iniciar las negociaciones formales para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); en febrero de 1991 los Mandatarios de México, Estados Unidos y Canadá anunciaron el inicio de negociaciones trilaterales para la firma de dicho tratado y el 17 de diciembre de 1992 se firmó el documento final. El 4 de septiembre de 1993 se terminaron las negociaciones de los acuerdos paralelos, siendo el 1 de enero de 1994 que el TLCAN entró en vigor³.

Ante ello, las interacciones bilaterales en la materia se incrementaron de manera sustancial, obligando a ambos países a pasar del paradigma de la desconfianza, de vecinos incomprensibles y lejanos, a la búsqueda de entendimientos, acentuándose los elementos y los intereses en común, más que las diferencias.

La relación México-Estados Unidos vivió otra importante transformación a partir del 11 de septiembre de 2001 (11-S), consecuencia de los atentados terroristas hacia el Centro Mundial de Comercio estadounidense y su Comando Central de Operaciones “El Pentágono”, a partir de ese momento se percibe un desplazamiento de la agenda comercial por la de seguridad. Las prioridades de la

¹ Curzio Leonardo. *La Seguridad Nacional y la Relación con Estados Unidos*. UNAM/CISAN. 2007 Pp. 9-19.

² Curzio Leonardo. *Op. Cit.* Pp. 28-30.

³ Villareal Lucinda. *TLC Las Reformas Legislativas para el Libre Comercio*. México D.F. PAC. SA de CV 1995. P. 24

agenda económica en la administración del Presidente George W. Bush se desplazaron hacia un combate frontal contra el terrorismo y por añadidura, la importancia de México en esta estrategia fue mayor.

El principio de interdependencia asimétrica es más palpable en dicha relación. México y Estados Unidos resguardan la frontera común; México protege sus instalaciones estratégicas petroleras, al tiempo que ha diseñado un plan de exclusión a la navegación naval y aérea en la Sonda de Campeche y coopera con su vecino del norte para prevenir un posible ataque bioquímico. Por su parte, al interior, Estados Unidos decretó en octubre del 2001 el *Acta Patriótica*, dando origen al Departamento de Seguridad Interna (DHS por sus siglas en inglés) e inicia una nueva política de seguridad, mientras que al exterior y por el orden militar buscó derrocar al gobierno de Afganistán. Al mismo tiempo, comenzó el diseño de la iniciativa de “Fronteras Inteligentes” con México y Canadá a efecto de garantizar el cruce legítimo por su frontera de personas y mercancías.

En marzo del 2002 México y Estados Unidos signaron *La Alianza para la Frontera México-Estados Unidos*, que entre sus 22 compromisos figuraba el Acuerdo de Fronteras Inteligentes, destinado a intercambiar información, sobre todo, relacionada con la navegación aérea, la revisión de contenedores y el desarrollo de la tecnología biométrica para el control de la frontera común.

El debate sobre la seguridad binacional ha cobrado relevancia luego de la firma del tratado sobre fronteras inteligentes y la reafirmación, en 2005, de varios compromisos de cooperación, dando como resultado el marco de cooperación en prosperidad y seguridad bajo el nombre de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

Pese al devenir histórico de la relación México-Estados Unidos, ambos países no logran cohesionar una política bilateral práctica y de mutuo beneficio. Al menos durante la administración del presidente George W. Bush se percibe una endurecida política de seguridad fronteriza, ante el temor de revivir los ataques terroristas del 11-S. En tanto, la cooperación de México con Estados Unidos en materia de seguridad será fundamental y por lo que México podría estar en posibilidades de equilibrar dicha política de seguridad, exigiendo a su vecino del norte mayor cooperación en materia migratoria, combate al narcotráfico y el crimen organizado.

En este sentido, la cooperación de México para asegurar y agilizar el flujo legítimo fronterizo de personas y mercancías hacia Estados Unidos, en coordinación con los cuerpos de seguridad estadounidense, bajo el principio de respeto a la soberanía y el orden constitucional, podría erigirse como la aceptación por parte de ambos países de una relación más interdependiente y asimétrica.

Este trabajo es importante y de utilidad en el estudio de la relación bilateral México-Estados Unidos porque aborda el proceso de transición en el que dicha

relación pasa de un estado de desconfianza y conflicto al de cooperación compartida, haciendo la relación más interdependiente.

Los antecedentes inmediatos que dan muestra de este proceso de transición se enmarcan en los primeros acuerdos de cooperación en materia económica, para después pasar a una relación bilateral donde la seguridad es preponderante. La inclusión de México al GATT y posteriormente su participación en el TLCAN son referentes inmediatos para explicar la dinámica de la nueva cooperación que México experimenta a partir de las dos últimas décadas del siglo XX, por lo que a partir del nuevo siglo la agenda bilateral registra un cambio significativo al pasar de un estadio de cooperación en materia económica a otro de seguridad, en el que la prioridad ahora será resguardar las fronteras contra amenazas externas, bajo los postulados de seguridad y prosperidad compartida.

Por los referentes antes señalados, la relación bilateral México-Estados Unidos es cada vez más interdependiente, en un marco de cooperación en el que la seguridad fronteriza es determinante, bajo la condición de no entorpecer el flujo legítimo de personas y mercancías.

Introducción

Capítulo 1 De la desconfianza política a la cooperación económica

1.1 Antecedentes de la cooperación.....	8
1.2 Interdependencia asimétrica México-Estados Unidos.....	10
1.3 Acuerdos comerciales.....	16
1.3.1 Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).....	16
1.3.2 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).....	18
1.4 Hacia una prosperidad compartida.....	20
1.4.1 Declaración de Guanajuato.....	21

Capítulo 2 Cooperación en materia de Seguridad

2.1 Acuerdos iniciales.....	23
2.1.1 Declaración de Monterrey.....	24
2.1.2 Declaración de Otay Mesa.....	25
2.1.3 Plan de Acción en Seguridad Fronteriza.....	27

Capítulo 3 Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)

3.1 La iniciativa de Norteamérica.....	29
3.2 Instrumentación de ASPAN.....	30
3.2.1 Declaración de Waco, Texas.....	31
3.3 Marco jurídico.....	33
3.4 Agenda de prosperidad.....	34
3.5 Agenda de Seguridad.....	34

Conclusiones y Anexos

Cap. 1

De la desconfianza política a la cooperación económica

1.1 Antecedentes de la cooperación

Explicar la relación bilateral México-Estados Unidos resulta complejo si consideramos que a lo largo de su vida independiente ambos países han llevado su política exterior, con respecto al otro, hacia el conflicto o la cooperación; a la controversia o concordancia, además de generar muchos otros sentimientos y actitudes encontradas, todas ellas atendiendo a las necesidades e intereses unilaterales en cada uno de los dos países.

Podríamos asegurar que el cambio persistente en dicha relación, pasó del conflicto en los siglos XIX y XX, a otro de asociación en el presente, situación que “puede entenderse como un proceso de aprendizaje precipitado, resultado de las crisis recurrentes”¹.

México y Estados Unidos sostuvieron en varias ocasiones enfrentamientos militares. La firma del tratado de Guadalupe Hidalgo puso fin a la guerra entre ambos países y por la que México perdió el 51% de su territorio norte (1846–1848). El último enfrentamiento entre ambos países ocurrió durante el período revolucionario de México (1916), estos son antecedentes históricos que fungen como elementos determinantes en el futuro de la relación entre ambos países².

El conflicto, la desconfianza y la fricción fueron los elementos que caracterizaron la relación bilateral en los siguientes años. “Los gobiernos posteriores a la revolución mexicana enaltecieron el sentido del patriotismo y nacionalismo de los mexicanos, al tiempo que reafirmaron la soberanía de varias maneras, entre ellas la expropiación de propiedades de ciudadanos y empresas estadounidenses”, generando un elevado sentimiento anti-estadounidense³.

Otro acontecimiento que definió la relación México-Estados Unidos, y esta vez hacia la cooperación, se registró en la década de los cuarenta, consecuencia de la participación de ambos países en la Segunda Guerra Mundial. Cabe mencionar que a consecuencia de las dos Guerras Mundiales se establecieron programas para los trabajadores migrantes mexicanos, lo que manifestó que el comportamiento entre ambos países fuera, en su momento, determinado en función de intereses y necesidades. Siguiendo este patrón, de la década de los

¹ **Fernández de Castro, Rafael.** Perspectivas teóricas en el estudio de las relaciones México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental en La Política Exterior de México. Enfoques para su análisis. IMRED. El Colegio de México. México D.F. 1997. P. 25.

² http://www.pbs.org/kepa/usmexicanwar/war/index_esp.html

³ **Fernández de Castro.** *Op.cit.* P. 25.

cuarenta hasta los ochenta, México ni Estados Unidos hicieron grandes esfuerzos por avanzar hacia una relación de carácter más integral.

En agosto de 1982 y enero de 1995 México enfrentó una de las peores crisis económicas de su historia, obligando a Estados Unidos a colaborar en el rescate financiero, marcando la pauta para que juntos analizaran cuestionamientos de políticas mexicanas en el área comercial, financiera y de inversión, así como temas relacionados con el crimen organizado y la migración⁴.

En la segunda mitad de los ochenta, México inició un proceso de transición hacia un nuevo modelo de desarrollo económico, protagonizado por una corriente de gobernantes mexicanos “los tecnócratas”, cuyos principales exponentes fueron los ex presidentes Miguel de la Madrid Hurtado (1982–1988), Carlos Salinas de Gortari (1988–1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000), quienes fomentaron la apertura comercial, que inició hacia 1985 con la inclusión de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) y culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994.

A pesar de que muchas de las áreas de conflicto seguían latentes, hacia finales del siglo XX, México se convirtió en el tercer socio comercial de Estados Unidos, solamente detrás de Canadá y China, al tiempo que México pasó a representar el segundo mercado de las exportaciones estadounidenses y el segundo en importaciones, lo que representa el 75% del mercado global nacional.⁵ Bajo dicha premisa, los primeros acuerdos comerciales entre ambos países crearon las condiciones para que hubiera mayor confianza y un compromiso compartido permitiendo el diseño y la aplicación de acuerdos posteriores.

La disposición a cooperar así como los medios institucionalizados para ello se extendieron hacia otras áreas que nunca antes habían figurado dentro de la agenda bilateral, por ejemplo, el caso de la migración, medio ambiente, lucha contra tráfico de drogas, y más recientemente aspectos de seguridad regional, resultado de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 al Centro Internacional de Comercio estadounidense y a su Comando Central de Operaciones “El Pentágono”, lo que puede interpretarse como el inicio de una nueva perspectiva de la relación bilateral.

El mismo paso del tiempo, la convivencia y sobre todo la cercanía geográfica han provocado que la relación entre ambos países sea más participativa y complementaria, resultado de la globalidad y la seguridad. Se han tenido avances importantes en materia económica comercial, seguridad fronteriza y medio

⁴ **Lustig Nora.** Los Estados Unidos al rescate: la asistencia financiera a México en 1982 y 1995 Revista de la CEPAL No 61. Abril 1997. Pp. 39-61.

⁵ **Selle Andrew.** MORE THAN NEIGHBORS: An Overview of Mexico and U.S.-Mexico Relations. Woodrow Wilson Center. P. 1

ambiente, se han estrechado vínculos significativos que han consolidado la relación.

Bajo este pasaje histórico podemos afirmar que la relación entre México y Estados Unidos ha girado en torno al conflicto, la asimetría, intereses y prioridades, en el que las diversas teorías de las Relaciones Internacionales se han manifestado, dependiendo el período histórico del que se trate.

Hoy en día, “las relaciones internacionales se escriben con la retórica del realismo, es cierto, pero para México y Estados Unidos existe en este siglo XXI un nuevo y breve espacio para buscar desde la *interdependencia asimétrica* un cambio cualitativo en la forma de relacionarse, pues la seguridad se plantea como el valor más importante”⁶. Dicha relación bilateral no escapa de esta realidad, la cual se percibe hoy más participativa y complementaria, resultado de la inercia de la globalidad y la necesidad de asegurar la región ante el surgimiento de nuevas amenazas.

1.2 Interdependencia asimétrica México-Estados Unidos

Definir la relación México y Estados Unidos es tarea compleja si consideramos que cada país ha desarrollado y puesto en práctica su política interna y exterior con base en sus propios intereses y necesidades, es decir cada uno de estos países ha manejado sus estrategias de comportamiento con respecto al resto del mundo. En este contexto, sería útil señalar que todos los Estados en el Mundo utilizan una serie de pautas o estrategias que rigen su comportamiento hacia el exterior. De acuerdo con Stephen Krasner, estas pautas o estrategias son⁷:

- 1) **Acción unilateral.** No se toma en cuenta las decisiones o posiciones de otros actores;
- 2) **Conducta estratégica tácita.** Intentan evaluar las opciones de política abiertas a otros actores, seleccionando la opción que tenga las mayores probabilidades de maximizar sus propios objetivos;
- 3) **Cooperación explícita.** Comprometerse por medio de negociaciones bilaterales formales y explícitas; y
- 4) **Creación de nuevas estructuras institucionales.** En caso extremo podrían socavar la soberanía misma a través del establecimiento de nuevas formas supranacionales de autoridad.

Relacionando estas opciones o pautas entre la cooperación y el conflicto entre los países, cualquiera que de este se trate, resulta evidente que cuando un Estado decide efectuar **acciones unilaterales** no habrá cooperación. El obstáculo básico para obtener niveles más altos de cooperación es la asimetría de poder entre los

⁶ Curzio Leonardo. *Ibidem*. P.15.

⁷ Krasner Stephen. *Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos* en Torres Blanca (Coord.) *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* El Colegio de México. México, D.F. 1990. P. 45.

Estados. Si un Estado puede obtener beneficios sin sujetarse a restricciones, optará por actuar unilateralmente. La falta de cooperación puede detonar en conflicto, sin embargo no es un hecho irrevocable, simplemente si se lleva a cabo una acción de esta naturaleza puede significar que no se pretende cambiar el *status quo* existente. Cabe resaltar entonces que no es lo mismo una acción unilateral que conflicto.

La **conducta estratégica tácita** implica cierta cooperación, ya que se busca desarrollar una política que genere máximos beneficios para las partes involucradas. Como su mismo nombre lo indica la cooperación es tácita, a pesar de que no hay formalidad para manifestarla se infiere que está presente. Lo mismo puede ocurrir con el conflicto, aunque no se manifieste explícitamente, pueden surgir fricciones que dificultarán la relación. La cooperación y/o el conflicto, en este caso, dependerá de los intereses que estén en juego.

Por otro lado, el establecimiento de la **cooperación explícita** y formal se determina por intereses mutuos y cooperación, cabe señalar que en este caso se trata de un acto preferencial. Si la obtención de beneficios está en juego para ambas partes, la cooperación tiene que ser eminente y no hay lugar para conflicto. Al estar en juego intereses mutuos, la relación adquiere un carácter preferencial, es decir, no se trata de basarla en vulnerabilidad o sensibilidad, sino que por fuerza o mejor expresado, conveniencia, tiene que ser preferente.

Así, teniendo como base la cooperación se puede desarrollar una relación lo suficientemente madura como para crear **estructuras institucionales** que permitirán mejorías y mayores beneficios para ambas partes, erradicando completamente el conflicto.

Considerando otros aspectos fundamentales de la relación bilateral de México y Estados Unidos, los factores básicos y fundamentales que caracterizan la relación son la asimetría, influencia que Estados Unidos ha tenido en asuntos mexicanos, diferentes grados de interés y niveles de intensidad en la relación. Todo lo anterior pareciera girar en torno a provocar el conflicto y limitar la cooperación.

Ambos países comparten una larga historia en cuanto a su relación, resultado evidente que Estados Unidos ha ejercido gran influencia en asuntos de México. A consecuencia de las constantes intervenciones, los acontecimientos del pasado han creado en los mexicanos un sentimiento antiestadounidense de desconfianza, la cual ha dificultado el desarrollo de la relación. Ambos países se basan en percepciones mutuas, sin importar que estén distorsionadas de la realidad. Las percepciones construidas a través de información obtenida y/o experiencias han llevado a la manipulación del conflicto, al grado de hacerlo parecer la característica principal de la relación.

La asimetría de ambos Estados parece ser determinante para la ausencia de la cooperación. Si se considera desde una perspectiva realista efectivamente lo

sería, mientras que desde un enfoque de interdependencia, la cooperación sería factible.

Los distintos tipos de intereses -coincidentes, indiferentes u opuestos- son factor determinante de la relación. Dependiendo de éstos es que dichos países le brindan la atención necesaria a la relación, es decir la prioridad radica en los intereses de cada uno de éstos. Desde la perspectiva mexicana la relación con Estados Unidos es prioridad y como tal debe ser de alta atención, mientras que para Estados Unidos la relación con México sí es importante, pero es una de varias, son contadas las ocasiones en que requiere de alta atención.

Así, la relación entre México y Estados Unidos básicamente gira en torno a la asimetría, intereses y prioridades. Son los elementos antes mencionados los que han determinado el curso de la relación bilateral. Las diferencias y desigualdades en el sistema político, económico, social y cultural generan asimetría entre ellos. Lo que la mayoría de las veces provoca roces y discordancia, llegando hasta el conflicto que pareciera ser la base de esta relación, pero que no lo es. Efectivamente, pareciera que la mayoría de las características antes mencionadas conducen al conflicto, no obstante la cooperación se ha manifestado. El mismo paso del tiempo, la convivencia y sobre todo la cercanía geográfica han provocado que la cooperación sea necesaria en y para la relación.

Si bien algunos estudiosos de la relación bilateral México-Estados Unidos consideraron que la teoría realista es la que mejor explica la relación entre ambos países, otros señalaron también que a partir de que Estados Unidos y México acordaron incrementar la cooperación –TLCAN y apoyo a crisis económica de 1994 en México–, esta teoría dejaba de funcionar. Debido a lo antes mencionado, se estima que en su momento sólo fueron considerados aspectos generales de la teoría realista, sobre todo aquellos que explican los conceptos de cooperación y conflicto entre ambos países.

A finales de la década de los ochenta, la interdependencia entre los Estados se vio claramente reflejada en los diferentes procesos de integración, debido a los efectos recíprocos entre ellos o entre actores de diferentes países. “En el lenguaje común, dependencia significa que un Estado está determinado o significadamente afectado por fuerzas externas. Interdependencia en su definición más simple, significa dependencia mutua”⁸. La relación binacional de México con Estados Unidos se explica dentro de la teoría de interdependencia, sin embargo esta teoría se ha desarrollado mediante una gran variedad de conceptos y definiciones.

La clasificación más conocida es aquella que divide a la interdependencia en **simple y compleja**. La interdependencia **simple** se describe como “dependencia mutua”. Los estudiosos y seguidores de esta teoría afirman que “entre más interacción exista entre los involucrados, las políticas bilaterales tenderán a buscar

⁸ Keohane Robert O. y Nye Joseph S. Poder e Interdependencia. La política mundial en transición. Grupo Editorial Latinoamericano. Argentina. 1988. P. 22.

más la complementariedad económica, ya que la dependencia mutua se refuerza⁹. Es decir entre más interdependencia exista, habrá mayores incentivos para cooperar, no obstante la relación no siempre es equilibrada y tampoco los incentivos son necesariamente benignos.

Respecto a este planteamiento Keohane argumenta: “en una relación bilateral, el menos dependiente de los actores será aquel que tenga mayor posibilidad de aprovechar la relación de interdependencia y convertir ésta en una fuente de poder durante las negociaciones con el actor débil. Las relaciones de interdependencia siempre tendrán un costo, puesto que limitan la autonomía. Es imposible conocer de antemano si los beneficios de un intercambio serán mayores a sus costos. Nada garantiza que una relación de interdependencia resulte un beneficio mutuo”¹⁰.

La interdependencia simple sostiene que los estados no tienen la capacidad de alcanzar resultados óptimos a través de las acciones nacionales unilaterales. Las iniciativas unilaterales se verán frustradas por fuerzas externas sobre las cuales los estados no tienen control. Prácticamente el enfoque se centra en la forma en que los actores se vinculan a redes globales, más que en la multiplicidad de variables que pueden afectar la política pública¹¹.

Tal y como lo expresa Krasner, se puede considerar dos vertientes dentro de la interdependencia simple. La **positiva** establece que niveles más altos de transacción llevan a mayor cooperación. Mientras que la **negativa** afirma que la creciente interacción no lleva necesariamente a mayor cooperación.

Por otro lado, el concepto de interdependencia **compleja** de Keohane, parte del hecho que la interdependencia no tiene que ser simétrica. Las mismas asimetrías son fuentes de poder entre los Estados involucrados. Básicamente la describe como una situación en la que los participantes se ven afectados de manera cada vez más costosa por las acciones de otros. Además que rechazan la idea que la interdependencia pudiera proporcionar beneficios mutuos.

La interdependencia compleja plantea conceptos de vital importancia al vincular la teoría con la relación entre México y Estados Unidos. Se trata de los conceptos de cooperación y conflicto. Si la **interdependencia compleja, también conocida como asimétrica** toma en cuenta actores como fuerzas no gubernamentales y el poder de los Estados, es obvio que deja abierta la posibilidad de que exista conflicto.

⁹ Fernández de Castro. *Ibidem*. P. 56.

¹⁰ Keohane Robert O. El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas. En Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos? El Colegio de México. México D.F. 1990. P. 72.

¹¹ Krasner Stephen en Torres Blanca (Coord.) Interdependencia... Op. Cit. P. 46.

De acuerdo con Carlos Rico¹² existen dos formas que generan efectos de conflicto. La primera se refiere a que entre más contacto exista entre los países, entre más vinculadas se encuentren sus economías y sociedades, puede llevar a un primer momento que aumente el número de fricciones, aunque la tendencia al mismo conflicto puede disminuirlo. La segunda señala que las complementariedades económicas pueden convertirse en motivos de conflicto político. Sin embargo, a pesar de la existencia de interconexiones económicas y sociales, el poder de los Estados sigue siendo clave, es decir son los Estados los que mantienen el control de la situación.

Así como existen detonantes que generan conflicto, ocurre lo mismo con la cooperación. Debido a que no hay participación ni compromiso en la misma medida por parte de los Estados, cooperar debe significar que las medidas adoptadas de un Estado son congruentes con las que adopta el otro. Sean mediante acuerdos voluntarios o políticas comunes, la cooperación debe ser constante y termina siendo inevitable debido a la convergencia de ambas partes. No se trata de definir ni establecer el poder estatal o la existencia de diferentes intereses, sino las fuentes que generan esta situación. “Las fuentes de la interdependencia compleja están dadas no por las sensibilidades recíprocas, sino por las vulnerabilidades relativas de cada una de las partes ante el flujo no gubernamental de que se trate”¹³.

El concepto de interdependencia asimétrica nos ayuda a entender las relaciones entre países grandes y pequeños en la política internacional contemporánea. La interdependencia ni siempre es equilibrada ni es necesariamente benigna, es más poderoso el país que en potencia es menos vulnerable¹⁴. La interdependencia según Keohane, implica costos y beneficios en las interacciones de los involucrados. Esto supone la interconexión de *sensibilidad y vulnerabilidad*. El problema radica en que los países de mayor desarrollo no suelen ser vulnerables ante los de menos o carentes de desarrollo.

Existe la creencia que a pesar de que la interdependencia es asimétrica, ésta termina por convertirse en interdependencia perfecta. Podríamos decir entonces que la interdependencia perfecta posee un contenido de características específicas para que pueda existir o darse entre los Estados. Este concepto busca medir el poder de negociación en una relación dada de interdependencia, a diferencia de la imperfecta que busca el grado de integración de una unidad a las redes mundiales de interdependencia.

Definitivamente la relación entre México y Estados Unidos se ubica en la interdependencia imperfecta. Ya que la situación entre ambos países es muy diferente. De acuerdo con Jorge Chabat, “las similitudes no sólo tienen que

¹² Rico F. Carlos. Cooperación, conflicto e interdependencia: algunos elementos para el debate en Torres Blanca (Coord). *Op.Cit.* Pp. 261.

¹³ *Ibidem.* Pp. 261–268.

¹⁴ Keohane Robert O. El concepto de interdependencia... *Op.Cit.* P. 75.

presentarse en el ámbito económico, es decir no solamente tiene que estar abierto a la economía, sino que tiene que ser igual en su política, sociedad, aspectos culturales, en fin en toda la ideología e idiosincrasia”¹⁵. Debido a esto algunos autores, en un principio los mismos Keohane y Nye, afirman que la interdependencia se daba entre iguales, es decir interdependencia simétrica. Considerando que se debían tener las mismas características para que la sensibilidad y vulnerabilidad de ambas partes caracterizará la relación. No obstante la interdependencia imperfecta o asimétrica menciona que los países débiles no generan ni sensibilidad ni vulnerabilidad a menos que se trate de temas ancla.

Las interpretaciones interdependentistas centran su análisis en la incapacidad de los Estados para conseguir sus objetivos a través de las acciones unilaterales, por ende sugieren que los niveles crecientes de interacción llevarán a mayor cooperación. El concepto de interdependencia se utiliza para integrar, no para dividir. La interdependencia no se limita a sustituciones en donde los beneficios sean mutuos. “Las relaciones interdependientes siempre implicarán costos, dado que la interdependencia reduce la autonomía; pero es imposible determinar *a priori* si los beneficios de una relación serán mayores que los costos”¹⁶. Se debe tener presente que la perspectiva de interdependencia no crea un mundo de cooperación que sustituye el mundo conflictivo. Por otra parte, la interdependencia no consiste en un mundo de suma cero. Es decir las ganancias que obtenga un país, no representan pérdidas para el otro, al contrario, la interdependencia implica competencia.

La teoría de la interdependencia nos permite explicar la relación entre un país grande, poderoso, rico y desarrollado como lo es Estados Unidos y uno pequeño, de menor riqueza y en vías de desarrollo, como México. Es evidente que la relación entre ambos países es de tipo asimétrico. Existe una enorme diferencia entre las economías, sociedades, política y otros aspectos de ambos países, definitivamente no se puede categorizar la relación en una sola de las vertientes de esta teoría.

En un enfoque más global, podríamos reafirmar que las relaciones internacionales se escriben con la retórica del realismo, es cierto, pero hay en este siglo XXI un nuevo y breve espacio para buscar desde la interdependencia asimétrica un cambio cualitativo en las relaciones, pues la seguridad se plantea como el valor más importante¹⁷.

¹⁵ **Chabat Jorge.** La integración de México al mundo de la posguerra fría: del nacionalismo a la interdependencia imperfecta en **González Guadalupe y Estevenson Brian R.** (Coord.) Regionalismo y poder en América: los límites del neorealismo. CIDE. Porrúa. México D.F. 1996. P. 231.

¹⁶ **Keohane Robert O. y Nye Joseph S.** Poder e interdependencia... *Op. Cit.* P. 23.

¹⁷ **Curzio Leonardo.** La Seguridad Nacional... *Ibidem.* P. 15.

1.3 Acuerdos comerciales

1.3.1 Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)

Las últimas dos décadas del siglo XX significaron para México un período de grandes transformaciones en materia política y económica. La presión ejercida desde el exterior sobre el gobierno mexicano pareció alcanzar una concentración crítica a finales de 1985. Mientras se deterioraba la situación económica, el Partido Acción Nacional (PAN) comenzó a mostrar una fuerza electoral no anticipada. Los precios del petróleo bajaron vertiginosamente en 1986, en tanto caían los ingresos por las exportaciones y subían las importaciones de manufactureras. A finales de 1985 el gobierno llevó a cabo un cambio fundamental en la economía y la señal más obvia llegó cuando el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982–1988) anunció la inclusión de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (*General Agreement on tariffs and Trade GATT*)¹⁸.

Durante dicho período, México se insertó en el emergente modelo global y sufrió una modificación radical de su esquema de desarrollo. Sin embargo, dicho cambio obedeció a la inercia de los cambios registrados en el escenario mundial, más que por la visión modernizadora de una generación de gobernantes de tendencia tecnócrata. La necesidad de adaptarse a las nuevas realidades de la economía internacional y de cumplir con los compromisos de la deuda externa, fueron las motivaciones del cambio, cuyo origen, señala el Dr. Curzio, “provino del efecto simultáneo de dos factores negativos, dos de carácter externo y uno interno. En primer lugar, la caída de los precios del petróleo en los mercados internacionales. En segundo término, el incremento de las tasas de interés internacionales. Finalmente, la crisis de confianza entre los empresarios y los capitales extranjeros provocada por el autoritarismo político durante el gobierno del Presidente José López Portillo y Pacheco (1976–1982), que entre otras medidas, decretó el 1 de septiembre de 1982 la expropiación del sistema financiero, lo cual motivó un retiro masivo de capitales del país”¹⁹.

Después de la crisis financiera de los primeros años de los ochenta, se instrumentaron una serie de reformas encaminadas a insertar al país en la dinámica del acontecer internacional, donde la globalidad se perfilaba como la tendencia que marcaba el rumbo que deberían de seguir las economías del orbe. El 15 de julio de 1986 México se adhirió al *GATT*, esta situación permitió que un mes más tarde, México se incorporara como parte contratante de dicho mecanismo económico, colocándose como participante en la nueva Ronda de Negociaciones que se iniciaría el 15 de septiembre del mismo año en Punta del Este, Uruguay.

¹⁸ **Cipher James M.** ESTADO Y CAPITAL EN MÉXICO Política de desarrollo desde 1940 Ed. Siglo XXI. México 1992. Pp. 237-238.

¹⁹ **Curzio Leonardo.** La Seguridad Nacional... *Op.Cit.* P

En dicho foro internacional, México expuso su deseo de obtener condiciones lo suficientemente flexibles para promover su desarrollo; entre otras, destacan las siguientes²⁰:

- Sector agrícola
- Política arancelaria
- Cuotas de importación
- Precios oficiales
- Energéticos
- Programas sectoriales
- Tipo de cambio
- Códigos de conducta
- Prueba de daño
- Apoyos al comercio exterior

La finalidad de la inclusión de México al GATT fue la de hacer eficiente el aparato productivo a través de la apertura comercial. El aumento del ingreso real, al tiempo que la demanda efectiva se lograría entonces mediante la reducción sustancial y otras barreras impuestas al comercio exterior.²¹

Podría decirse que la estrategia mexicana para insertarse en el proceso de liberalización siguió tres etapas. Primero, a mediados de los ochenta, México se sumó al GATT y con ello dio inicio a una primera ronda de reducción de barreras arancelarias y eliminación de las no arancelarias. Poco tiempo después, el gobierno mexicano optó por acelerar su proceso de integración comercial con el resto del mundo en aras de atraer mayores flujos de inversión extranjera. Su propósito era apresurar el ritmo de crecimiento de la economía a través de un rápido incremento de la inversión. De hecho, el impulso para negociar un acuerdo comercial con Estados Unidos provino del reconocimiento de que el comercio y la

²⁰ <http://www.itescam.edu.mx/principal/sylabus/fpdb/recursos/r3020.DOC>

²¹ Si bien el GATT se gestó en 1947 en Ginebra, Suiza, no fue sino hasta 1962 cuando éste entró en vigencia a iniciativa de Estados Unidos y estimulado por los beneficios alcanzados por el Mercado Común Europeo en la pugna por la liberalización y el proteccionismo comercial. Dicho organismo regional respondió a la necesidad de establecer un marco de reglas internacionales aceptadas para regir el comercio internacional; contrarrestar la adopción de políticas unilaterales en el área comercial y de corte proteccionista, bajo la premisa de el trato a la nación más favorecida, el principio de no discriminación y la utilización de reglas internas para conformar la política comercial de cada miembro. Desde su creación hasta 1993 el GATT realizó ocho conferencias. La octava denominada como la Ronda del Uruguay, que se celebró en ese país en 1985, sin que sus 91 miembros concretaran algún acuerdo sobre el tema principal: La liberalización del Mercado Mundial. Cabe señalar que todas las sesiones de la Ronda del Uruguay celebradas de 1985 a 1993 fracasaron, al igual que todas las demás conferencias del GATT. Esto demuestra que el GATT no sólo nació en crisis, sino que se mantuvo en un virtual estancamiento desde su gestión. Ello quedó de manifiesto en 1994 en el marco de la clausura de la última Ronda del Uruguay y dar paso el 1 de enero de 1995 a la Organización Mundial del Comercio (OMC), con el que las grandes economías pusieron en boga de los mercados internacionales los conceptos de neoliberalismo y globalización. La liberalización al amparo del GATT y, más recientemente, de la OMC permitió multiplicar el volumen de bienes y servicios intercambiados en el mundo de una manera espectacular, pero no logró acabar con los impedimentos que persisten en el camino. En cierta forma, los tratados de libre comercio que han proliferado en los últimos años han resultado ser vehículos muy atractivos para lograr una mayor liberalización del comercio entre países, pero de una manera controlada y administrada.

inversión privada se encuentran inexorablemente vinculados: a la liberalización del comercio siempre le sigue un incremento en la inversión.²²

1.3.2 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

El TLCAN fue uno de los mecanismos más importantes durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988–1994) con el que se pretendió dinamizar la economía, atraer inversiones, generar empleos y abaratar los artículos de consumo. Fue parte y prioridad de la escena económica de esos años: la firma implicaba la integración de México al comercio mundial, con la variante de que se prefirió un comercio trilateral con Estados Unidos y Canadá a uno multilateral.

El TLCAN se firmó el 17 de Diciembre de 1992 y entro en vigor el 1 de Enero de 1994. Los temas tratados fueron: objetivos, definiciones generales, trato nacional y acceso de bienes a mercado, reglas de origen, procedimientos aduaneros, energía y petroquímica básica, sector agropecuario, medidas zoosanitarias y fitosanitarias, medidas de emergencia, medidas de normalización, compras del sector público, inversión, comercio transfronterizo de servicios, telecomunicaciones, servicios financieros, política en materia de competencia, monopolios y empresas del mercado, entrada temporal de personas de negocios, propiedad intelectual, publicación, notificación y administración de leyes, revisión y solución de controversias en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias, disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias, excepciones y disposiciones finales²³.

El Tratado es un conjunto de reglas que los tres países acordaron para vender y comprar productos y servicios en América del Norte, se llama de libre comercio porque estas reglas definen como y cuando se eliminaran las barreras a libre paso de los productos y servicios entre las tres naciones; esto es, como y cuando se eliminarán los permisos, las cuotas y las licencias y particularmente las tarifas y aranceles; es decir, los impuestos que se cobran por importar una mercancía. También es un acuerdo que crea los mecanismos para dar solución a las diferencias que siempre surgen en las relaciones comerciales entre las naciones. El Tratado consta de un preámbulo y 22 capítulos agrupados en 8 partes.

Cabe destacar que originalmente, Salinas pretendió lograr esta integración acercando a México a Europa y Asia, más que a Estados Unidos. Por lo tanto, en un principio no estaba a favor de un tratado de libre comercio con Estados Unidos, idea que primeramente propuso el ex presidente estadounidense Ronald Wilson Reagan (1981–1989) al inicio de su mandato. Sin embargo, Salinas se percató de que Europa estaba más interesada en el incipiente mercado único europeo y la recién independizada Europa del Este, que en México. A su vez, Japón tenía interés en forjar relaciones más estrechas con el sudeste asiático. Por lo tanto,

²² <http://html.rincondelvago.com/derecho-del-comercio-internacional.html> y <http://www.monografias.com/trabajos11/funpro/funpro.shtml>

²³ <http://www.monografias.com/trabajos5/librecom/librecom.shtml>

Carlos Salinas cambio su estrategia y propuso un Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos²⁴.

Hacia finales de 1993, había razones para sentir optimismo acerca de las relaciones entre México y Estados Unidos. Se había negociado un complicado acuerdo comercial que estaba a punto de entrar en vigor, y México había dado grandes pasos hacia la estabilización, reestructuración y apertura de su economía. En el

proceso, el comercio entre Estados Unidos y México se incrementó a más del doble en beneficio de ambos países, y hubo un notable aumento en la cooperación para combatir la migración ilegal y el narcotráfico, caso similar ocurrió en Canadá²⁵.

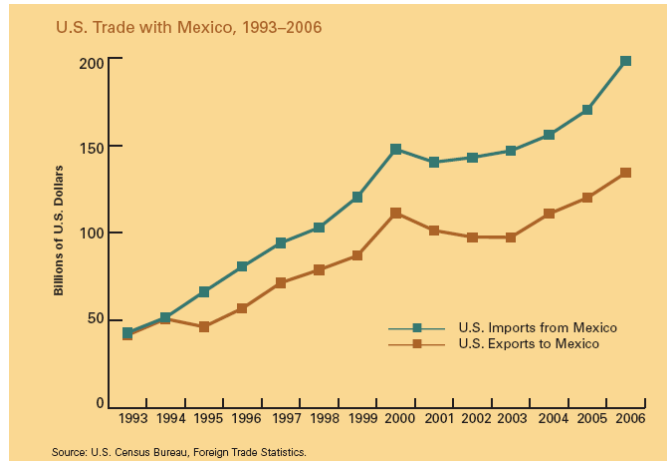


Tras una década de haber iniciado las negociaciones del TLCAN, la evidencia al respecto fue significativa: México pasó de recibir flujos anuales máximos de alrededor de cuatro mil millones de dólares a más de doce mil. Con la puesta en marcha del TLCAN, el intercambio comercial en la región se multiplicó, los ingresos de las empresas y trabajadores asociados a ese comercio se elevaron de manera sistemática, al tiempo que el potencial generador de empleos y riqueza avanzó de manera extraordinaria. Ciertamente, no todos los sectores de las tres economías, ni todas las regiones de cada país se han beneficiado de igual manera, pero no cabe duda de que el crecimiento de la economía norteamericana a lo largo de los noventa se tradujo en grandes beneficios para los sectores modernos de las economías de México y Canadá.

²⁴ Kaufman Purcell, Susan La nueva relación México-Estados Unidos en <http://www.cidac.org/vnm/libroscidac/umbral-nuevosiglo/NuevaRelacion-cap4.PDF>

²⁵ <http://www.araujoibarra.com/Productos%20USA/MERCADO%20DE%20EEUU.pdf>

Sin embargo, dicho auge económico, palpable de 1994 a 2000, cuando el comercio bilateral pasó de 106 mil a 275 mil millones de dólares, comenzó a perder contundencia por las bajas tasas de crecimiento en Estados Unidos, la disminución proporcional de las exportaciones mexicanas y el número creciente de disputas comerciales con el país vecino, lo que llevó a una declinación del comercio bilateral de 8% entre 2000 y 2004²⁶.



Tras catorce años de haber sido instrumentado el TLCAN, la tasa de crecimiento del PIB mexicano no ha logrado igualar el nivel de crecimiento de su población. Con un 90% de sus exportaciones destinadas a un único mercado, México depende por completo de una estrategia de libre comercio que no ha generado suficientes puestos de trabajo ni tampoco ha sacado de la pobreza, tal como se esperaba, a miles de mexicanos.

Actualmente Estados Unidos se encuentra replanteando todos sus paradigmas tras los atentados terroristas del 11-S, al tiempo que avanza con México en la homologación de sus políticas en materia de aduanas, migración y seguridad. Si bien esta no fue una estrategia planeada de antemano, las nuevas circunstancias y la prioridad que Estados Unidos da a los temas de seguridad, se perfilan como una oportunidad para que México preserve el acceso comercial privilegiado que tiene con Estados Unidos y Canadá, no obstante dicha ventaja podría revertirse si el mercado estadounidense presenta recesión económica, ante esta posibilidad México deberá diversificar su economía que le pudieran dar un poco de respiro en caso de que esto suceda.

1.4 Hacia una prosperidad compartida

Con la entrada del nuevo siglo, México vivió el más importante cambio en su sistema democrático y con ello la alternancia en el poder tras 70 años de gobiernos priistas. En este marco, la relación bilateral con Estados Unidos se reorientó hacia un esquema de mayor cooperación bilateral, luego de que el entonces Presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006) impulsara y fortaleciera su voluntad política y de acercamiento con el Mandatario estadounidense, George W. Bush. El nuevo sistema de cooperación bilateral se enmarcaba en materia de migración y asuntos económicos, asimismo se pactaba una lucha frontal contra el crimen organizado y el narcotráfico.

²⁶ Herrera-Lasso M. Luis. *México ante el mundo: tiempo de definiciones*. FCE. 2006 Pp. 46. Fuente lámina en **Selle Andrew**. *MORE THAN NEIGHBORS*.. *Op.cit.* P. 1

1.4.1 Declaración de Guanajuato

En febrero de 2001, los presidentes Fox y Bush instruyeron a los funcionarios del más alto nivel de sus respectivas administraciones, con base en el principio de una responsabilidad compartida, considerar los términos para establecer una migración de mexicanos hacia los Estados Unidos legal, segura, digna y ordenada, reconociendo los orígenes sociales de la migración y las necesidades del mercado laboral entre ambos países. En una primera etapa se desarrollaron intensas consultas bilaterales con base en una agenda diseñada para abordar esta problemática, a través de un amplio enfoque hacia una solución de fondo.

En este contexto, ambos gobiernos daban pié al inicio de una “aparente relación bilateral concertada”, como nunca antes en la historia de ambos países había sucedido. Así, el entonces secretario de Relaciones Exteriores de México (2000–2003), Jorge Gerardo Castañeda Gutman, y el secretario de Estado estadounidense (2001–2004), Colin Luther Powell, signaban el 16 de febrero del 2001 en Guanajuato, México, la declaración conjunta denominada *Hacia una prosperidad compartida, la propuesta de Guanajuato*. (Ver anexo 1).

Dicho acuerdo de cooperación podría ser el primer referente del presente siglo con el que ambos gobiernos pretendieron iniciar una nueva relación bajo la vertiente de un nuevo orden económico global. Así, Vicente Fox y George Bush reconocieron al TLCAN como el motor que generaría el crecimiento económico y un desarrollo incluyente en la región, en el marco de una relación plena, madura y equitativa.

Sin duda la declaración de Guanajuato, representa un ejemplo de la actual interdependencia asimétrica en la que gira la relación México-Estados Unidos. Por una parte, el vecino del norte pretendió consolidar su hegemonía económica en la región al pretender sentar las bases de lo que en el mediano plazo pudo haber sido la consolidación de la Comunidad Económica de América del Norte, Canadá incluido. Es decir elevar al TLCAN a su nivel máximo en la escala jerárquica de los acuerdos comerciales. Por otra parte, para México representaba la oportunidad de alcanzar un acuerdo en materia laboral y migratoria, cuyo foro de discusión y análisis sería la Comisión Binacional México-Estados Unidos.

Como se puede leer en dicha declaración, la relación bilateral estaba pactada y dirigida a alcanzar sendos acuerdos en materia migratoria, narcotráfico y crimen organizado. En este contexto, se percibe también un alto grado de solidaridad con miras a fortalecer, económicamente hablando, la región de América del Norte con la extensión del TLCAN hacia los demás países latinoamericanos mediante la promoción en la región del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuyo foro de opinión ha sido la Cumbre de las Américas.

Ante ello, la Declaración de Guanajuato representó la posibilidad de iniciar pláticas formales entre ambos países para alcanzar un eventual acuerdo migratorio entre

México y Estados Unidos, algo que no sucedía desde que se instruyó el Programa Bracero (1942–1964).

En julio de 2001 el presidente Fox presentó un proyecto de reforma migratoria “la enchilada completa”, el cual incluyó cinco puntos:

- 1) legalización de los inmigrantes que ya habían cruzado la frontera y viven en Estados Unidos
- 2) exención para México y Canadá del sistema de restricciones normales para la entrada de inmigrantes legales
- 3) negociación de un programa de trabajadores temporales
- 4) mayor cooperación bilateral para disminuir el número de decesos que ocurren en la frontera
- 5) promover el desarrollo de las comunidades con mayor índice de expulsión de migrantes

Este plan fue bien acogido tanto por el gobierno estadounidense como por la opinión pública y los sindicatos en aquel país, dado que la aprobación o al menos la negociación de este proyecto representaba votos seguros para los comicios de 2004, dada la importancia que los latinos y sus organizaciones tienen en Estados Unidos.

Sin embargo, los atentados terroristas del 11–S complicaron en mayor medida la búsqueda de una fórmula que atendiera de manera integral la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, obligando con ello, un desplazamiento de la agenda económica y colocando a los asuntos de seguridad como prioridad en la agenda de seguridad de Estados Unidos, al tiempo que las controversias suscitadas por la intervención en Irak enfriaban la relación bilateral con México, la cual tardaría en volver a sus cauces normales, con la variante de que el asunto de la migración, tan prioritario para el gobierno de México, ya no sería el punto nodal de las discusiones, sino más bien los conceptos de seguridad se hacían presentes.

Si bien antes de dichos atentados terroristas la administración Bush se mostraba abierta y dispuesta a iniciar una negociación bilateral respecto al tema de la migración, el gobierno de México, sin perder la perspectiva del enorme impacto que tiene el terrorismo en la agenda mundial, ha seguido insistiendo en la necesidad de encontrar soluciones al tema migratorio de mexicanos hacia los Estados Unidos y dicho tema se ha mantenido en las prioridades de México en la relación bilateral.

Cap. 2

Cooperación en materia de Seguridad

2.1 Acuerdos iniciales

Durante las dos últimas décadas del siglo XX la apertura de los mercados fue el paradigma predominante para lograr la prosperidad de América del Norte, sin embargo, Estados Unidos modificó esta realidad tras sufrir los embates terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S), por lo que la administración Bush declaró como legítima defensa, enfrentar al terrorismo internacional¹. Ante ello, George W. Bush rediseñó su estrategia y adecuó sus políticas a la lucha contra el terrorismo internacional como el principal tema de política interna y exterior².

La Agenda de Política Exterior de Estados Unidos, estuvo anteriormente definida a partir de un enemigo claro y de ubicación específica, actualmente la lucha contra el terrorismo, los ha llevado a plantear nuevos modelos que, en algunos casos, no han resultado exitosos, lo cual ha generado una nueva curva de aprendizaje, con altos costos económicos, políticos y sociales.

Resultado de ello, los temas en materia económica, de seguridad y terrorismo, así como el de seguridad fronteriza con sus vecinos inmediatos, conforman los puntos prioritarios en la nueva Agenda de Seguridad estadounidense y México no podía quedar a la deriva en este nuevo marco de cooperación trilateral, por lo tanto resulta prioritario para México consolidar la agenda de cooperación con su vecino del norte, compartiendo los mismos principios bajo las vertientes de que la prosperidad no existe sin seguridad.

México y Estados Unidos compartieron el interés de profundizar su cooperación y unir esfuerzos para alcanzar un mayor grado en los objetivos perseguidos con el afán de alcanzar un mejor nivel de calidad de vida para sus ciudadanos, basándose en procesos bilaterales ya existentes. Como antecedentes inmediatos, podemos señalar que Canadá y Estados Unidos firmaron el 12 de diciembre del 2001 *La Declaración de Frontera Inteligente (Smart Border Agreements)*³, cuyo mecanismo de cooperación se basó en un Plan de Acción de 30 puntos a efecto de hacer más eficiente la circulación transfronteriza legítima de personas, mercancías y bienes a lo largo de la frontera común, basado en el uso de nuevas tecnologías en la emisión automática de permisos, sistemas de identificación y centros de tramitación conjunta, siendo hoy en día uno de los sistemas más eficaces del mundo⁴.

¹ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/12/20051214-1.es.html>

² **Herrera-Lasso M. Luis.** México ante El mundo: tiempos de definiciones. FCE. 2006. México. P. 30.

³ http://geo.international.gc.ca/can-am/main/border/smart_border_declaration-en.asp

⁴ http://geo.international.gc.ca/can-am/main/border/smart_border_declaration-en.asp

2.1.1 Declaración de Monterrey

En este orden de ideas y en el marco de la *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo* realizada el 22 de marzo del 2002 en Monterrey, México y Estados Unidos suscribieron el mecanismo de cooperación *Alianza para la Frontera* cuyo objetivo principal fue el de crear una frontera eficiente de cara al siglo XXI (Ver anexo 2).

El acuerdo bilateral incluyó un Plan de Acción de 22 puntos basado en la aplicación de nuevas tecnologías para facilitar el creciente intercambio comercial entre ambos países, promover los cruces legítimos y enfrentar las actividades del crimen organizado y el terrorismo en la región fronteriza⁵. A diferencia de la Declaración de Guanajuato que engarzaba compromisos a favor del desarrollo económico y social de la región, la Declaración de Monterrey añadió un significativo componente en materia de seguridad fronteriza a efecto de librar a la región de las nuevas amenazas globales y el terrorismo internacional.

En este contexto, la cooperación se centro en brindar protección, principalmente, a tres sectores específicos:

- 1) Infraestructura crítica
- 2) Movimiento de Personas
- 3) Movimiento de Mercancías

Con ello, se pretendió consolidar un mecanismo regional conjunto de seguridad que involucrara a todas las dependencias de estado, mexicanas y estadounidenses, que en coordinación con los gobiernos estatales y municipales así como con el sector privado, instrumentaran los mecanismos necesarios de cooperación a efecto de hacer más eficaz y seguro el cruce legítimo de personas y mercancías a lo largo y ancho de las fronteras marítimas y terrestres compartidas, con el objetivo fundamental de evitar y detectar el tránsito de artefactos y terroristas que pudieran atentar, de nueva cuenta, contra objetivos estadounidenses.

Bajo este nuevo esquema de cooperación, los componentes de la Agenda de Seguridad Interna de México vinculados a la migración ilegal, actividades del crimen organizado y el narcotráfico, parecen haber sufrido un desplazamiento, y sin dejar de ser temas de atención especial en el discurso oficial, pasaron a segundo término en la mesa de negociación bilateral, perfilando al terrorismo como el principal enemigo a vencer.

Ante ello, México se vio obligado a responder de forma rápida y expedita a las necesidades estadounidenses a efecto de estar en posibilidad de reabrir en algún momento la posibilidad de alcanzar un acuerdo en materia laboral migratoria con

⁵ <http://www.whitehouse.gov/infocus/usmxborder/22points.html>

Estados Unidos y no perder la cooperación estadounidense en la lucha interna contra el crimen organizado y el narcotráfico.

2.1.2 Declaración de Otay Mesa

El 24 de abril del 2003, el entonces Secretario de Gobernación de México, Santiago Creel Miranda, y el Secretario de Seguridad Interna de los Estados Unidos, Thomas Joseph Ridge, actualizaron el contenido de la Declaración de Monterrey y presentaron avances en sus objetivos, en el marco de la denominada *Alianza para la Frontera México-Estados Unidos: declaración conjunta sobre los avances alcanzados* (Ver anexo 3).

Durante el primer año de operación de dicho mecanismos de cooperación se logró fortalecer y aplicar nuevas tecnologías en el resguardo de instalaciones estratégicas y agilizar el paso de personas y mercancías en los cruces fronterizos. En materia de protección a instalaciones estratégicas se armonizaron los sistemas de planificación fronteriza y se perfeccionaron las comunicaciones entre dependencias de control fronterizo en todos los puertos de entrada. Así mismo, se revisaron minuciosamente las redes de telecomunicaciones y de transportes con el objeto de identificar deficiencias y vulnerabilidades.

Hoy más que nunca era indispensable mantener buenos canales de comunicación entre México y Estados Unidos a efecto de poner en marcha operativos de seguridad coordinados en caso de registrarse algún incidente, fortuito o intencionado, en instalaciones estratégicas como centrales eléctricas, telecomunicaciones, transportes, presas, salud pública y agricultura. En sí, toda la red de infraestructura crítica se ponía al resguardo de especialistas y fuerzas de seguridad en todos los niveles de gobierno, tanto en México como en Estados Unidos. En el marco del rubro sobre flujo seguro de personas, los cruces fronterizos terrestres enfrentaron cambios significativos, ya que por primera vez en la frontera común se instalaba la Red Electrónica para la Inspección Rápida de Viajeros (*Secure Electronic Network for Travelers Rapid Inspection SENTRI*).

Se percibe que las declaraciones de Monterrey y de Otay Mesa, aunada a la *Smart Border Agreements* con Canadá, formaron parte de la estrategia estadounidense de conformar, con el apoyo de sus vecinos inmediatos, un cinturón de seguridad que permitiera reducir el riesgo de que territorio estadounidense fuera, una vez más, objeto de incursiones por parte de personas no deseadas (terroristas) con objetivos estratégicos definidos, así como detectar el tráfico ilegal de mercancías y sustancias peligrosas, armas de destrucción masiva y de uso dual.

Cabe señalar que tanto *La Declaración de Frontera Inteligente* como la *Alianza para la Frontera* responden a las circunstancias únicas de cada frontera, pero comparten dos objetivos en común: desarrollar una infraestructura segura en la frontera y garantizar el flujo seguro de bienes y personas.

Al rededor de ciento cincuenta acuerdos regulan la frontera Estados Unidos y Canadá, al tiempo que México mantiene otros tantos con su vecino del norte en materia de seguridad, aduana, policía, transporte, medio ambiente, salud, seguridad y cooperación de sus servicios de inteligencia, entre otros. Así, los acuerdos signados en diciembre de 2001 en Canadá y marzo del 2002 y su actualización en el 2003 con México cumple el objetivo de establecer instrumentos para la administración de la seguridad regional⁶.

Sin embargo, bajo esta nueva dinámica de cooperación se percibe una doble moral por parte del Gobierno de Estados Unidos con respecto a México. En principio, la administración Bush ordena reactivar su política antimigratoria e incrementa los mecanismos de seguridad fronteriza al interior de su país, y por otro lado solicita la cooperación de México en su lucha contraterrorista, argumentando la necesidad de proteger a la región de América del Norte de las nuevas amenazas del orden global⁷. Las Fronteras dividen los mercados y afectan las decisiones sobre inversiones y producción, son uno de los índices más poderosos en términos institucionales para la sociedad, y funcionan como barrera reguladora, puerta comercial, foco de seguridad y trazado en la arena en lo que atañe a empresas y propósitos civiles⁸.

Ante ello, podríamos entender que la unificación de América del Norte no será viable, al menos en el mediano plazo, no sin antes que Estados Unidos asegure su franja de seguridad mas haya de sus fronteras, al tiempo que priorizará, en todo momento, el factor del intercambio comercial enmarcado en el TLCAN, sólo entonces México podría pensar en un acuerdo bilateral para trabajadores migratorios. En tanto, México continúa presionando y con mayor vigor a Washington sobre uno de sus objetivos prioritarios en materia de seguridad, relativo a la migración de indocumentados y la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, del cual México buscaría sacar las mejores ventajas a cambio de su cooperación antiterrorista.

La migración es y será un tema fundamental en la relación México-Estados Unidos, tal y como lo destacaron los Mandatarios de ambos países en su declaración de Guanajuato, en febrero de 2001, la cual hemos mencionado con antelación. En este marco, la segunda etapa de establecer fronteras más seguras, incluyó un combate frontal contra el crimen organizado y el terrorismo, el cual surtió efecto mediante operativos conjuntos encaminados a dismantelar organizaciones criminales y de tráfico de personas a lo largo y ancho de la frontera

⁶ **Benítez Manus, Raúl.** México y el nuevo cambio de Seguridad Hemisférico. Washington D.C. Woodrow Wilson Centre. 2004.

⁷ Datos del DHS señalan que hasta octubre del 2007 se habían instalado 123 kilómetros de barreras para peatones en la frontera con México, con lo que ese tipo de vallas superó en total los 240 kilómetros, además de 184 kilómetros de cercas para vehículos. A finales de 2008 el DHS espera contar con mil 72 kilómetros de muro.

⁸ **Drache Daniel.** Ilusión Continental: seguridad fronteriza y búsqueda de una identidad norteamericana. S XXI Editores 2007. P. 26.

común y donde el punto nodal fue el tema de la migración ilegal de México hacia el país del norte.

2.1.3 Plan de Acción en Seguridad Fronteriza

El 20 de febrero del 2004 en la Ciudad de México el entonces Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, y el Secretario del recientemente creado Departamento de Seguridad Interna (*Department of Homeland Security DHS*), Thomas Joseph Ridge, reconocieron el problema de la migración y su vinculación con la seguridad fronteriza y que constituye una responsabilidad compartida, por lo que instrumentaron el Plan de Acción en Seguridad Fronteriza⁹ (Ver anexo 4), cuyo componente principal fue el de garantizar la seguridad y la legalidad de los movimientos migratorios entre México y Estados Unidos, al tiempo que se combatiría al crimen organizado vinculado al tráfico y contrabando de personas, bajo el siguiente plan de acción:

1. Mejorar los programas de prevención y su divulgación en los medios de comunicación.
2. Lucha contra el tráfico y contrabando de personas.
3. Lucha contra la violencia fronteriza.
4. Intensificar acciones públicas de difusión para prevenir incursiones de migrantes en zonas de alto riesgo.
5. Respuestas coordinadas a emergencias en la frontera.
6. Asegurar repatriaciones seguras y ordenadas de mexicanos.
7. Explorar mecanismos, en forma conjunta, para la repatriación de mexicanos a sus lugares de origen.
8. Fortalecimiento de los mecanismos de consulta entre los funcionarios consulares mexicanos y las autoridades del DHS.
9. Fortalecimiento de los mecanismos de enlace fronterizo.

⁹ http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/2004_US-Mex_Book.pdf

Dicho mecanismo de cooperación resultaría ser la antítesis de la declaración de Guanajuato. Es decir, mientras que la Declaración de Guanajuato pretendía un programa coordinado para buscar mecanismos que coadyuvarán a una reforma migratoria en Estados Unidos, el ahora Plan de Seguridad Fronteriza reforzaba los mecanismos de seguridad fronteriza a efecto de frenar los flujos migratorios y enfrentar a las bandas de traficantes de personas. Ello con un claro objetivo, evitar que presuntos terroristas ingresaran a territorio estadounidense, aprovechando las redes y contactos establecidos en la frontera por parte de las bandas dedicadas al tráfico de personas. Para México esta situación redundo en el establecimiento de programas nacionales y binacionales para la seguridad del migrante, combatir al tráfico de personas y la violencia fronteriza, trato digno a los migrantes detenidos y repatriaciones seguras y ordenadas de connacionales detenidos. Asimismo, dicho mecanismos permitió fortalecer la cooperación y coordinación entre las autoridades correspondientes para asegurar el regreso ordenado, legal y seguro de ex convictos a México y fortalecer los mecanismos de enlace fronterizo como los foros institucionales de coordinación bilateral en la frontera.

Cap. 3

La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)

3.1 La Iniciativa de Norteamérica

Promovido por los gobiernos de Estados Unidos y Canadá, teniendo como base la *North American Security and Prosperity Initiative (NASPI)*¹ y objetivo fundamental profundizar los acuerdos fronterizos ya establecidos –Fronteras Inteligentes y Alianza para la Frontera– entre 2003 y 2004 dichos países iniciaron negociaciones trilaterales, México incluido, en el marco de una nueva estrategia de cooperación regional denominada *Iniciativa de Norteamérica (NAI por sus siglas en inglés)*, cuyo objetivo fue promover el desarrollo de mercados, establecer un marco regional de seguridad y armonizar normas en el mercado bajo las siguientes directrices:

- Energéticos
- Cooperación tecnológica y científica
- Promoción del comercio y la inversión

La NAI fue considerada la continuación del TLCAN, cuyo mecanismo de cooperación buscó asegurar la productividad y la generación de empleos, al tiempo que buscó establecer un mejor equilibrio entre los temas de mayor trascendencia en la región bajo el liderazgo de dos grupos exploratorios: Economía y Seguridad.

En el tema de seguridad, se partió del supuesto de que los tres países coinciden en una legítima preocupación en torno de la amenaza del terrorismo y que las medidas que adoptaran pudieran llegar a afectar los flujos comerciales de bienes y servicios. De ahí la importancia de sumar esfuerzos y encontrar un equilibrio en la cooperación trilateral que permitiera garantizar la seguridad sin afectar negativamente el intercambio comercial y la competitividad de los tres países de la región, estableciendo una estructura común de seguridad en Norteamérica.

El Grupo de Trabajo de Seguridad inició negociaciones tendientes a la conformación de un cuadro de propuestas trilaterales, logrando desarrollar para marzo del 2004 un esquema de trabajo preeliminar con lineamientos y parámetros generales que las dependencias competentes de cada país pudieran utilizar como punto de partida para su ulterior pormenorización. Dicho documento se conoció como “Plan de Acción de 27 puntos de seguridad de la NAI”.

¹ <http://www.ceocouncil.ca/en/north/north.php>

Esta matriz fue dividida en seis capítulos estratégicos: Frontera Segura, Cooperación en Ciencia y Tecnología, Procuración de Justicia y Cooperación de Inteligencia, Seguridad de Transporte, Bioseguridad y Salud Pública, y Protección y Prevención.

Por motivos diversos entre los tres países, las negociaciones de la NAI se detuvieron indefinidamente a partir de mayo del 2004, no obstante la agenda de seguridad y prosperidad para la región continuaba guiando la agenda trilateral de cooperación.

3.2 Instrumentación de ASPAN

Como se ha señalado con antelación, las dos últimas décadas del siglo pasado fueron punta de lanza para la apertura de los mercados y alcanzar la prosperidad de México, Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, los ataques terroristas del 9–S pusieron en evidencia la insuficiencia de los esquemas de cooperación existentes para enfrentar los retos globales que impactan en la región, por lo que los gobiernos en estos países no tardaron en reconocer la importancia de colaborar más estrechamente para mejorar el control en sus fronteras².

El 2 de febrero de 2005 los Presidentes de México, Vicente Fox, Estados Unidos, George W. Bush, y el Primer Ministro de Canadá (2003–2006), Paul Edgar Philippe Martin, determinaron reactivar las negociaciones en torno al contenido de la NAI, proceso iniciado en 2003, pero ahora bajo el nombre de “Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América de



Norte” (ASPAN), cuyo objetivo fue unir esfuerzos a favor de promover el desarrollo de mercados y establecer un marco regional de seguridad en Norteamérica. Al igual que los acuerdos precedentes, su contenido incluye proyectos que no requieren de ninguna acción legislativa.

Las partes coordinadoras de la ASPAN son la Dirección de Relaciones con el Hemisferio Occidental del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos, el *Privy Council* de Canadá y la Oficina para las Políticas Públicas de la Presidencia de México.

² Council on Foreign Relations, Canadá Council of Chief Executives y El Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. *Construcción de una comunidad de América del Norte*. Informe de un grupo Independiente de trabajo. Nueva York: Council on Foreign Relations, mayo 2005. P 160.

3.2.1 Declaración de Waco, Texas

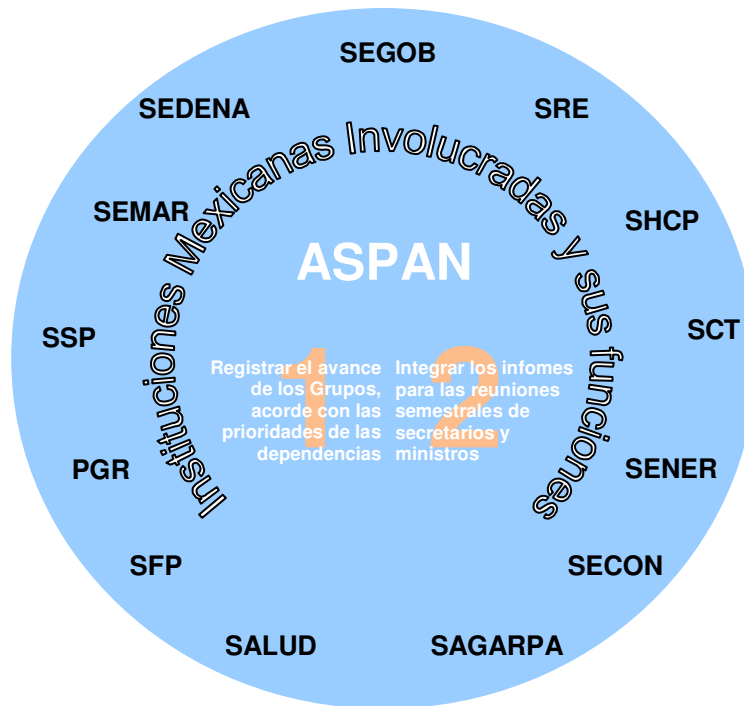
Las declaraciones sobre seguridad y control fronterizo que Estados Unidos firmó con Canadá en el 2001 y México en el 2002; aunadas a la Sociedad para la Prosperidad del 2002 y la NAI del 2003, precedieron a la firma, en Waco, Texas, el 23 de marzo de 2005, de un nuevo marco trilateral de cooperación, conocido como la “Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)”, llamada en inglés como la *Security and Prosperity Partnership of North America (SPP)* (Ver anexo 5).

Al amparo de dicha declaración, los países involucrados compartieron el interés de profundizar su cooperación y unir esfuerzos para alcanzar un mayor grado de seguridad, prosperidad y de un mejor nivel de calidad de vida para sus ciudadanos, basándose en procesos bilaterales ya existentes.

En el texto de la Declaración de Waco que crea la ASPAN se reitera la intención de “mejorar la coordinación y forjar una relación constructiva en América del Norte”. La Alianza se ha calificado de “agenda”, “proceso”, “marco de referencia”, “foro”, “mecanismo de diálogo trinacional”, al tiempo que se subraya que esta nueva relación tiene como objetivo lograr una mayor integración económica y una más amplia cooperación en materia de seguridad, preservando la identidad política y cultural de cada uno de los países asociados.

Al elaborar un análisis sobre el contenido de la ASPAN se encuentran un sinnúmero de acciones de cooperación en los rubros de seguridad y del comercio que ya venían realizándose y que no significan la creación de un nuevo marco institucional o legislativo que implicaría una cesión de soberanía como algunos lo han interpretado. Asimismo, en la instrumentación de la ASPAN participan diversos y numerosos actores gubernamentales y recientemente privados, lo cual contribuye a la complejidad inherente de un esquema en el que confluyen tanto relaciones bilaterales como trilaterales. Los gobiernos de cada uno de los países involucrados tienen un reto importante en el control, seguimiento de las iniciativas y programas, así como en la coordinación internacional e interinstitucional de la ASPAN.

Instituciones mexicanas:



Al período que nos refiere este estudio, los Secretarios de Economía, Seguridad y Política Exterior de Canadá, Estados Unidos y México, han presentado dos informes a los Mandatarios, el primero, en junio de 2005, y el segundo informe fue presentado por los ministros a su respectivo Presidente y Primer Ministro el 7 de septiembre de 2006 en la denominada Declaración de Cancún (Ver anexo 6).

Las partes involucradas en dicho acuerdo de cooperación trilateral establecieron los vínculos de negociación para los trabajos de ASPAN en materia de prosperidad y seguridad, al través de una estructura jerárquica, liderada por el Ejecutivo de cada uno de los países. El segundo nivel lo constituyó el grupo coordinador a cargo de las oficinas de relaciones públicas de los países involucrados. El tercer eslabón correspondió a las instituciones responsables de atender las agendas de prosperidad y seguridad, correspondiendo a las Secretarías de Economía y Gobernación, por parte de México, entrar en contacto con sus similares de Estados Unidos y Canadá. Finalmente, las negociaciones se realizarían entre instituciones gubernamentales especializadas en cada uno de los temas considerados en ASPAN a efecto de compilar los reportes finales a los Mandatarios³.

³http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Press_SecurityProsperityPartnershipOverviw_June05.pdf

Estructura jerárquica:



3.2 Marco jurídico para México

El sustento legal de ASPAN se encuentra al amparo de la figura de una “Asociación Regional” como vehículo para alentar la prosperidad y la seguridad en los tres países a partir del reconocimiento de la creciente interdependencia entre las tres naciones. En tanto, al no ser ASPAN una “Tratado Internacional”, éste se exime del trabajo y aprobación por parte del Legislativo mexicano.

La Ley de Seguridad Nacional⁴ presenta el marco normativo bajo el cual se amparan los trabajos de ASPAN. La fracción II del artículo 12 de la Ley de Seguridad Nacional establece que el Secretario de Gobernación fungirá como Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, al tiempo que el artículo 19 fracción VI y VII de la misma Ley, y en consonancia con lo dispuesto en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación⁵ en la Sección I, artículo 38 fracciones VI, VII y VIII, establece como una atribución del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) el establecer la cooperación interinstitucional y proponer al Consejo de Seguridad Nacional el establecimiento de sistemas de cooperación internacional con el objetivo de identificar posibles riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacional.

⁴ LEY DE SEGURIDAD NACIONAL en Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 2005. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Pp. 4 y 7.

⁵ <http://www.conapo.gob.mx/transparencia/regsegob.pdf>

3.3 Agenda de Prosperidad

Bajo esta dinámica, la Secretaría de Economía atiende la agenda de prosperidad, siendo la que con mayor celeridad y éxito ha atendido sus prioridades, al tiempo que para ello, cuenta con la opinión del sector privado al través del Consejo de Competitividad.

La agenda de prosperidad de ASPAN tiene como objetivo fundamental asegurar y agilizar el comercio en la región de América del Norte por medio de los siguientes grupos de trabajo:

- 1. Bienes industriales y Competitividad Sectorial y Regional**
- 2. Facilitación de negocios**
- 3. Movimiento de Bienes**
- 4. Comercio electrónico y tecnologías de la información**
- 5. Servicios financieros**
- 6. Transporte**
- 7. Energía**
- 8. Medio Ambiente**
- 9. Agricultura y Alimentos**
- 10. Salud**

3.4 Agenda de Seguridad

Si bien la agenda de seguridad se ha atendido satisfactoriamente, su desarrollo es más lento al requerir de mayor concertación política entre los países involucrados, al tiempo que para alcanzar todos sus objetivos, principalmente en materia de fronteras inteligentes y atención de emergencias, se requiere un dispendio de mayores recursos económicos.

La agenda de seguridad de ASPAN tiene como fin desarrollar un enfoque común en materia de seguridad y garantizar el tránsito y tráfico rápido y eficiente de viajeros y mercancías legales en América del Norte por medio de tres perspectivas:

- 1. Protección de América del Norte contra amenazas externas**
- 2. Prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte**
- 3. Aumentar la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas.**

Al efecto se identificaron diez áreas de trabajo: seguridad de viajeros y de carga; bioprotección; seguridad de aviación y marítima; procuración de justicia e inteligencia; protección, prevención y respuesta; agilización fronteriza y cooperación en ciencia y tecnología.

Tras un año de su instrumentación, la ASPAN es resultado de la expansión de los mercados globales y el surgimiento de nuevas amenazas, bajo esta óptica, dicho mecanismo de cooperación representa la conjunción de todos los mecanismos de cooperación, bilaterales y trilaterales, establecidos con anterioridad en una alianza

México-Estados Unidos-Canadá para garantizar el desarrollo y la seguridad de América del Norte en rubros como:

1. La competitividad y el libre mercado
2. Responder a emergencias
3. Librar a la región de enfermedades, epidemias y pandemias,
4. Garantizar la seguridad energética
5. Instrumentar fronteras inteligentes y seguras

En suma, la ASPAN es un acuerdo entre gobiernos que engloba un elevado número de acciones y un complejo proceso de organización entre las instituciones vinculadas a las acciones y trabajos de cooperación establecidos a efecto de responder a la dinámica de crecimiento de los mercados y las nuevas amenazas en un mundo global.

Conclusiones

A lo largo de la historia, las relaciones entre México y Estados Unidos fueron analizadas bajo el prisma del Realismo Político, resultado de un mundo bipolar enmarcado en el conflicto Este-Oeste. Dicha realidad registró un cambio significativo tras la caída del bloque soviético en 1989; la expansión de los mercados durante los dos últimas décadas del siglo XX, y el embate de las nuevas amenazas globales a partir del 2001. Ante dicho y nuevo acontecer mundial, la teoría de la Interdependencia asimétrica ofrece a los estudiosos de las Relaciones Internacionales el modelo de análisis que permite observar la nueva dinámica en la que se podrían ceñir las relaciones bilaterales entre los países llamados grandes y chicos, poderosos o débiles. Dicha teoría nos ayuda a comprender el dinamismo y sentido de cooperación de la actual relación bilateral que México y Estados Unidos emprenden, la cual no siempre ha sido ni será equilibrada y tampoco necesariamente benigna. En suma, el país más poderoso será entonces el que en potencia sea menos vulnerable.

Si bien el conflicto, la desconfianza y la fricción fueron los elementos que caracterizaron la relación bilateral entre ambos países a través de su historia, la década de los 80 significó para México una época de aprendizaje, contradicciones y cambios significativos en su agenda político-económica internacional, período que se caracterizó por un marcado sentimiento nacionalista y de oposición hacia lo estadounidense, sin embargo al menos cinco pudieron ser los factores que obligaron a México a cambiar de rumbo:

- La experiencia adquirida durante las crisis en los mercados internacionales del petróleo durante 1973 y 1979
- Las crisis económicas de 1982 y 1995 en México
- El pago de una abultada deuda externa e intereses
- El incremento en las tasas de interés internacionales
- Fuga de capitales privados de México
- Fuerte autoritarismo político gubernamental

Ante ello, México, por convicción o necesidad, rompió un modelo de desarrollo proteccionista y de sustitución de importaciones, y dio pie en 1982 a la entrada de nuevos capitales de inversión extranjera directa mediante la venta de las empresas del estado. Si bien la anexión de México al GATT en 1986 no significó el detonante que permitiera salir al país de la brecha económica, al considerar que los resultados obtenidos no fueron del todo alentadores para la economía nacional, en el ámbito político se percibió la determinación del gobierno en turno de reorientar el aparato productivo del país hacia un modelo de desarrollo vinculado a los grandes mercados y por añadidura Estados Unidos se percibió como el mecanismo propulsor que llevaría a México a ese destino.

Sin embargo, el desarrollo del nuevo modelo económico mexicano fue frenado por el creciente proteccionismo de las economías industrializadas, particular y paradójicamente la estadounidense, la cual se dio a la tarea de establecer impuestos a las importaciones, al tiempo que lanzó acusaciones de comercio desleal a las exportaciones mexicanas. Dado que México tenía la premura de echar a andar su economía y enrolarla en la dinámica internacional, Washington por su parte estuvo forzado a impedir la caída de la economía mexicana, ya que ésta amenazaba con provocar un fuerte impacto en las finanzas internacionales en la región.

Así, la relación entre ambos países deba sus primeras muestras de ser más estrecha e interdependiente, mientras el débil necesitaba fortalecer su economía y hacerse presente en el exterior, el fuerte pugnaba una región geo-económicamente estable a efecto de ser competitivo ante el surgimiento de economías globales como la Comunidad Europea (CE) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En todo caso, la entrada de México al GATT se percibe como una condición necesaria pero insuficiente para lograra reciprocidad en el comercio internacional. Asimismo, dicho acuerdo fue tal vez un primer eslabón de una serie de acciones futuras, que llevarían a México y Estados Unidos a adherirse a los procesos de desarrollo y de apertura comercial exigidos por la expansión de los mercados internacionales. En suma, el GATT significó para México la antesala de un proyecto mayor con el que garantizaría su entrada más ágil y efectiva a la competencia internacional y que se concretaría en 1994 con la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), negociado con Estados Unidos y Canadá.

Si bien el proceso de acercamiento político entre México y Estados Unidos no se concretó durante el período presidencial de Miguel de la Madrid, resultado de una fuerte crisis política interna en México, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari se produce, tal vez por imposición, el rompimiento del paradigma antiestadounidense y se emprende una política de mayor acercamiento efectivo con Washington a efecto de acelerar el intercambio comercial trilateral.

Durante este período, México dependió en gran medida del exterior, principalmente de la economía estadounidense, en tanto, Estados Unidos denotó vulnerabilidad en su estrategia geo-económica expansionista, ante la amenaza de que la económica regional sufriera una caída. De esta manera, ambos países se encontraban ligados entre sí, Estados Unidos representaba para México el destino final del mayor número de sus exportaciones, situación que lo colocaba como su tercer socio comercial, después de Canadá y Japón, en tanto, México significaba para Estados Unidos un eslabón primordial en su proyecto geo-económico, enmarcado en el TLCAN, con miras a crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Si bien dicho escenario de ventajas comparativas, a favor de Estados Unidos, prevaleció durante los próximos siete años después de la firma del TLCAN, ya para el año 2001 México había logrado superar ciertas vulnerabilidades políticas y económicas del pasado, al tiempo que lograba impulsar en la agenda bilateral tópicos de atención especial vinculados al tema migratorio, crimen organizado y narcotráfico.

La declaración de Guanajuato, del 16 de febrero del 2001, ejemplifica la solidez que había adquirido la relación comercial entre México y Estados Unidos y por primera vez el gobierno mexicano, ya en manos de un partido alterno liderado por Vicente Fox, estaba en condiciones de exigir a su vecino del norte mayor trabajo legislativo en materia migratoria y apoyo en la lucha contra el crimen transfronterizo y el narcotráfico. Así, la relación entre ambos países pasaba del conflicto y la desconfianza a una de mayor cooperación e interdependencia, bajo el argumento de avanzar hacia una auténtica prosperidad compartida sobre la base de valores democráticos comunes y de un diálogo franco que se tradujera en amplios beneficios para ambos países.

Sin embargo y a unos pasos de que México alcanzara la tan esperada reforma migratoria con Estados Unidos en el marco de lo que fue llamado la “enchilada completa”, el 11 de septiembre del 2001, el referido escenario de cooperación dio un giro radical como resultado de los atentados terroristas contra objetivos estadounidenses, ya por todos conocidos. Así, la agenda de cooperación económica entre México y Estados Unidos sufrió un desplazamiento por la agenda de seguridad, dando pie a que el país más poderoso –Estados Unidos– se convirtiera ahora en el más vulnerable, a tal grado que decidiera emprender una campaña de solidaridad internacional a efecto de encausar una guerra frontal contra el terrorismo. Dicho desplazamiento significó para México sumarse a la demanda internacional de combatir el terrorismo, en una clara acción de solidaridad con Estados Unidos, su principal aliado, y perfilar sus trabajos de negociación bilateral a fortalecer e incrementar la cooperación en asuntos vinculados a su agenda de seguridad interna.

Ante tal acontecimiento, Estados Unidos más que nunca necesitó de la cooperación de México, abriéndose así un gran abanico de posibilidades para estar en condiciones de exigir al gobierno estadounidense mayor cooperación en materia migratoria, comercial y de lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico a cambio de una mejor colaboración en asuntos de seguridad transfronteriza. A partir de este momento se consolidaba una relación bilateral interdependiente y asimétrica, al tiempo que el concepto de “asistencia”, utilizado en el pasado para definir la ayuda hacia México, sería cambiado por el de “cooperación”. Es decir, México ya no se enmarcaba en los procesos de certificación y asistencia, económica, tecnológica, de capacitación y asesoramiento por parte de los estadounidenses, sino ahora Estados Unidos participaría en esas tareas con México en un marco abierto de mutua cooperación a efecto de crear un frente común contra las nuevas amenazas globales y crecientes economías emergentes.

Dicha percepción quedó consolidada en la declaración de Monterrey, signada el 22 de marzo del 2002, en la que la prioridad sería resguardar las fronteras ante la posibilidad de que la infraestructura clandestina de las redes de traficantes de personas (polleros) fuera utilizada por personas no deseadas en el país del norte, entre ellos potenciales terroristas. Así también se preparaba la modernización de una frontera de cara al nuevo siglo, haciéndola más eficiente y segura a efecto de detectar cualquier amenaza desde el exterior contra la infraestructura transfronteriza y que pudiera entorpecer el cruce legítimo de personas y mercancías. Dicha iniciativa de cooperación, fue evaluada y fortalecida el 24 de abril del 2003 mediante la declaración de la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos, bajo el principio de respeto a la soberanía de cada una de las partes involucradas y a la luz del principio de la responsabilidad compartida.

Cabe señalar que el flujo constante de ilegales y el alto índice de muertos por el corredor Sonora-Arizona, requirió de un mecanismo de cooperación particular que garantizara la seguridad de la frontera común, por lo que ambos gobiernos ampliaron su esquema de cooperación el 20 de febrero del 2004 bajo el denominado Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza México-Estados Unidos.

Bajo dicho acuerdo se percibe que la agenda bilateral entre ambos países se había centrado en atender dos sectores prioritarios y de interés nacional. En primera instancia, los asuntos de seguridad son los que priorizan la relación bilateral, como resultado de los embates terroristas del 11-S a Estados Unidos, y en segundo lugar los aspectos del orden económico y comercial, conforme a la dinámica que se inició en 1994 con la puesta en marcha del TLCAN.

Sin bien a lo largo de su historia ambos países no habían logrado establecer, a base de acuerdos y desacuerdos, los cimientos de un entendimiento político que edificara una verdadera cooperación en cualquier ámbito de su relación bilateral, con la entrada del siglo XXI la relación México-Estados Unidos se percibe mutuamente aceptada como prioritaria en la agenda de política exterior de ambos países. Ello, al considerar que comparten elementos geográficos, económicos, laborales y de seguridad.

Bajo esta premisa, el 23 de marzo en la ciudad de Waco, Texas, los presidentes de México, Estados Unidos y Canadá, reconocen la vinculación de sus economías y la necesidad de crear un frente común y regional contra las nuevas amenazas internacionales. Ante ello, asumen la determinación de aglutinar todos los acuerdos de cooperación bilateral destinados a fortalecer el TLCAN y ampliar los de seguridad signados en el pasado bajo el manto de un solo esquema de cooperación trilateral denominado Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

ASPAN se erige desde su creación como un marco de referencia obligado en la relación bilateral México-Estados Unidos y para los trabajos en el marco trilateral

en los temas de seguridad, bajo los principios de responsabilidad compartida, pleno respeto a la soberanía y a las legislaciones de los tres países. Bajo la premisa de que no puede haber desarrollo sin seguridad y que ésta no existe sin desarrollo, México consideró también requisito indispensable garantizar las condiciones adecuadas que impulsen la inversión, el empleo y el desarrollo económico que hagan de México una opción atractiva y segura para invertir.

Al amparo de la Declaración de Waco se reitera la intención de “mejorar la coordinación y forjar una relación constructiva en América del Norte” y se subraya que esta nueva relación tiene como objetivo lograr una mayor integración económica y una más amplia colaboración en los temas de seguridad, preservando la identidad política y cultural de cada uno de los países asociados.

En un análisis sobre el contenido de ASPAN se encuentran un sinnúmero de acciones de cooperación en los rubros de seguridad y en materia comercial que ya venían realizándose y que no significan la creación de un nuevo marco institucional o legislativo, que implicaría una cesión de soberanía como algunos legisladores mexicanos y grupos de oposición en Canadá, estilo globalifóbicos, lo han interpretado.

ASPAN es esencialmente un ejercicio de compilación y enumeración de iniciativas y acciones de cooperación que los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá han venido realizando dentro del marco actual de sus atribuciones, con algunas áreas de nueva creación.

En la instrumentación de ASPAN participan diversos y numerosos actores gubernamentales y recientemente algunos privados, lo que es parte de la complejidad inherente a un esquema en el que confluyen relaciones bilaterales y trilaterales. Los gobiernos tienen el reto de diseñar, instrumentar y dar seguimiento a iniciativas y programas, así como coordinar en los niveles internacional e interinstitucional la agenda de ASPAN.

Si bien el presente trabajo comprende el origen de la ASPAN, cabe señalar que a la fecha, los Mandatarios de Canadá, Estados Unidos y México, han presentado cuatro informes:

Reuniones de Mandatarios

- 23 de marzo de 2005, Waco, Texas
- 31 de marzo de 2006, Cancún, México.
- 21 de agosto de 2007, Montebello, Quebec, Canadá
- 22 de abril de 2008, New Orleans, Estados Unidos.

A través de ASPAN se han consolidado acciones derivadas de compromisos previos a la Alianza y se han registrado avances en nuevas iniciativas sobre seguridad a nivel bilateral y regional. Se ha incrementado la comunicación y la coordinación en un contexto de mayor confiabilidad.

El marco de ASPAN es de suma importancia para los canadienses porque representa la continuación del *Smart Border Agreement* con Estados Unidos, lo que explica el interés del aparato burocrático canadiense en este acuerdo trilateral. Esto no debe necesariamente interpretarse como un interés particular de Canadá por enfatizar acciones trilaterales o específicas con México, pues su mayor interés está en el tratamiento de estos temas con Estados Unidos. Con México se pretende impulsar la denominada Iniciativa Mérida como mecanismos de cooperación en materia de Seguridad fronteriza, perfilada a combatir el crimen organizado desde el caribe mexicano, así se percibe que Estados Unidos ha venido logrando uno de sus objetivos geoestratégicos: ubicar la frontera de México con Belice y Guatemala como una nueva muralla migratoria que impida el paso hacia su territorio de miles de centroamericanos.

Cabe señalar que debido a su "porosidad" para el tráfico de personas, armas y droga, funcionarios del Instituto Nacional de Migración (INM) han definido la frontera sur de México como un "foco rojo". Tradicionalmente, la franja divisoria de México con Guatemala y Belice ha sido zona de tránsito de inmigrantes centroamericanos que buscan ingresar a Estados Unidos. A ello obedece la nueva política de "contención" de México encaminada a reforzar sus medidas de control y vigilancia con el emplazamiento de la tecnología necesaria para evitar la entrada de "viajeros de alto riesgo" y obstaculizar a los que caen en la categoría de "nacionalidades restringidas".

Para efectos del presente trabajo es determinante señalar que la ASPAN es el origen de un cinturón de seguridad regional que se extiende más allá de las fronteras físicas que comparten cada uno de los países involucrados entre sí. El cual, con el uso de sistemas electrónicos inteligentes y tecnología avanzada, aunado a una cooperación más estrecha, pretende garantizar una administración regional más eficiente y moderna en pro de hacer más ágil el flujo de bienes y personas, libres de las nuevas amenazas globales.

En el marco de ASPAN ha sido posible avanzar en el desarrollo de programas con la más alta tecnología para modernizar mecanismos para el intercambio de inteligencia; procedimientos aduanales; algunos procedimientos migratorios y consulares; aunque los avances en agilización de cruces, infraestructura y desarrollo fronterizo, están por debajo de las expectativas de México. Los lazos bilaterales tradicionales se han reforzado en este marco; sin embargo, resultaría difícil avanzar en las acciones trilaterales debido a la asimetría entre Estados Unidos, y los otros dos socios. La falta de difusión y explicación de los alcances de ASPAN, tanto al público en general como al interior de las instituciones, dificulta la coordinación, la obtención oportuna de información y el alcance de resultados.

Los programas y acciones en el marco de ASPAN resultan de extrema importancia para México. Por ello, la participación de México en este marco debe partir de una clara visión estratégica de lo que busca nuestro país en la relación con Estados Unidos y Canadá en estos temas. ASPAN ofrece la oportunidad a México de

insistir en la creación de mecanismos de seguridad compatibles y validados por los tres países para facilitar el tránsito de bienes y personas por las fronteras de América del Norte. Se buscaría que este mecanismo privilegie a los ciudadanos de la región, ya sea por contar con una autorización previa para transitar libremente en la zona o para contar con mayores facilidades que otras nacionalidades. Es importante enfatizar los mecanismos y acciones a efecto de que ASPAN sirva efectivamente para fortalecer los intercambios comerciales y las oportunidades económicas creadas por el *TLCAN*.

El tema central de ASPAN debe ser impulsar la competitividad regional *vis a vis* a la competencia en el mercado global. Para ello debe trabajarse en la facilitación y reducción de los costos en las transacciones en los tres países, lo cual contribuye a la creación de una zona más competitiva en un contexto globalizado. Deben afinarse los vínculos entre la seguridad y prosperidad. Desde una perspectiva integral de los dos planes de acción de ASPAN, esta alianza debe generar un mayor crecimiento económico y aumentar la productividad en la región a través de la reducción de los costos de transacción y de la facilitación de los flujos comerciales, la promoción del desarrollo de mercados comunes y el establecimiento de un marco regional de seguridad que proteja de amenazas externas a México, Estados Unidos, Canadá.

La prioridad en este momento es preservar y alentar el reconocimiento, por parte de los nuevos gobiernos, del significado político y los alcances de ASPAN: Si bien las iniciativas de ASPAN tienen hoy en día vida propia, independientemente de esta asociación, es el compromiso de los mandatarios lo que les da fuerza e impulso político. “Pero más allá de las diferencias, debemos asumir que México y Canadá son imprescindibles en la ecuación de seguridad de Norteamérica y eso abre otra ventana de oportunidad. Aunque no necesariamente la noción de seguridad signifique lo mismo para los tres países, pues las cargas semánticas para cada contexto son diferentes, la idea es algo que los tres países comparten aún cuando –hay que subrayarlo– tengan dificultades conceptuales y operativas para definir una agenda perfectamente a la realidad trinacional”¹.

Los cambios en la transportación de bienes y personas, la provisión de servicios con alcance universal, así como el incremento de los flujos y patrones de migración, son algunos de los signos que caracterizan a un mundo cada vez más complejo. Ante ello, la estrategia integral y coordinada entre todas las dependencias del Estado para enfrentar con toda la fuerza a la delincuencia organizada, incorpora, además de sus dimensiones internas, un esfuerzo sistemático para dar forma y contenido concretos a la cooperación internacional necesaria para combatir fenómenos delictivos de naturaleza transnacional.

¹ Curzio Gutiérrez, Leonardo. *La Seguridad Nacional en México y la Relación con Estados Unidos*. Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN). UNAM. Pp. 18. 2007.

La interrelación con los países de la región permite a México la modernización en materia tecnológica relacionada con asuntos aduanales, consulares y migratorios; de inspección y vigilancia; de tráfico de personas o bienes, de intercambio de inteligencia, así como una actualización en general de sus sistemas a nivel de seguridad institucional. ASPAN apunta a propiciar la creación de condiciones políticas, institucionales e incluso tecnológicas, sobre una base de certidumbre y permanencia que permitan establecer espacios para promover el comercio y bajo condiciones de mayor y mejor seguridad. ASPAN constituye un marco institucional que propicia un mejoramiento del diálogo gubernamental entre los países de la región.

Al hacer compatibles los estándares e intercambio de información en materia de seguridad de manera creciente y sistemática entre los países de la región, México podrá insertar con mayor facilidad aspectos migratorios favorables a sus intereses sin correr el riesgo de que éstos sean obstruidos por razones de inseguridad. El hacer compatibles los esquemas de seguridad para el comercio, ayuda al sector exportador de México a mejorar las posibilidades de posicionarse en el mercado estadounidense y contribuir así a aumentar la competitividad de la región frente a los demás bloques económicos.

Desde una perspectiva integral de los dos planes de acción de ASPAN, ésta genera un mayor crecimiento económico y aumenta la productividad en la región a través de la reducción de los costos de transacción y la facilitación de los flujos comerciales, promueve el desarrollo de mercados comunes y establece un marco regional de seguridad que protege del terrorismo y otras amenazas a los tres países. El hecho que los esquemas de seguridad sean compatibles y sancionados por Estados Unidos y Canadá, permiten un más fácil acceso de bienes y personas procedentes de México, restándole utilidad a la barda de seguridad fronteriza entre México y Estados Unidos. Contar con fronteras seguras e inteligentes para la región de América del Norte facilitará a los ciudadanos de los tres países transitar libremente o de manera menos restringida dentro de la región.

Los acuerdos de seguridad bilaterales y trilaterales han favorecido a la creación de acuerdos de seguridad similares de México con los países vecinos del sur de México, como son el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF) México–Guatemala y el GANSEF–Belice.

Anexo 1. Declaración de Guanajuato¹.

**Febrero 16, 2001
Guanajuato, México**

Nos hemos reunido este día en el rancho San Cristóbal, Guanajuato, para acordar como amigos y vecinos que somos, las importantes metas y principios bajo los cuales habremos de conducir las relaciones entre nuestros dos países en los años venideros.

Como nunca antes, nuestras dos naciones se encuentran unidas por valores e intereses que abarcan la gama entera de nuestra amplia relación. Estos se fundamentan en el respeto por la democracia y los derechos humanos, no sólo en nuestros países, sino en el concierto de las naciones.

Asimismo, compartimos el compromiso con el libre comercio como motor del crecimiento económico y de un desarrollo incluyente.

Estamos comprometidos con el Estado de Derecho como el marco del que depende la libertad y la prosperidad de nuestros ciudadanos. A partir de esta visión podremos avanzar juntos hacia una mayor prosperidad en el marco de una relación plena, madura y equitativa.

Una de nuestras más altas prioridades, consiste en lograr que cada persona despliegue cabalmente su potencial, de forma tal que podamos contribuir a reducir la brecha económica que existe entre y en el seno de ambas sociedades.

Reconocemos el dinamismo alcanzado a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual ha generado incrementos muy significativos en el intercambio comercial, transformando nuestra relación económica.

Una vez realizadas las consultas con nuestros socios canadienses, nos esforzaremos por consolidar una comunidad económica de América del Norte, que beneficie a las zonas menos desarrolladas de la región y a los grupos sociales más vulnerables.

Con este fin apoyamos medidas que deriven en una política fiscal sana, bajas tasas de inflación y sistemas financieros sólidos.

La migración es uno de los nexos que más vinculan ambos países. Los enfoques y políticas que adoptemos sobre este fenómeno deben reflejar

¹ <http://www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=comfeb01.html>

nuestros valores y necesidades, al tiempo que superemos con éxito los retos que plantea este asunto.

México debe aprovechar al máximo el talento y la productividad de sus propios trabajadores para el bien del país, pero es necesario un esquema ordenado de flujos migratorios que garanticen trato humano, seguridad jurídica y condición de empleo dignas a los migrantes.

Con este propósito, hemos instruido a nuestros dos Gobiernos para iniciar a la brevedad negociaciones formales de alto nivel pendientes a alcanzar acuerdos de corto y largo plazo, que nos permitan atender de manera constructiva la migración y sus aspectos laborales, mismos que ocupan a nuestros dos países.

Este esfuerzo será encabezado por el Secretario de Estado y el Procurador General de Estados Unidos, y por los Secretarios de Relaciones Exteriores y de Gobernación de México.

Ambos países concedemos la mayor importancia a la calidad de vida en nuestra frontera, trabajaremos a favor del desarrollo económico y social de las comunidades fronterizas, combatiendo la violencia y buscando construir un entorno de certidumbre y seguridad.

Por ello, formaremos un nuevo grupo de trabajo de alto nivel, bajo los auspicios de la Comisión Binacional, para identificar los pasos específicos que habrá de dar cada país, a fin de mejorar la eficiencia de las actividades fronterizas.

De inmediato iniciaremos conversaciones para dar cumplimiento a la resolución del panel del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre autotransporte.

El narcotráfico, el consumo de drogas ilícitas y el crimen organizado constituyen amenazas de primer orden para el bienestar de nuestras sociedades. Para combatir esta amenaza debemos fortalecer nuestras respectivas estrategias e instituciones de procuración de justicia, así como fomentar una cooperación bilateral y multilateral de mayor confianza mutua. Nos proponemos reducir la demanda de drogas y eliminar a las organizaciones de narcotraficantes.

Con ese fin, adoptaremos medidas inmediatas para revisar nuestras políticas y los esfuerzos de coordinación entre las autoridades de ambos países, respetando siempre la jurisdicción de cada nación.

En consultas con nuestros socios canadienses en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, desarrollaremos un enfoque de América del Norte, con respecto al tema de los recursos energéticos.

Asimismo, y partiendo de la fortaleza de nuestras respectivas culturas, buscaremos ampliar nuestra relación a través de fórmulas que aseguren un mejor futuro para ambos pueblos. La educación es la llave para alcanzar ese

futuro. Aumentaremos los intercambios y becas profesionales que contribuyan a desarrollar el capital humano y a fomentar el respeto por la herencia cultural de cada país.

Buscaremos nuevos esquemas de cooperación en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la protección del medio ambiente, ya que de ello depende nuestro progreso económico y el bienestar de nuestros pueblos.

Más allá de la agenda bilateral, ambos Gobiernos hemos decidido iniciar discusiones sobre temas regionales y hemisféricos.

La próxima Cumbre de las Américas, que tendrá lugar en abril en la ciudad de Quebec, constituirá un valioso foro para que las democracias del Continente analicen proyectos y avancen hacia metas comunes, como el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el impulso a la prosperidad económica a través del libre comercio y la educación.

Refrendamos así nuestro respaldo al establecimiento, lo antes posible, del área de Libre Comercio de las Américas.

Creemos que hoy nuestras dos naciones pueden avanzar hacia una auténtica prosperidad compartida sobre la base de valores democráticos comunes y de un diálogo franco que se traduzca en amplios beneficios para nuestros dos países.

Deseamos dejar atrás las limitaciones del pasado y aprovechar con audacia esta oportunidad inédita.

Para alcanzar estas metas y dar seguimiento a los compromisos adquiridos hoy, hemos acordado reunirnos tan frecuentemente, como sea necesario, durante nuestros respectivos mandatos. Lo haremos como amigos y con un espíritu de respeto y confianza mutua.

**Marzo 22, 2002
Monterrey, México**

**Declaración a favor del fortalecimiento tecnológico y la cooperación
para promover un flujo seguro y eficiente de personas y bienes a lo
largo de la frontera**

México y Estados Unidos están estrechamente vinculados por sus valores, intereses y geografía, lo cual genera oportunidades sin precedente para trabajar de manera conjunta en el fortalecimiento de la seguridad de ambos pueblos y la prosperidad económica de las dos naciones. Los ataques terroristas del 11 de septiembre constituyeron un atentado contra los valores que compartimos por la democracia, el Estado de Derecho y el libre mercado, de los que depende el bienestar de nuestras naciones.

El 16 de febrero del 2001, en Guanajuato, nos comprometimos a trabajar a favor del desarrollo económico y social de las comunidades fronterizas, combatiendo la violencia y buscando construir un entorno de certidumbre y seguridad. Desde entonces, Estados Unidos y México han fortalecido su cooperación en un amplio espectro de actividades para alcanzar sus metas comunes.

Hoy hemos decidido fortalecer esa cooperación al apoyar una serie de acciones específicas orientadas a atender la problemática social, económica y de seguridad en los años por venir. Estas medidas constituyen importantes avances en el desarrollo de una frontera eficiente para el siglo XXI, con tecnología de punta y fórmulas de cooperación bilateral que garanticen una administración más humana, eficiente y moderna de la frontera que vincula a nuestros pueblos y economías. Contamos con una de las relaciones comerciales más dinámicas y exitosas del mundo, así como numerosos lazos familiares y culturales. Nuestro compromiso es perseverar en la construcción de una frontera que sirva y apoye de la manera más efectiva posible a esta extraordinaria relación.

El plan de acción que ambos países hemos elaborado, así como las medidas adicionales que se consideren necesarias en el futuro, promoverán la consecución de las siguientes metas:

❖ **Infraestructura segura.**

1. **Planificación a largo plazo.** *Crear y poner en efecto un plan estratégico a largo plazo que asegure la infraestructura física y tecnológica coordinada que esté a la par con el creciente tráfico transfronterizo.*

² <http://g021.lib.uic.edu/ti/pas/mx/gen/38661.htm>

2. **Alivio de embotellamientos.** *Crear una lista priorizada de proyectos de infraestructura y adoptar medidas inmediatas para aliviar embotellamientos.*
3. **Protección de la infraestructura.** *Evaluar la vulnerabilidad de la infraestructura y de las redes de comunicación y transporte transfronterizos para identificar y adoptar las medidas protectoras requeridas.*
4. **Armonizar las operaciones en los puertos de entrada.** *Sincronizar las horas de operación, las mejoras infraestructurales y el manejo del tráfico en puertos de entrada en ambos lados de la frontera entre los Estados Unidos y México.*
5. **Proyectos de demostración.** *Establecer un prototipo de operaciones inteligentes en los puertos de entrada*
6. **Cooperación transfronteriza.** *Revitalizar los mecanismos existentes de coordinación bilateral a nivel local, estatal y federal, con atención especial en las operaciones en los puntos de cruce de la frontera.*
7. **Financiamiento de proyectos en la frontera.** *Explorar un mecanismo conjunto de financiación que satisfaga las principales necesidades del desarrollo y de la infraestructura.*

❖ **Movimiento seguro de personas**

8. **Viajeros preaprobados.** *Ampliar el uso de la Red Electrónica de Inspección Rápida (SENTRI) en carriles para viajeros habituales en los puntos de entrada de alto volumen a lo largo de la frontera entre los Estados Unidos y México.*
9. **Información adelantada de pasajeros.** *Establecer un mecanismo conjunto de intercambio de información adelantada de pasajeros en los vuelos entre México y los Estados Unidos y otros vuelos.*
10. **Viajes relacionados con el Acuerdo de Libre Comercio en América del Norte (NAFTA).** *Explorar métodos para facilitar el movimiento de viajeros relacionados con NAFTA, incluso carriles dedicados en aeropuertos de alto volumen.*
11. **Fronteras seguras y disuasión del contrabando de extranjeros.** *Reafirmar el compromiso mutuo a la Iniciativa de Seguridad Fronteriza y al plan de acción para la cooperación en la seguridad fronteriza, establecidos en junio de 2001. Mejorar las autoridades y las instituciones especializadas para asistir, salvar y asesorar a migrantes, así como a aquellos especializados en refrenar el transporte ilegal de personas. Expandir la Fuerza Especial contra el Contrabando y Tráfico de Extranjeros. Establecer una estructura de enlace para las autoridades de aplicación de la ley, para aumentar la cooperación entre las instituciones federales estadounidenses y mexicanas a lo largo de la frontera entre los Estados Unidos y México.*
12. **Consultas acerca de políticas sobre visas.** *Continuar con las consultas frecuentes en políticas sobre las visas y los procedimientos de clasificación. Intercambiar información de los respectivos bancos de datos consulares*

13. **Capacitación conjunta.** Llevar a cabo la capacitación conjunta en las áreas de investigación y análisis de documentos para aumentar la habilidad de detectar documentos fraudulentos y terminar con las bandas de contrabandistas de migrantes extranjeros.
14. **Compatibilidad de bancos de datos.** Crear sistemas para intercambiar información e inteligencia.
15. **Investigación de ciudadanos de terceros países.** Aumentar los esfuerzos cooperativos de detectar, investigar y adoptar medidas apropiadas para tratar a ciudadanos potencialmente peligrosos de terceros países, tomando en cuenta las amenazas que pueden representar para la seguridad.

❖ **Movimiento seguro de mercancías**

16. **Cooperación de los sectores públicos/privados.** Expandir la asociación con grupos comerciales del sector privado y con los importadores y exportadores para aumentar la seguridad y el cumplimiento de los envíos comerciales y, al mismo tiempo, acelerar los procedimientos de despacho.
17. **Intercambio electrónico de información.** Continuar con la creación y puesta en vigor de mecanismos conjuntos para el intercambio rápido de información de aduana.
18. **Seguridad de los envíos en tránsito.** Continuar con la creación de un mecanismo conjunto para localizar envíos en tránsito y poner en práctica la Iniciativa sobre Seguridad de Contenedores.
19. **Intercambio de tecnología.** Crear un programa de intercambio de tecnología para permitir la aplicación de aparatos de vigilancia de tecnología avanzada, como los sellos y lectores electrónicos de placas de matrícula.
20. **Seguridad del transporte ferroviario.** Continuar con la creación de una iniciativa conjunta para la representación óptica ferroviaria en todos los puntos de cruce ferroviarios en la frontera de los Estados Unidos y México.
21. **Combatir el fraude.** Expandir la iniciativa en curso sobre una Fuerza Bilateral contra el Fraude Aduanero para promover las actividades conjuntas de investigación.
22. **Interdicción del contrabando.** Continuar los esfuerzos conjuntos para combatir el contrabando, incluso el de drogas ilícitas, ganancias de las drogas, armas de fuego y otros materiales peligrosos, y para impedir el lavado de dinero.

Abril 24, 2003
Otay Mesa, California

ALIANZA PARA LA FRONTERA MEXICO - ESTADOS UNIDOS
Declaración Conjunta sobre los avances alcanzados

Con el respaldo de los presidentes Vicente Fox y George Bush, el 22 de marzo del 2002, en Monterrey, México, el Secretario de Gobernación de México, Santiago Creel, y el Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, Colin Powell, suscribieron La Alianza para La Frontera México-Estados Unidos, la cual, a su vez, incluye un Plan de Acción de 22 puntos, que pormenorizaba acciones específicas cuya realización permitiría crear una frontera eficiente para el siglo XXI, que, con base en la tecnología y una mejor cooperación bilateral, facilite el creciente intercambio comercial entre México y Estados Unidos, promueva el cruce legítimo de la frontera y la proteja del crimen y el terrorismo.

Con respeto a la soberanía de cada parte y a la luz del principio de la responsabilidad compartida, diversas secretarías y entidades de ambos países -en coordinación con los gobiernos estatales y municipales así como con el sector privado- han trabajado arduamente en la consecución de los objetivos de este plan. Estamos complacidos con el gran progreso logrado el año pasado, aunque reconocemos que aun estamos en las etapas iniciales y queda mucho por hacer. Debemos trabajar para reducir los cuellos de botella y las demoras en los cruces legítimos de personas y bienes, reforzar la seguridad nacional de nuestros países y para asegurar, de manera conjunta, el progreso de nuestras naciones.

❖ **Infraestructura segura**

Con el propósito de coordinar los planes de desarrollo relativos a la infraestructura y mejorar la utilización de los sistemas existentes en la materia, México y Estados Unidos han acordado la armonización de sus sistemas de planificación fronteriza y perfeccionar la comunicación entre las dependencias de control fronterizo en los puertos de entrada. Ambos gobiernos también examinan técnicas y procedimientos modelo para asegurar que la infraestructura regional sea apta para atender las demandas planteadas por el comercio y las comunidades fronterizas.

La Alianza para la Frontera también requiere que México y Estados Unidos revisen la infraestructura transfronteriza así como las redes de telecomunicaciones y transportes con objeto de identificar sus deficiencias y vulnerabilidades y tomar las medidas para solucionarlas. En atención a ello se creó un Comité Coordinador Bilateral y se convino un marco de orientación general para la protección de infraestructura. Asimismo se establecieron grupos sectoriales de trabajo en las áreas de energía, telecomunicaciones, transportes, presas, salud pública y agricultura. Estos

³ <http://www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=avancealianza.html>

grupos tienen la tarea de identificar la infraestructura crítica con relevancia transfronteriza, desarrollar prioridades de protección e instrumentar medidas compatibles para eliminar o mitigar las vulnerabilidades que cada país tiene en su propio territorio.

❖ Flujo seguro de personas

Desde la firma de la Alianza para la Frontera, México y Estados Unidos han realizado progresos significativos en el fortalecimiento de la seguridad fronteriza. A través de esfuerzos conjuntos, basados en una sana administración de principios de riesgo, se trabaja para asegurar el tránsito ordenado y sin peligro de los cruces fronterizos legítimos. Estas acciones bilaterales habrán de mejorarse con la reciente fusión de las agencias estadounidenses responsables de la frontera en el Departamento de Seguridad Interna, cuya conformación ofrece un punto de contacto al gobierno mexicano en cuestiones de seguridad fronteriza.

Con objeto de fomentar los cruces legales en los puertos de entrada con mayor afluencia, tanto peatonales como vehiculares, Estados Unidos contempla extender la Red Electrónica para la Inspección Rápida de Viajeros (SENTRI por sus siglas en inglés) con base en tecnología de punta. En consonancia con esa medida, en febrero pasado, Estados Unidos amplió el registro para dicho sistema, de uno a dos años. Asimismo planea reducir, a más tardar en junio, la emisión de las tarjetas SENTRI a dos meses o menos y, además, existen planes para el establecimiento del primer carril designado para peatones en el Puerto de San Isidro.

Estados Unidos y México tienen previsto agilizar su colaboración de salvaguardia fronteriza para proteger a los migrantes mediante el incremento de personal y equipo de rescate a lo largo de la frontera, asignando atención especial al corredor de alto riesgo Arizona-Sonora. Para tales efectos, se capacita a funcionarios de migración y de procuración de justicia de ambos países en técnicas de salvamento. El equipo y los recursos adicionales que son necesarios para apoyar esas tareas están disponibles y, entretanto, ambos gobiernos concentran sus esfuerzos en la protección de la vida y en la prevención de fallecimientos. Las autoridades de los dos países planean proseguir con su trabajo conjunto para el arresto y procesamiento de los traficantes que ponen en riesgo a los migrantes.

❖ Flujo seguro de bienes.

Basados en una larga relación de cooperación y asistencia mutua, la Administración General de Aduanas de México (AGA) y el Buró de Aduanas y de Protección Fronteriza de Estados Unidos (BAPF), han iniciado la instrumentación de los puntos de acción diseñados para garantizar el flujo seguro y eficiente del comercio entre ambas naciones.

Con el propósito de desarrollar e instrumentar las iniciativas contenidas en el Plan de Acción de la Alianza para la Frontera, la AGA y el BAPF, crearon tres grupos especializados de trabajo: el de fronteras, el de aplicación de la ley y el de tecnología y procedimientos aduaneros. Esos grupos se han

reunido trimestralmente, mantienen una comunicación constante bajo el liderazgo y la supervisión de un Comité Coordinador y trabajan en iniciativas como las siguientes:

1. La armonización y ampliación de horarios de servicio en las aduanas localizadas en la frontera común, en coordinación con las respectivas comunidades empresariales;
2. La instrumentación, en México, de un sistema de información previa de pasajeros que permitirá recibir y compartir información sobre personas que arriban y salen por vía aérea de México y Estados Unidos;
3. La instalación de máquinas de rayos gamma en cruces fronterizos de ferrocarril;
4. La expansión de programas y alianzas con el sector privado tales como la Coalición Empresarial Anticontrabando (BASC por sus siglas en inglés), la Alianza Aduanero-Comercial contra el terrorismo (C-TPAT) y el Programa Importador/Exportador Cumplido de la Aduana de México; (De un total de 300 empresas, 110 ya han sido certificadas por este programa, lo que representa el 66% del comercio bilateral)
5. El intercambio electrónico de los datos más importantes relativos a cada transacción que ocurre en la frontera común;
6. Pruebas con tecnología de punta como por ejemplo la utilización de candados electrónicos;
7. Investigaciones conjuntas sobre casos de fraude aduanero que han permitido decomisos mayores de mercancías subvaluadas o transbordadas ilegalmente;
8. El desarrollo de sistemas de monitoreo de embarques en tránsito; y
9. La confiscación de cantidades importantes de dinero proveniente de fuentes ilícitas, transportadas por pasajeros de líneas aéreas.

La AGA y el CBP desarrollan, asimismo, un proyecto de carriles exclusivos de alta tecnología, que se pondrán a disposición de aquellas compañías dispuestas a tomar medidas adicionales en el aseguramiento de su carga. Dichos carriles acelerarán y facilitarán el cruce fronterizo, reduciendo el costo de las operaciones comerciales. México y Estados Unidos tienen programado abrir el primer carril exclusivo de alta tecnología durante 2003 en las aduanas de Ciudad Juárez/ El Paso. Tan pronto como se consolide un alto nivel de confiabilidad, vislumbran establecer más carriles exclusivos en la frontera.

❖ **Etapas siguientes**

Ambos gobiernos están comprometidos en la construcción de una frontera eficiente que facilite el flujo legal de personas, mercancías y servicios de los que dependen las economías de los dos países, y, al mismo tiempo, salvaguarde su seguridad. Las partes reconocen que, a pesar de que quedan muchos retos por delante, existe la certeza de que la Alianza para la Frontera es el instrumento pertinente para materializar el espíritu de cooperación de los presidentes de México y Estados Unidos. En tal virtud, proseguirán sus esfuerzos para incrementar la seguridad, minimizar las demoras en los cruces fronterizos y edificar una frontera acorde con la creciente relación bilateral.

Febrero 20, 2004
México, D.F.

Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza México-Estados Unidos

La trágica pérdida de vidas a lo largo de la frontera México–Estados Unidos constituye una grave preocupación para los dos gobiernos, que han desarrollado importantes esfuerzos para crear un clima más seguro en la frontera y para combatir el tráfico y el contrabando de personas. En los últimos años, el corredor Sonora-Arizona se ha vuelto cada vez más peligroso para los migrantes. Ambos gobiernos reconocen que el problema de la migración y su vinculación con la seguridad fronteriza constituyen una responsabilidad compartida.

El incremento en los índices de migrantes mexicanos muertos en el corredor Sonora–Arizona, ilustra la apremiante necesidad por continuar los esfuerzos coordinados con el propósito de garantizar la seguridad y la legalidad de los movimientos migratorios entre México y Estados Unidos, así como para considerar y evaluar los potenciales y las consecuencias derivadas de la ampliación de mecanismos que faciliten el ingreso legal de nacionales Mexicanos a los Estados Unidos.

Ambos gobiernos han instrumentado, unilateral y bilateralmente, una serie de acciones para mejorar las condiciones de seguridad fronteriza y de seguridad pública en la frontera que comparten. Estos esfuerzos incluyen la iniciativa sobre Seguridad Fronteriza (Junio de 1998), el Memorandum de Entendimiento sobre Cooperación en contra de la Violencia Fronteriza (Febrero de 1999), y un Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza (2001) así como un gran número de esfuerzos unilaterales en materia de seguridad y de fortalecimiento del Estado de Derecho.

Adicionalmente, los gobiernos de México y Estados Unidos han acordado revisar y mejorar los mecanismos de consulta existentes como el instrumento para garantizar la adecuada coordinación entre los cónsules mexicanos y los funcionarios del Departamento de Seguridad Interna (DHS). Estos mecanismos de consulta son un valioso instrumento que debe servir para profundizar los esfuerzos bilaterales relacionados con la notificación y el acceso consular para la protección de los ciudadanos Mexicanos en los Estados Unidos.

En la perspectiva de mejorar estos esfuerzos, ambos países han instrumentado una serie de medidas en materia de seguridad pública y seguridad fronteriza, con el objeto de fortalecer la protección de migrantes

⁴<http://www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=mexusplanseg2004.html>

Mexicanos en la frontera y de combatir el crimen organizado vinculado al tráfico y contrabando de personas.

El conjunto de acciones incluidas en el siguiente Plan de Acción, está basado en el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza de junio de 2001⁵. El objetivo principal fue el de actualizar y fortalecer los esfuerzos institucionales realizados, así como establecer nuevas líneas de acción cuando sea necesario.

❖ **Objetivos**

El Plan de Acción estuvo orientado a mejorar la seguridad fronteriza y la seguridad pública en la frontera México y Estados Unidos a través de las siguientes acciones:

- 1. Mejorar los programas de prevención y su divulgación en los medios de comunicación.*
- 2. Lucha contra el tráfico y contrabando de personas.*
- 3. Lucha contra la violencia fronteriza.*
- 4. Intensificar acciones públicas de difusión para prevenir incursiones de migrantes en zonas de alto riesgo.*
- 5. Respuestas coordinadas a emergencias en la frontera.*
- 6. Asegurar Repatriaciones seguras y ordenadas de mexicanos.*
- 7. Explorar mecanismos, en forma conjunta, para la Repatriación de Mexicanos a sus lugares de origen.*
- 8. Fortalecimiento de los mecanismos de consulta entre los funcionarios consulares Mexicanos y las autoridades del Departamento de Seguridad Interior.*
- 9. Fortalecimiento de los Mecanismos de Enlace Fronterizo.*

❖ **Acciones**

- 1. Ambos gobiernos acordaron coordinar sus esfuerzos para atender los problemas que inciden en la seguridad fronteriza, a fin de reducir los riesgos que enfrentan los migrantes, las autoridades y las comunidades en la frontera. Reconocieron que esta coordinación es la única manera eficaz de alcanzar el objetivo común de fortalecer la seguridad pública en la región fronteriza México-Estados Unidos.*
- 2. Ambos gobiernos acordaron otorgar la mayor prioridad al combate del tráfico de personas y de las organizaciones criminales. Reconocieron que sólo a través de la cooperación en este asunto se podrá lograr el éxito de este nuevo plan integral de acción. Con este propósito, se instruirá a las autoridades competentes en México y en Estados Unidos a iniciar esfuerzos conjuntos sin precedente para dismantelar y castigar con todo el peso de la ley a estas organizaciones criminales.*
- 3. El gobierno de México se compromete de inmediato a intensificar acciones integrales en su propio territorio para lograr lo siguiente:*

⁵ <http://www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=Planacion2001.html>

reforzar los programas de seguridad fronteriza; considerar medidas para prevenir el acceso a cruces en áreas de alto riesgo; alertar a los migrantes potenciales sobre los peligros que conlleva el ingreso no autorizado a Estados Unidos; y reiterar a los migrantes las graves consecuencias de entrar en tratos con traficantes y criminales, cuyo único interés es aprovecharse de su vulnerabilidad.

4. *El gobierno de Estados Unidos se compromete a revisar de inmediato las operaciones de control fronterizo vigentes, tales como Guardián, Salvaguarda, Bloqueo y Río Grande, así como considerar los ajustes o alternativas apropiadas para promover la seguridad de los migrantes, de las autoridades y las comunidades fronterizas, y para evitar la muerte de migrantes en esa región.*

❖ Puntos específicos

I. Programas Nacionales y Binacionales para la Seguridad del Migrante

- *Desarrollar un conjunto integral de programas y acciones binacionales en áreas de preocupación inmediata para eliminar los riesgos y los peligros extremos que enfrentan los migrantes. En este sentido, los desiertos del oeste de Arizona, el Canal Todo Americano y las riberas del Río Bravo, constituyen zonas prioritarias.*
- *Fortalecer las campañas de seguridad pública en México para alertar a los migrantes potenciales respecto a los peligros inminentes a que se exponen al cruzar por zonas de alto riesgo.*
- *Desarrollar e instrumentar medidas operativas específicas para la búsqueda y rescate de migrantes en zonas fronterizas de alto riesgo.*
- *Reforzar los programas de capacitación para la seguridad y para las operaciones de búsqueda y rescate de migrantes.*
- *Concluir los mapas de los lugares de cruce peligroso a lo largo de la frontera, con objeto de elaborar un diagnóstico preciso sobre las nuevas rutas migratorias e instrumentar las medidas preventivas que permitan reducir los peligros que enfrentan los migrantes.*
- *Poner en marcha acciones adicionales de cooperación binacional en ambos lados de la frontera, como son la operación "Sky Watch II" –un programa de reconocimiento aéreo en el desierto de Arizona– aunado al reforzamiento de la presencia de elementos de los Grupos Beta en el lado mexicano.*
- *Calendarizar reuniones periódicas, según se requieran, entre los cónsules de México y de Estados Unidos en la región fronteriza con las autoridades correspondientes en ambos lados, para dar seguimiento a los avances y resultados de sus esfuerzos de coordinación para la seguridad fronteriza*

II. Combate al Tráfico de Personas

- *Reforzar la coordinación bilateral entre las instituciones responsables, para combatir a los traficantes de personas en ambos lados de la frontera.*
- *Acelerar y fortalecer el intercambio de información entre ambos países para combatir las organizaciones dedicadas al tráfico de migrantes.*
- *Evaluar el resultado de operativos de combate al tráfico de personas, tales como "Denial" y "Crossroads" en Estados Unidos, y los operativos en México.*
- *Instrumentar un esfuerzo binacional sin precedente para combatir y dismantelar las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de personas.*
- *Programar reuniones periódicas para dar seguimiento a los avances y resultados de estos nuevos programas binacionales.*

III. Violencia Fronteriza

- *Instrumentar el Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en contra de la Violencia Fronteriza (Mérida, 15 febrero 1999) y los Lineamientos de Aplicación correspondientes (Washington, 8 junio 2000), para la cooperación entre cónsules de México y fiscales federales de Estados Unidos en la región fronteriza. Estos memorandos facilitarán la investigación de los incidentes de violencia que ocurren a lo largo de la frontera común.*
- *Poner en marcha un programa piloto para la utilización de armas no letales por parte de los agentes de la Patrulla Fronteriza.*
- *Fortalecer la cooperación bilateral en acciones preventivas con objeto de:*
- *Reducir incidentes de agresión en contra de agentes de la Patrulla Fronteriza;*
- *Reducir asaltos y actos criminales en contra de los migrantes y de las autoridades fronterizas, e*
- *Impedir la detención de migrantes por parte de ciudadanos particulares.*

IV. Incursiones

Acordar un plan de acción inmediato para reducir las incursiones e incidentes en ambos lados de la frontera.

Desarrollar un programa binacional de señalización en zonas asiladas para evitar incursiones.

V. Cooperación para la Atención de Emergencias en la Zona Fronteriza.

- *Acordar el establecimiento de un Programa de Respuesta Rápida que garantice la alerta temprana y el intercambio de información entre autoridades de ambos gobiernos para prestar atención inmediata a incidentes graves en la frontera.*

- *Dicho programa buscará coordinar acciones a nivel central (Washington, D.C.-México, D.F.) y a nivel local (cónsul de México-SIN/PF), que incluya medidas para asegurar la conducción de las averiguaciones correspondientes.*
- *Desarrollar mecanismos de cooperación para atender emergencias en la región fronteriza, tales como Mecanismos de Respuesta y Manejo de Emergencias:*
 - *en cruces fronterizos y puentes internacionales para atender casos de amenazas de bomba o persecución transfronteriza de delincuentes, y*
 - *durante emergencias climáticas o desastres naturales (incendios, nevadas, lluvias torrenciales, ondas de calor extremo) para coordinar operaciones de búsqueda y rescate, difusión de alertas climáticas, etc.*
- *Mejorar la coordinación para atender víctimas durante emergencias:*
 - *Considerar la instalación de sistemas de alarma telefónica enlazados a los servicios de emergencia locales.*

VI. Repatriaciones Seguras y Ordenadas

- *A través de los Mecanismos de Consulta al Interior entre cónsules de México y autoridades migratorias de Estados Unidos, evaluar la instrumentación adecuada de los seis Arreglos Locales para la Repatriación Segura y Ordenada de Mexicanos, que incluya:*
 - *La coordinación del traslado de migrantes mexicanos a ser repatriados, desde el interior de Estados Unidos hasta la frontera con México, y*
 - *Evitar el envío de migrantes de terceros países a territorio mexicano.*

VII. Repatriación de ex convictos

- *Fortalecer la cooperación y coordinación entre las autoridades correspondientes para asegurar el regreso ordenado, legal y seguro de ex convictos a México.*

Convocar reuniones ad hoc para revisar los convenios y ajustar los programas existentes.

VIII. Mecanismos de Enlace Fronterizo

- *Fortalecer el papel de los diez Mecanismos de Enlace Fronterizo como los foros institucionales de coordinación bilateral en la frontera, a nivel local.*

**Marzo 23, 2005
Waco, Texas**

**DECLARACIÓN CONJUNTA
“Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)”**

Nosotros, los Mandatarios electos de México, Canadá y Estados Unidos nos reunimos en Texas para anunciar el establecimiento de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

En el curso de la última década, los tres países hemos llevado a cabo acciones importantes para ampliar las oportunidades económicas a nuestra población y construir la relación comercial más intensa y dinámica del mundo. A partir del 11 de septiembre de 2001, hemos puesto en práctica nuevas medidas para enfrentar la amenaza del terrorismo y reforzar la seguridad de nuestros habitantes.

Sin embargo, todavía hay mucho por hacer. En un mundo que evoluciona rápidamente, debemos construir nuevos espacios de cooperación, a efecto de dotar de mayor seguridad a nuestras sociedades abiertas, hacer más competitivas a nuestras empresas y más sólidas a nuestras economías.

Nuestra Alianza alcanzará estos objetivos mediante un esfuerzo trilateral para aumentar la seguridad, la prosperidad y la calidad de vida de nuestra gente. Esta tarea se llevará a cabo bajo el principio de que nuestra seguridad y nuestra prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias, y reflejará nuestra convicción en la libertad, las oportunidades económicas y los valores e instituciones democráticas.

Asimismo, la Alianza contribuirá a la consolidación de nuestros esfuerzos, en el marco de América del Norte, a fin de enfrentar los retos económicos y de seguridad, y promover el gran potencial de nuestros pueblos al atender las disparidades regionales existentes y aumentar las oportunidades para todos.

Nuestra Alianza tiene el compromiso de lograr resultados sobresalientes para que nuestra población goce de mayor seguridad y bienestar. Por definición, la Alianza es trilateral pero permite que dos países, de manera bilateral, avancen en un tema, abriendo el camino para que el tercero se sume más adelante.

Avanzar en nuestra seguridad común

Tendremos un enfoque común en materia de seguridad a fin de proteger a América del Norte de amenazas externas, prevenir y enfrentar amenazas internas, así como facilitar la seguridad y eficiencia del tráfico legítimo y de

⁶ <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/ASPANDeclaracionConjuntaesp.htm>

bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas. Como parte de nuestros esfuerzos, los tres países trabajaremos para:

- Instrumentar estrategias comunes de seguridad fronteriza y bio-protección;*
- Mejorar la protección de infraestructura importante e implementar un modelo común de respuesta ante emergencias;*
- Instrumentar mejoras en la seguridad aérea y marítima, hacer frente a amenazas extra-regionales y mejorar las alianzas en materia de información de inteligencia;*
- Implementar una estrategia de agilización fronteriza a fin de aumentar la capacidad instalada para mejorar el movimiento legítimo de personas y mercancías en nuestras fronteras.*

Avanzar en nuestra prosperidad común

Trabajaremos para mejorar la competitividad de América del Norte y elevar la calidad de vida de nuestra población. Entre otras cosas, nos abocaremos a:

Aumentar la productividad mediante la cooperación en materia de regulación, a fin de generar crecimiento, manteniendo, al mismo tiempo, altos estándares para la salud y la seguridad;

Promover la cooperación sectorial para facilitar la actividad empresarial en sectores tales como energía, transporte, servicios financieros y tecnología, entre otros, e invertir en nuestros pueblos;

Reducir los costos de las exportaciones e importaciones mediante el movimiento eficiente de bienes y personas;

Fortalecer nuestro compromiso con el cuidado del medio ambiente, y crear un suministro más confiable y seguro de alimentos, lo que facilitará el comercio de productos agrícolas y protegerá a nuestra población contra enfermedades.

Próximos pasos

Formaremos grupos de trabajo encabezados por nuestros Ministros y Secretarios, quienes consultarán con los sectores interesados en nuestros respectivos países. Estos grupos de trabajo responderán a las prioridades de nuestra gente y de nuestras empresas, y establecerán metas específicas, medibles y alcanzables. Además, identificarán medidas concretas que nuestros gobiernos podrán adoptar para alcanzar esas metas, así como definirán calendarios a cumplir que nos induzcan a lograr resultados de manera permanente.

En un periodo de 90 días, nuestros Ministros y Secretarios nos presentarán un primer reporte. Posteriormente, los grupos de trabajo presentarán reportes semestrales. Puesto que la Alianza será un proceso de cooperación continuo, conforme lo exijan las circunstancias se irán agregando nuevos temas, de mutuo acuerdo.

Con esta Alianza vamos a asegurar que América del Norte continúe siendo la región económica más dinámica del mundo, y un hogar seguro para nuestra generación y las futuras generaciones.

**Marzo 31, 2005
Cancún, México.**

**Los mandatarios reconocen avances en la
Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte**

Canadá, México y Estados Unidos compartimos el compromiso de fortalecer la seguridad, la prosperidad y la calidad de vida de nuestros ciudadanos en América del Norte. Reconocemos que mediante la cooperación se promueve el éxito de nuestros países. La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte, que celebra su primer aniversario en este mes, nos ofrece un marco para avanzar en la colaboración en áreas tan diversas como seguridad, transporte, medio ambiente y salud pública.

Esta Alianza ha acrecentado nuestra relación institucional para dar respuesta a una visión compartida de una región más fuerte, más segura y más próspera. En junio de 2005, nuestros tres gobiernos emitieron programas de trabajo detallados identificando iniciativas que son clave y que integran una agenda ambiciosa de colaboración. Desde junio, hemos trabajado para instrumentar estas iniciativas. Muchas de ellas tardarán meses o años en concretarse, pero ya hay resultados significativos. Pedimos a nuestros Secretarios / Ministros continuar trabajando en base a estos logros.

Hemos hablado de como podemos asegurar que América del Norte sea la región económica más dinámica en el mundo así como un hogar seguro para nuestros ciudadanos. Hoy, intercambiamos opiniones con los líderes del sector privado sobre como fortalecer la competitividad en América del Norte.

Tomando como base los compromisos existentes, acordamos que las iniciativas prioritarias que merecen especial atención el próximo año son las siguientes:

Fortalecer la Competitividad en América del Norte. *Nos complace anunciar la creación del Consejo de Competitividad de América del Norte (NACC por sus siglas en inglés). El Consejo estará integrado por miembros del sector privado de cada país y proporcionará recomendaciones sobre competitividad en América del Norte, incluyendo, entre otras, áreas tales como automotriz y transporte, acero, manufacturas y servicios. El Consejo se reunirá anualmente con los secretarios de seguridad y prosperidad e interactuará con funcionarios gubernamentales de manera continua.*

Estamos convencidos de que la cooperación regulatoria contribuye a la productividad y competitividad de nuestras naciones y ayuda a proteger nuestra salud, seguridad y medio ambiente. Como ejemplo, la cooperación en inocuidad alimentaria ayudará a proteger a la población y, al mismo tiempo, facilitará el flujo de bienes. Reafirmamos nuestro compromiso de fortalecer la cooperación regulatoria en éste y otros sectores clave, así como que nuestros órganos reguladores acuerden un marco trilateral de cooperación regulatoria para 2007.

Gestión de Emergencias en América del Norte. *Un desastre – ya sea natural o provocado por el hombre – en uno de nuestros países puede tener consecuencias más*

⁷ <http://aspan.fox.presidencia.gob.mx/?c=31>

allá de nuestras fronteras. Nuestra visión de una estrategia de respuesta inmediata, alivio y recuperación en América del Norte, asegura poder desplegar de manera expedita equipo crítico, suministros y personal en toda la región. Nos comprometemos a desarrollar un enfoque común en protección de infraestructura crítica, respuestas coordinadas ante incidentes transfronterizos, así como ejercicios y capacitación coordinados, con la participación de todos los niveles gubernamentales de nuestros países.

Influenza Aviar y Pandemia de Influenza Humana. Dada la naturaleza altamente integrada de nuestras economías, un brote patógeno de influenza aviar o influenza humana en cualquiera de nuestros países nos afectaría a todos. Hoy, hemos acordado desarrollar un enfoque amplio, científico y coordinado dentro de América del Norte para el manejo de la influenza aviar y la pandemia de influenza humana. Hemos aprobado un conjunto de principios a fin de apoyar actividades de cooperación por parte de nuestros gobiernos en todas las etapas del manejo de la influenza aviar y pandemia de influenza humana: prevención, capacitación, respuesta y recuperación. En seguimiento a estos principios, nuestros funcionarios desarrollarán, como prioridad inmediata, protocolos de manejo de incidentes para asegurar que estamos bien preparados y anticiparnos a un brote en América del Norte. Por ejemplo, hemos acordado trabajar juntos para acelerar la investigación, desarrollo, producción y disponibilidad de vacunas contra la pandemia de influenza humana y para desarrollar una estrategia para facilitar el intercambio de información, a fin de incrementar la disponibilidad de vacunas en la región. También estableceremos un pequeño Organismo Coordinador de funcionarios de alto nivel para asegurar la implementación de estos compromisos.

Seguridad Energética en América del Norte. El abasto de energía seguro, sostenible y asequible es clave para estimular la economía de América del Norte. La colaboración en áreas de innovación, eficiencia energética y desarrollo de tecnología, incluyendo la incorporación de estas tecnologías al mercado, promueven la seguridad energética. Nuestros gobiernos renuevan su compromiso de cooperación trilateral en tecnologías energéticas limpias, la conservación y la facilitación de mercados, como un medio para alcanzar nuestros objetivos comunes de seguridad energética y desarrollo sostenible. Nuestros funcionarios también examinarán la manera de que esta cooperación pueda ser ampliada para profundizar nuestros esfuerzos en materia climática.

Fronteras Inteligentes y Seguras en América del Norte. Nuestra visión es tener una estrategia fronteriza que permita el movimiento rápido, eficiente y seguro del comercio de bajo riesgo y de viajeros hacia y dentro de América del Norte, y al mismo tiempo, protegernos de amenazas, incluyendo el terrorismo. Al instrumentar esta estrategia se fomentará el establecimiento de enfoques innovadores basados en análisis de riesgo, para mejorar la seguridad y facilitar el comercio y el cruce de personas. Hemos incluido la coordinación de inversiones en infraestructura y evaluaciones de vulnerabilidad, inspección y procesamiento de viajeros, equipaje y carga, y un programa integrado de viajeros confiables en América del Norte, así como respuestas rápidas en la aplicación de la ley ante amenazas criminales o terroristas, incluyendo avances en una red trilateral para la protección de jueces y agentes.

La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte integra una agenda amplia y ambiciosa. Instruimos a nuestros Secretarios a desarrollar opciones que fortalezcan la ASPAN y a que las presenten en junio próximo como parte del segundo reporte de avances de ASPAN.

El Presidente Fox y el Presidente Bush se mostraron complacidos en aceptar, en nombre de sus países, la invitación del Primer Ministro Harper para organizar la próxima reunión trilateral de mandatarios en Canadá en 2007.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

1. **Curzio Leonardo.** La Seguridad Nacional y la Relación con Estados Unidos. UNAM/CISAN. 2007.
2. **Villareal Lucinda.** TLC Las Reformas Legislativas para el Libre Comercio. México D.F. PAC. SA de CV 1995.
3. **Fernández de Castro, Rafael.** Perspectivas teóricas en el estudio de las relaciones México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental en La Política Exterior de México. Enfoques para su análisis. IMRED. El Colegio de México. México D.F. 1997.
4. **Krasner Stephen.** Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos en Torres Blanca (Coord.) Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos? El Colegio de México. México, D.F. 1990.
5. **Keohane Robert O. y Nye Joseph S.** Poder e Interdependencia. La política mundial en transición. Grupo Editorial Latinoamericano. Argentina. 1988.
6. **Keohane Robert O.** El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas. En Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos? El Colegio de México. México D.F. 1990.
7. **Chabat Jorge.** La integración de México al mundo de la posguerra fría: del nacionalismo a la interdependencia imperfecta en González Guadalupe y Estevenson Brian R. (Coord.) Regionalismo y poder en América: los límites del neorealismo. CIDE. Porrúa. México D.F. 1996.
8. **Cipher James M.** ESTADO Y CAPITAL EN MÉXICO Política de desarrollo desde 1940 Ed. Siglo XXI. México 1992.
9. **Herrera-Lasso M. Luis.** México ante el mundo: tiempo de definiciones. FCE. 2006.
10. **Drache Daniel.** Ilusión Continental: seguridad fronteriza y búsqueda de una identidad norteamericana. S XXI Editores 2007.

Hemerografía

11. **Lustig Nora.** Los Estados Unidos al rescate: la asistencia financiera a México en 1982 y 1995 Revista de la CEPAL No 61. Abril 1997.
12. **Selle Andrew.** MORE THAN NEIGHBORS: An Overview of Mexico and U.S.-Mexico Relations. Woodrow Wilson Center.
13. **Benítez Manaus, Raúl.** México y el nuevo cambio de Seguridad Hemisférico. Washington D.C. Woodrow Wilson Center. 2004.
14. **Council on Foreign Relations, Canadá Council of Chief Executives y El Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.** Construcción de una comunidad de América del Norte. Informe de un grupo Independiente de trabajo. Nueva York: Council on Foreign Relations, mayo 2005.
15. **LEY DE SEGURIDAD NACIONAL** en Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 2005. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Cibergrafía

16. http://www.pbs.org/kerawar/kerawar/index_esp.html
17. <http://www.conapo.gob.mx/transparencia/regsegob.pdf>
18. <http://www.itescam.edu.mx/principal/sylabus/fpdb/recursos/r3020.DOC>
19. <http://html.rincondelvago.com/derecho-del-comercio-internacional.html>
20. <http://www.monografias.com/trabajos11/funpro/funpro.shtml>
21. <http://www.monografias.com/trabajos5/librecom/librecom.shtml>
22. <http://www.araujoibarra.com/Productos%20USA/MERCADO%20DE%20EEUU.pdf>
23. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/12/20051214-1.es.html>
24. http://geo.international.gc.ca/can-am/main/border/smart_border_declaration-en.asp
25. http://geo.international.gc.ca/can-am/main/border/smart_border_declaration-en.asp
26. <http://www.whitehouse.gov/infocus/usmxborder/22points.html>

27. http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/2004_US-Mex_Book.pdf
28. <http://www.ceocouncil.ca/en/north/north.php>
29. http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Press_SecurityProsperityPartnershipOverviw_June05.pdf
30. <http://www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=comfeb01.html>
31. <http://g021.lib.uic.edu/ti/pas/mx/gen/38661.htm>
32. <http://www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=avancealianza.html>
33. <http://www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=mexusplanseg2004.html>
34. <http://www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=Planacion2001.html>
35. <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/ASPANDeclaracionConjuntaesp.htm>
36. <http://aspan.fox.presidencia.gob.mx/?c=31>
37. <http://www.cidac.org/vnm/libroscidac/umbral-nuevosiglo/NuevaRelacion-cap4.PDF>