

Política migratoria y de control fronterizo de Estados Unidos hacia México y Centroamérica

Daniel Hernández Joseph

Escuela del Servicio Internacional, American University
hernande@american.edu

Resumen

El presente artículo revisa la forma en que la política fronteriza hacia México y la política migratoria desde Centroamérica se ven afectadas después de los atentados del 11-9. Según el autor, la forma en la que el gobierno de Estados Unidos aborda el tema de la seguridad fronteriza y el control migratorio no cambia con los eventos del 11 de septiembre de 2001; sin embargo, afectan la intensidad de las políticas: hubo una modificación en la visión y percepción del problema, pero no en la estrategia para atacarlo y simplemente se intensificó lo que ya se aplicaba. El incremento de controles ha sido controversial en lo que se refiere al movimiento de personas, por ejemplo con la creación de registros electrónicos con información biométrica en que cada persona ingresa o sale del territorio de Estados Unidos. Lo anterior, se ve acompañado de políticas focalizadas en México, como la construcción de un muro en la frontera entre ambos países. Por último, el autor señala que la política de Estados Unidos debe incursionar más en un esquema de cooperación y responsabilidad compartida con el resto de los países de la región.

Palabras Clave: Control migratorio, política exterior, México, Estados Unidos, Centroamérica

US BORDER PROTECTION AND INMIGRATION POLICIES TOWARDS MEXICO AND CENTRAL AMERICA

Abstract

The present article reviews how 9-11 attacks affected border protection and immigration policies towards Mexico and Central America. According to the author, the 9-11 events did not change the form, but did modify the intensity in which the US government dealt with these issues: the attacks changed the perception of the problem, not the actual policies, which only got harsher. The development of new control methods, e.g. biometrical information registers of every individual who enters or exits US territory, as well as the focus of immigration and border protection policies towards Mexico, the construction of a wall over the US-Mexican border being its utmost example, have become highly controversial issues. Finally, the author suggests that US policy on these subjects should try a cooperative scheme of shared responsibilities with the rest of the region.

Keywords: Border Protection, Immigration Control, USA, Mexico, Central America

Introducción

Históricamente, la política de control migratorio y fronterizo de Estados Unidos ha sido errática y dictada por condiciones coyunturales y posturas políticas, que responden, principalmente, a intereses y presiones políticas más que a consideraciones pragmáticas que lleven a un control efectivo de los flujos de bienes y personas. Las medidas que ese país ha venido asumiendo en consecuencia de los ataques del 11 de septiembre, se mantienen dentro de ese patrón y tienen efectos importantes en las relaciones internacionales de la potencia con otros países, particularmente con los que conforman su vecindario inmediato: Canadá, México, Centroamérica y el Caribe (Andreas, 2000; Meyers, 2005).

El académico estadounidense Peter Andreas (2000:9) hace notar que las políticas migratorias y de control fronterizo de Estados Unidos (al igual que las de sus países vecinos) se determinan principalmente con base en la necesidad que tiene el liderazgo de satisfacer políticamente a audiencias específicas. Generalmente esas audiencias se encuentran en el escenario político doméstico. Para el Presidente su audiencia la conforman el electorado y los legisladores. Estos últimos a su vez también establecen políticas y estrategias para responder al electorado y a grupos de interés.

Uno de los grupos de interés más conspicuos en el tema migratorio, ha sido el de los empresarios, particularmente en el sector agrícola, quienes favorecen la migración que provee mano de obra a bajo costo (Martin, 2005:361). Manifiestan este interés mediante cabildeo y presión directa tanto al Presidente como a los legisladores. Estas presiones, a su vez, se traducen en posiciones políticas con respecto a la migración, que buscan asegurar un flujo de mano de obra, sin que este se convierta necesariamente en ciudadanía. Es decir, propuestas dirigidas a promover la migración temporal de la mano de obra no calificada. Ejemplo de ello ha sido el planteamiento del Presidente Bush y varios legisladores desde enero del 2004 a favor de un programa de trabajadores temporales, pero en contra de la regularización inmediata y residencia permanente (amnistía) para los trabajadores indocumentados que ya están en Estados Unidos, en su gran mayoría latinoamericanos (de Genova, 2004:180).

Por otra parte, los grupos sindicales, quienes por décadas se opusieron a las políticas migratorias generosas por atentar contra los intereses de la clase trabajadora, particularmente la mano de obra no calificada, han cambiado su posición y, ahora, favorecen las políticas migratorias abiertas, siempre y cuando vayan dirigidas a la migración permanente que ensanche las filas de las organizaciones sindicales (Watts, 2002:164; Bacaon, 2000). A su vez, estos grupos llevan a cabo sus propios esfuerzos de cabildeo y presión política. A ellos se suman las organizaciones políticas hispanas que también tienen en su interés la promoción de políticas migratorias abiertas.

Adicionalmente, hay grupos aislacionistas que tradicionalmente han visto en las migraciones de poblaciones no anglosajonas una amenaza a la cultura y a lo que consideran la esencia de Estados Unidos. En el ámbito académico de Estados Unidos el principal proponente de esta posición es Huntington (2004:30-45). También estos grupos realizan esfuerzos de presión para que las autoridades apliquen políticas de férreo control de las fronteras y del flujo de personas por el territorio estadounidense, con énfasis en los grupos étnicos que se perciben como amenazas: primero las poblaciones del medio oriente, seguidas de las de Latinoamérica. Si bien son muchos los grupos de presión que adoptan esta posición a fin de ofrecer ejemplos, los más notorios recientemente han sido Federation for American Immigration Reform (FAIR) y las diferentes vertientes de los autodenominados “*Minutemen*”.

Éstas son las audiencias a las que los políticos tratan de satisfacer cuando dictan políticas migratorias y de control fronterizo. Estos grupos de interés intentan influir en la opinión de la población en general. Las consideraciones de política exterior son mínimas o casi nulas, e influye más el interés de atender la percepción de inseguridad de estas audiencias que la inseguridad en sí y esto es lo que ha provocado que las políticas de control migratorio y fronterizo sean erráticas: en unas épocas se promovió la migración desde países latinoamericanos (programa bracero de 1942 a 1964, refugio y asilo de centroamericanos durante los años ochenta) y, en otras, se ha buscado reprimirlo (reformas legislativas desde la Ley de exclusión de chinos de 1882 hasta las reformas migratorias de 1986 y 1996).

Las políticas públicas dirigidas al control del contrabando, particularmente el de drogas muestran el mismo patrón de concentración en satisfacer políticamente a audiencias específicas en lugar de detener el flujo. Las políticas dirigidas a detener el flujo de drogas de Sudamérica (principalmente cocaína de Colombia) hacia Estados Unidos, por las costas del sureste estadounidense, tuvieron el efecto de desviar el flujo a la frontera terrestre con México, promoviendo vínculos entre las organizaciones delictivas de los dos países latinoamericanos y, eventualmente, fortaleciendo a las organizaciones mexicanas dedicadas al narcotráfico (Andreas, 2000; Bagley, 1988:199).

Inmediatamente Estados Unidos incrementó las presiones para que los países de producción y tránsito de drogas dedicaran más recursos a la lucha contra el narcotráfico. Tanto en el ámbito político de las relaciones bilaterales como al interior de Estados Unidos se propagó un paradigma interpretativo que culpaba del tráfico a varios países, incluyendo a México y Colombia (Crandall, 2002). A fin de establecer un mecanismo de presión, el Congreso de Estados Unidos estableció un sistema de certificación, calificando el desempeño de los demás países con la amenaza de imponer sanciones económicas a quienes no cumplieran. El mecanismo se convirtió en fuente de tensión en las relaciones de varios países con Estados Unidos, notablemente México y Colombia. Después de provocar tensiones en las relaciones de varios países con Estados Unidos, se discontinuó la práctica de la certificación, pero se mantuvieron las presiones diplomáticas sobre esos países (Hakim, 2001:46; Bertram y Sahrpa, 1997:18).

Esta política de Estados Unidos, también se sustenta en la visión que ubica a la fuente del problema fuera de su ámbito nacional (Falco, 1996:120). Primero, la fuente estaba en Colombia y, a consecuencia de acciones policíacas de Estados Unidos contra ese flujo, se desvió a la frontera con México, pero en la interpretación estadounidense, México es el responsable de incremento del flujo por su territorio y, por lo tanto, está obligado a detenerlo. En esta visión que coloca la fuente del problema en el extranjero, Estados Unidos se percibe entonces como la víctima y no como parte del problema (Reuter y Ronfeldt, 1992). Pasaron muchos años antes de que ese país reconociera la importancia de la demanda de drogas en el establecimiento de ese mercado ilícito, y por lo menos, de forma

nominal ahora acepta la visión promovida por México de que la seguridad de la frontera es un asunto de responsabilidad compartida. Estados Unidos ha aceptado el concepto como parte de la retórica oficial diplomática de cooperación bilateral para la seguridad fronteriza y la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo no ha cambiado las políticas que se basan en la visión de que la responsabilidad principal descansa en los países productores y de tránsito de droga. Aun cuando existe este reconocimiento, la visión estadounidense sigue posando la responsabilidad principal en los países de producción y tránsito, con poca mención al blanqueo de dinero y las redes de distribución interna en el país de destino.

1. Seguridad fronteriza y control migratorio

La interpretación de que la fuente del problema es externa y que, por lo tanto, Estados Unidos es la víctima, también se utiliza en el tema migratorio. En esa visión, la demanda de mano obra como parte del mercado laboral transfronterizo, es tratada como elemento solamente menor de la causa del problema de la migración indocumentada, y la causa mayor es la invasión de migrantes por la pobreza que resulta de la incapacidad de los gobiernos de México y de América Latina de proveer fuentes de empleo en sus países (Chávez, 2003:253). A pesar de que desde 1986 las leyes establecen sanciones a los empleadores que contraten mano de obra indocumentada, éstas se aplican poco y, ocasionalmente, de manera espectacular, ya que en términos absolutos, las sanciones a los empleadores han disminuido desde 1988 (Brownell, 2005). Ejemplo reciente de ello es el caso de la operación denominada “Wagon Train” contra la empresa procesadora de cárnicos “Swift & Co.” (New York Times, 13/12/2006, pág. A20). Algunos medios de comunicación y críticos del gobierno empezaban a apuntar la falta de acción en materia de sanciones a empleadores y, poco después, se produjo el operativo¹. Previamente, el último operativo espectacular, ocurrido en condiciones similares, fue en diciembre del 2001 contra la empresa de alimentos Tyson Foods (Departamento de Justicia, 2001).

1 Notoriamente, el comentarista de televisión en la cadena CNN en repetidas ocasiones insiste en la necesidad de aplicar con mayor severidad las sanciones a los empleadores de mano de obra indocumentada.

La forma en la que el gobierno de Estados Unidos aborda el tema de la seguridad fronteriza y el control migratorio, no cambió con los eventos del 11 de septiembre de 2001, lo que cambió fue únicamente su intensidad (Meyers, 2005). Académicos en Estados Unidos, coinciden en que las políticas públicas que nominativamente pretenden detener los flujos ilegales de bienes (drogas) y personas (indocumentados), a lo largo de décadas e inclusive después del 11 de septiembre del 2001, no han logrado reducir estos flujos, pero sí han cambiado la forma y rutas en que estos ocurren. El cambio en la forma en que ocurren los flujos tiene un efecto interno en los países vecinos y, por ende, en su relación con Estados Unidos. El argumento de que las políticas públicas solamente han cambiado la forma, pero no la dimensión de los flujos se encuentra en los trabajos de Andreas (2000); Andreas y Biersteker (2003); Meyes (2005); Cornelli, Tsuda, Martin y Hollifield (2004).

En el caso específico de la migración de México hacia Estados Unidos, Cornelius, Tsuda, Martin y Hollifield (2004) hacen notar que la política pública de Estados Unidos, que pretende controlar la frontera y reducir la migración indocumentada, ha tenido, más bien, el efecto de irrumpir en el funcionamiento de la máquina perfecta que, de otra forma, sería el flujo migratorio que atiende a un mercado laboral transnacional.

Los grupos de interés que conforman la audiencia a la que se dirige la política pública de control migratorio y fronterizo de Estados Unidos, han generalizado en la sociedad de ese país la imagen de que el gobierno ha perdido el control de la frontera y de la inmigración. Esta idea presupone que alguna vez se tuvo tal control y que en el contexto actual éste es recuperable. Sin embargo, no hay evidencia de que en algún momento de su historia haya ejercido control total de qué, quién, cuándo y cómo ingresa y sale de su territorio. Sin embargo, desde finales de los años ochenta el argumento de “recuperar el control de la frontera” ha servido para intensificar las prácticas y estrategias policíacas e, inclusive, de corte militar, tanto para controlar la frontera como en general el flujo migratorio (Andreas, 2000). En el contexto post 11 de septiembre, el Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos define el control operativo de la frontera como “la habilidad de detectar, responder e interceptar penetraciones de

la frontera en áreas que se consideran de alta prioridad de amenaza potencial u otros objetivos de seguridad nacional. El control operativo puede estar limitado a corredores específicos del tráfico ilícito o a otras localidades geográficamente definidas”² (Oficina de la Patrulla Fronteriza, 2004:3). Con esta definición, es difícil medir el éxito de la política pública, pues deja a criterio de quien la aplica el alcance territorial, pues no es toda la frontera, corredores específicos indefinidos. Sin embargo, es claro que no se cuenta con “la habilidad de detectar, responder e interceptar penetraciones” en toda la frontera, y esto sirve y servirá siempre para promover la imagen de la porosidad de la frontera.

Si el problema es la imagen de falta de control migratorio y fronterizo, la política pública que lo soluciona con éxito es aquella que cambia la imagen, la percepción pública de la existencia del problema. En los años 90, la percepción de pérdida de control de la frontera fue atacada mediante políticas que desviaron los flujos ilegales, principalmente, los migratorios, de las zonas urbanas a las rurales y aisladas de la franja fronteriza (Cornelius, 2001:661). “Pero una política pública [policy]³ fracasada puede aún tener éxito políticamente. En este caso la frontera *parecía* más ordenada porque de hecho se impuso mucho mayor control en los puntos de cruce urbano más visibles a los medios y al público” (Andreas, 2000:108).

2. Política migratoria y control fronterizo post 11-9

Los ataques ocurridos el 11 de septiembre acentuaron la imagen de pérdida de control migratorio y de la frontera y sirvieron para confirmar la condición de Estados Unidos como víctima. A pesar de que los terroristas que perpetraron estos actos ingresaron de forma legal, con visa y por puertos autorizados, el discurso en los medios de comunicación y, círculos políticos, se concentró en la percepción de la vulnerabilidad tanto de las fronteras terrestres como de los mecanismos de

2 La traducción al español es responsabilidad mía.

3 En la cita original en inglés se hace una distinción entre los términos “policy” que se refiere a las políticas que sigue una institución para lograr un objetivo particular y aquí se traduce como “política pública” y “politics” que se refiere al concepto más general del término en español que aquí se expresa simplemente como “política”.

control migratorio y aduanero por aire y mar (Meyers, 2003). Formalmente, el planteamiento fue el mismo que se hacía antes del 11 de septiembre: cómo aplicar, al mismo tiempo, políticas que faciliten los flujos legales y dificulten los flujos ilegales de bienes y de personas. La estrategia ha sido intensificar los controles bajo la misma lógica previa al 11 de septiembre. La visión y percepción del problema cambió pero la estrategia para atacarlo no, simplemente se intensificó (Meyers, 2005).

El tema de la porosidad de la frontera, amplió varios espacios de debate sobre las políticas de control migratorio y fronterizo, reforzando también viejos argumentos como el de la porosidad de las fronteras terrestres. Un análisis objetivo del grado de porosidad de las fronteras terrestres de Estados Unidos, debe considerar que anualmente se realizan cerca de doscientos millones de cruces humanos legales en el límite con Canadá y más de trescientos millones en el límite con México⁴. En lo que va del siglo XXI, las detenciones migratorias en la frontera sur han promediado aproximadamente un millón por año, es decir 0,33% con respecto a los cruces legales. Conforme a cifras oficiales del Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security), las aprehensiones de personas deportables alcanzó un máximo histórico el año 2000, cuando se realizaron 1.814.729 detenciones de migrantes indocumentados. Posteriormente, la cifra fue descendiendo hasta 1.046.422 en 2003 y volvió a subir a 1.241.089 en 2004⁵.

No obstante, algunos estudios calculan que el flujo neto de migración indocumentada hacia Estados Unidos supera las 600.000 personas por año y el saldo acumulado es de aproximadamente 11 millones de indocumentados, actualmente residiendo en ese país. En términos absolutos, son cifras para convencer

4 La cifra se obtiene de la suma de la información que ofrece la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos con respecto a los flujos terrestres de Canadá y México a Estados Unidos (www.cbp.gov), el Instituto Nacional de Migración de México con respecto a los flujos terrestres de personas de Estados Unidos a México (www.inm.gob.mx) y para las cifras de flujos de Estados Unidos a Canadá se utilizó www.ca.rand.rg.

5 Información disponible en: Department of Citizenship and Immigration Services, <http://www.uscis.gov/graphics/shared/statistics/yearbook/YrBk04En.htm>.

a cualquiera no sólo de la porosidad de la frontera, sino de su vulnerabilidad potencial para ser penetrada por terroristas de países islámicos (Passel, 2006).

La estrategia de Estados Unidos contra el terrorismo, se puede dividir en dos partes: la acción militar preventiva, cuando la información de inteligencia indica que un país tiene la intención de atacar a Estados Unidos o alberga a quienes pretenden hacerlo (Afganistán e Irak, por ejemplo). La segunda parte, es la seguridad del territorio estadounidense contra el terrorismo (homeland security) (Benítez Manaut, 2004:14). Esta segunda parte se aborda desde una perspectiva de círculos concéntricos de seguridad. El primer círculo es el territorio propiamente estadounidense, por lo que las fronteras del país definen los límites físicos de ese círculo. El siguiente círculo concéntrico se conforma por la región de Norteamérica, definida como la suma de Canadá, Estados Unidos y México.

Poco después del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos empezó a sondear con sus vecinos del norte y del sur la posibilidad de construir un perímetro de seguridad de América del Norte. La idea no fue bien recibida ni entre los líderes ni en las poblaciones de los dos vecinos, y no ha prosperado como tal (Abizaid, 2004:10; Jiménez, Gabriel y Macdonald, 2003; Sokolsky y Lagasse, 2005:15). Sin embargo, la propuesta e insistencia de Estados Unidos claramente refleja el objetivo de establecer ese segundo círculo concéntrico de seguridad. El tercer círculo lo conforman todos los países considerados occidentales (el resto del continente americano, Europa, Australia y Nueva Zelanda).

La fría reacción de Canadá y México al concepto de un perímetro de seguridad de América del Norte, llevó a Estados Unidos a construir la frontera del segundo círculo concéntrico en partes y ejerciendo constante presión política sobre ambos vecinos para sumarse a proyectos específicos (Bixler-Márquez, 2004:28). Es importante notar que en este concepto de perímetro de seguridad la única frontera terrestre sería la de México con Guatemala y Belice, por lo que se convertiría en la frontera sur del bloque norteamericano (Greyson, 2006). Esto implicaría una enorme responsabilidad para las autoridades mexicanas no sólo hacia sus ciudadanos, sino también hacia sus principales socios. Adicionalmente tendría el potencial de colocar a México en una posición de mayor vulnerabilidad en el contexto de la amenaza terrorista.

El primer paso de Estados Unidos en la construcción del perímetro que define el segundo círculo concéntrico, fue establecer un acuerdo de 30 puntos con Canadá para el desarrollo de “Frontera Inteligente” y, poco después, uno de 22 puntos con México denominado Plan de Acción de la Alianza para la Frontera. Ambos acuerdos, a los que nos referiremos como los acuerdos de fronteras inteligentes, descansan sobre cuatro pilares:

1. El flujo seguro de personas
2. El flujo seguro de bienes
3. Infraestructura segura
4. El intercambio de inteligencia para hacer posibles los tres puntos anteriores

Los acuerdos de fronteras inteligentes, establecen el compromiso de aplicar tecnología de punta como método para incrementar sustancialmente el control y la vigilancia, presumiblemente sin afectar la fluidez (velocidad y facilidad) de los flujos benéficos para el desarrollo del mercado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Meyers, 2003).

La diferencia más notoria entre ambos acuerdos, es el grado de especificidad y, vinculado a éste, el detalle y precisión de los reportes que los gobiernos han producido con respecto a los avances en su cumplimiento. El lenguaje del acuerdo con Canadá, es mucho más específico, concreto y detallado, mientras que el lenguaje del acuerdo con México es vago y menos comprometedor. Por ejemplo, el acuerdo con Canadá establece que “identificaremos las amenazas a la seguridad antes de que arriben a Norteamérica a través de acercamientos y colaboración, para revisar manifiestos de pasajeros y tripulación, manejo de refugiados y políticas de emisión de visas” (Gobierno de Canadá). Por su parte, el acuerdo con México aborda los mismos objetivos, de la siguiente forma:

9) Información previa sobre Pasajeros: Establecer un mecanismo de intercambio de información anticipada para vuelos entre México y Estados Unidos y otros que se consideren relevantes.

12) Consultas en políticas de visado: Proseguir con consultas regulares respecto de las políticas de visado y los procesos de verificación de visas. Compartir información de las respectivas bases de datos consulares.

14) Bases de datos compatibles: Desarrollar sistemas compatibles para intercambiar información y compartir inteligencia.

15) Monitoreo de nacionales de terceros países: Impulsar los esfuerzos de cooperación para identificar, monitorear y tomar las medidas necesarias, ante el caso de nacionales de terceros países potencialmente peligrosos para la seguridad.

Mientras el acuerdo con Canadá es directo y específico en el compromiso de revisar manifiestos de vuelos que vengan de otras regiones a Norteamérica, el acuerdo con México se limita en los manifiestos de vuelos entre los dos países, comprometiéndose sólo en términos generales a “impulsar esfuerzos” para monitorear los flujos de personas de terceros países. Igualmente, en cuanto a la coordinación de políticas de expedición de visas, el acuerdo con Canadá no deja duda del objetivo de lograr esa coordinación que, de hecho, es ya paralela con referencia a casi todos los países del mundo, a excepción de 18 de ellos. Mientras tanto, el acuerdo con México sólo se compromete a “proseguir con consultas regulares” con respecto a las políticas de expedición de visas.

Sin embargo, dos acuerdos bilaterales no hacen una política regional. Estados Unidos ha logrado solamente parte de su objetivo mediante estos acuerdos que en su conjunto quedan lejos todavía de establecer un perímetro seguridad de América del Norte, concepto que sigue sin convencer en Canadá y México. Este hecho, aunado a intereses tanto de política interna en los tres países como de política regional, llevó a que los conceptos vertidos en los dos acuerdos se sumaran y fueran colocados bajo una cobija única que replantea de manera trilateral (regional) los mismos conceptos. Así, el 23 de marzo de 2005, los líderes de los tres países firmaron la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)⁶.

El texto de ASPAN, no hace planteamientos de acción regional, ni establece compromisos con la precisión y detalle del acuerdo bilateral de Estados Unidos con Canadá. ASPAN, no plantea mayor integración entre los tres países, más bien establece compromisos para el desarrollo con seguridad en términos generales.

6 El texto completo del compromiso de ASPAN se encuentra en el sitio en Internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México: www.sre.gob.mx.

Los reportes sobre el cumplimiento con los acuerdos de ASPAN, vierten realmente los avances en el cumplimiento de los acuerdos de fronteras inteligentes y no reflejan avances en el desarrollo de América del Norte como región.

En los últimos años, y notoriamente desde el 2004, se ha incrementado la violencia del crimen organizado en diferentes partes del territorio mexicano, incluyendo algunas ciudades de la frontera con Estados Unidos. En la potencia del norte, parece preocuparles menos la actividad de la delincuencia organizada por sí misma que su supuesto potencial para vincularse con el terrorismo en una frontera que se percibe como altamente porosa y por lo tanto vulnerable. A partir del 11 de septiembre de 2001 y hasta mediados del 2006, en las transcripciones de las diferentes audiencias de los diferentes comités y subcomités del Congreso de Estados Unidos se aprecian las declaraciones de diferentes funcionarios federales, estatales y locales de la frontera en las que manifiestan alarma y la necesidad de más recursos, argumentando siempre el supuesto riesgo de un ataque terrorista a consecuencia de la inseguridad en la frontera con México.

En consecuencia, Estados Unidos ejerció varios métodos de presión a México para que intensifique su labor policíaca y abata la violencia y, con ello, la vulnerabilidad del país como vía para el terrorismo. A partir del 2004 el Departamento de Estado emitió advertencias a sus ciudadanos sobre los peligros de algunas ciudades fronterizas mexicanas. Asimismo, el Embajador de Estados Unidos emitió cartas públicas e hizo declaraciones a los medios manifestando su molestia y exigiendo más acción por parte del Gobierno de México. En los debates políticos en el Congreso varios legisladores demandaron que cualquier cooperación con México en materia de migración se condicionara a que antes ese país se sumara a los esfuerzos de Estados Unidos de control fronterizo. Inclusive en el debate y los esfuerzos para reformar las leyes de migración de Estados Unidos prevaleció la posición de los grupos más conservadores que condicionaron cualquier reforma en material de migración a que antes se aprobaran medias para obtener el control total de la frontera, incluyendo la construcción de la valla triple. Para México, este incremento de la violencia es un grave problema, tanto de seguridad pública como de seguridad nacional, que se percibe con claridad como lo que es: un problema de criminalidad y no terrorismo. La delincuencia organizada en México,

actuaría en contra de sus propios intereses si se vinculara con el terrorismo. De hecho, no se conoce de un solo reporte de inteligencia, militar o policíaco de Estados Unidos o de México que apunte a vínculo alguno.

No obstante, la presión de Estados Unidos a México, por lo menos hasta mediados del 2006, ha sido para que aborde su lucha contra la delincuencia organizada en la frontera, con estrategias dirigidas y diseñadas para proteger a Estados Unidos contra el terrorismo, lo que resulta ilógico cuando el fenómeno que se está confrontando no tiene relación alguna con el terrorismo. La presión de Estados Unidos se convirtió en un creciente irritante para la relación bilateral, especialmente porque México mantuvo la política de abordar el problema como lo que es: un incremento de la violencia que proviene de la delincuencia organizada y que, en gran parte, es resultado del éxito del gobierno en descabezar importantes organizaciones delictivas con la consecuencia de desatar una lucha entre grupos criminales por controlar los nichos delincuenciales que se iban debilitando por las acciones del gobierno. El asunto provocó tal irritación que en un acto sin precedentes el gobierno de Estados Unidos cerró por una semana su consulado en la ciudad fronteriza mexicana de Nuevo Laredo, argumentando que el gobierno de México no ofrecía suficientes garantías de seguridad para su funcionamiento.

Las políticas de Estados Unidos para combatir el narcotráfico de América del Sur a Florida, desviaron los flujos de drogas a su frontera terrestre con México, fortaleciendo al crimen organizado en ese país latinoamericano (Bagley, 1988:199). Estados Unidos reclamó al gobierno de México por permitir ese crecimiento del crimen organizado en su territorio, que se utilizaba crecientemente como ruta de la droga al norte. Entre otros temas de presión, Estados Unidos insistió en que la estrategia debería ser la de arrestar a los líderes de las organizaciones criminales⁷, y fue, precisamente, un eje de la estrategia mexicana de intensa actividad durante los primeros años del nuevo siglo, con la consecuencia de que se desató un guerra

7 Inclusive, Bagley (1988) hace una severa crítica a Ronald Reagan por no forzar y someter a los gobiernos de América Latina, particularmente Colombia y México a cooperar con una política de lucha contra el tráfico basada en detener y extraditar a los jefes de las organizaciones criminales.

entre organizaciones criminales por el control de ciertas plazas estratégicas en donde la capacidad de las organizaciones criminales se iba desmantelando. Esta guerra entre criminales, se manifestó en miles de ejecuciones y violencia rampante en las calles de varias ciudades mexicanas, algunas de ellas en la frontera. En agosto de 2005, los gobernadores de Arizona y Nuevo México declararon su frontera con México zona de emergencia por el incremento de la violencia, mientras que los alguaciles de Texas formaron una asociación que acudió a Washington a sonar la alarma por la violencia en la frontera con ese Estado, y el gobierno de Estados Unidos clausuró por una semana su consulado en Nuevo Laredo en protesta por la violencia fronteriza. El alza en la violencia fue entonces causa de que el gobierno, liderazgo político y económico y medios de comunicación en Estados Unidos acusaran nuevamente a México de no hacer lo suficiente para la seguridad en su territorio (que es parte del segundo círculo concéntrico de seguridad) y, especialmente, en la frontera, haciendo vulnerable inclusive al primer círculo concéntrico.

En esta secuela, se puede observar que la política del gobierno de Estados Unidos y, en general, la forma de ver y abordar esta problemática en la sociedad estadounidense, se basa en la percepción de que el origen de los problemas está en otros países, negando lo que las políticas de Estados Unidos aportaron a ellos y que, por lo tanto, Estados Unidos es la víctima. El resultado son dos líneas de acción: presionar a los otros países, particularmente a México, para que ajusten sus políticas públicas e inviertan más recursos en los aspectos de seguridad que Estados Unidos percibe como amenaza a sus intereses, y reforzar al máximo los sistemas de seguridad que conforman la barrera del primer perímetro de seguridad: las fronteras terrestres, marítimas y aéreas de Estados Unidos (Meyers, 2005; Sokolsky y Lagassé, 2005:15).

Las presiones para los dos vecinos terrestres, han sido duras. Ambos, y llama la atención que el trato ha sido similar hacia Canadá, han sido apuntados por el gobierno y la sociedad estadounidense como faltos de voluntad política e insuficientes en sus esfuerzos. Esto se refleja en las medidas que conforman el fortalecimiento del primer círculo y que afecta directamente al funcionamiento de

las fronteras terrestres, al comercio de ambos países con Estados Unidos y a las poblaciones que participan en los 500 millones de cruces fronterizos anualmente en la suma de ambas fronteras⁸.

Los cambios más positivos y menos conflictivos en la frontera con México, ocurrieron en el flujo comercial. Se introdujeron sistemas de control en coordinación con las propias empresas exportadoras, de transporte y de servicios aduanales. No obstante, el inicio de la aplicación de varias de estas medidas fue causa de irritantes, como en el caso de la aplicación de nueva legislación contra el bioterrorismo que afectó al comercio de alimentos, especialmente a los pequeños y medianos exportadores mexicanos, y el inicio de un programa de manifiestos electrónicos que afectó severamente el flujo del transporte de carga comercial⁹.

El incremento de controles ha sido más conspicuo y controversial en el movimiento de personas. La primera controversia se desató con la aplicación del programa USVISIT, consistente en crear registros electrónicos con información biométrica (fotografía y huella digital) de ocasión en que cada persona ingresa o sale del territorio de Estados Unidos. El programa se inició en los aeropuertos y fue un irritante en las relaciones con varios países del mundo, incluyendo algunos iberoamericanos. Varios países de Iberoamérica se opusieron de diversas formas al programa USVISIT. Por ejemplo Brasil impuso un

8 Para mayor detalle de las estrategias específicas de incremento de control en las fronteras terrestres de Estados Unidos, ver Oficina de la Patrulla Fronteriza. *Estrategia Nacional de la Patrulla Fronteriza*. Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos, septiembre de 2004, Disponible en http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/border_patrol/national_bp_strategy.ctt/national_bp_strategy.pdf y www.cbp.gov.

9 En previsión a los efectos negativos, sobre los pequeños y medianos exportadores, de la aplicación de la Ley de Estados Unidos contra el bioterrorismo, la Embajada de ese país en México, emitió un boletín informativo (<http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp040603bioterrorismo.html>), al igual que varios países, como Chile (<http://www.diariopyme.cl/newtenberg/1114/article-58493.html>); Colombia (http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/Documentos/negociaciones/TLC/8_informaciones-tadosunidos/leybioterrorismo/PresentaciónLeyBT.pdf); Costa Rica (<http://infoagro.net/comercio/bioterrorismo.pdf>) y México (http://senasicaw.senasica.sagarpa.gob.mx/portal/html/senasica_principal/Bioterrorismo/Bioterrorismo.html).

programa similar en reciprocidad a viajeros de Estados Unidos a su país¹⁰.

El programa no se ha aplicado para el control de salidas terrestres del territorio estadounidense porque hacerlo provocaría la paralización de la frontera. Para que ello no ocurra, se tendría que ajustar la infraestructura y recursos humanos con inversiones de varios miles de millones de dólares. No obstante, Estados Unidos ha venido insistiendo en ese objetivo, pues está contemplado en las reformas legislativas de migración de 1996. Esa insistencia, agrega tensión y nerviosismo en México por su potencial efecto negativo para el comercio y la convivencia fronteriza.

En adición a USVISIT, el gobierno de Estados Unidos anunció la aplicación de la Iniciativa de Viajes del Hemisferio Occidental. Paulatinamente, se ha venido exigiendo a todo viajero, incluyendo a los estadounidenses, el requisito de presentar pasaporte al ingresar a territorio de Estados Unidos¹¹. Hasta la fecha, los nacionales de ese país han podido viajar a México, Canadá, la mayoría de los países del Caribe y otros países de continente presentando otras formas de identificación, sin el requisito del pasaporte. La gran mayoría de los estadounidenses que participan en los 500 millones de cruces terrestres anuales lo hacen de esta forma. El nuevo requisito, provoca preocupación en todos los países afectados por la posible reducción en el turismo, pues prevén que un porcentaje de viajeros preferirá simplemente limitarse a destinos dentro de su país. Para Canadá y México, la medida representa potencialmente un duro golpe a la economía de las comunidades fronterizas. Al igual que en el caso de USVISIT, el Departamento de Estado de Estados Unidos y las embajadas de ese país en las naciones de destino turístico del continente han venido desarrollando campañas informativas para reducir el efecto negativo y el reclamo de otros países.

10 Ver *Day One of the USVISIT Program*. Migration Policy Institute en <http://www.migrationpolicy.org/events/USVISIT%20event%20summary.1.11.041.pdf> y *USVISIT Program Unfairly Applied* disponible en <http://media.www.pittnews.com/media/storage/paper879/news/2004/01/07/Opinions/UsVisit.Program.Unfairly.Applied-1790722.shtml?sourcedomain=www.pittnews.com&MIIHost=media.collegepublisher.com>

11 Para mayor información sobre esta iniciativa en inglés denominada Western Hemisphere Travel Initiative, ver <http://www.dhs.gov/xtrvlsec/crossingborders/whtibasics.shtm>

En el combate a la migración indocumentada, el gobierno de Estados Unidos ha venido endureciendo el uso del espacio discrecional en la aplicación de la Ley, por ejemplo utilizando más la deportación formal en lugar de la llamada salida voluntaria que tiene menos consecuencias jurídicas para el migrante clandestino, castigando al máximo el uso de documentación falsa, vetando permanente de su territorio a quien declare en falso en una solicitud de visa o al ingreso al país, etc. Adicionalmente, ha incrementado la vigilancia de la frontera, ampliando y fortaleciendo los muros existentes, multiplicando los recursos paramilitares como sensores terrestres, cámaras de visión infrarroja con alcance visual de varios kilómetros, centros de monitoreo con tecnología de punta, más recursos materiales y humanos en las áreas de inteligencia contra el tráfico de personas, incremento de la vigilancia de la franja fronteriza con aviones de control remoto como los utilizados militarmente en el Medio Oriente, mayor participación de personal militar (guardia nacional) en la vigilancia de la frontera y, muy notoriamente, la aprobación en ambas cámaras del Congreso y la firma del Presidente de la “Ley de la Valla Segura del 2006”, que contempla la construcción de un muro triple (tres muros paralelos) a lo largo de más de mil doscientos kilómetros de franja fronteriza con México (Tobar, 2006).

El gobierno de Estados Unidos se esforzó para convencer a México que la posible construcción de la valla triple en la frontera, y el resto de las medidas, no son actos agresivos. Inclusive, el Embajador de ese país en México se manifestó insultado por las comparaciones que algunos medios hacían de la propuesta de muro fronterizo con el muro de Berlín. A pesar de estos esfuerzos, prevalece en la opinión pública en México la percepción de que se trata de políticas muy hostiles de Estados Unidos, no sólo hacia México, sino en general hacia Iberoamérica. Esto se refleja en los esfuerzos de México para que el muro fuese condenado en varios foros multilaterales, notoriamente en la OEA (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2006).

A modo de conclusión

Existe una contradicción entre la hostilidad y agresividad hacia México, Canadá, Centroamérica y en general toda Iberoamérica materializada en la forma en que se ha venido construyendo el primer círculo de protección, con la expectativa de que estos países se sumen entusiastamente a la construcción de los círculos concéntricos subsecuentes (Sokolsky y Lagassé, 2005:15). La agresividad que representa la construcción del muro dificulta mucho al gobierno de México la labor de justificar ante su población una creciente cooperación con Estados Unidos en materia de seguridad, particularmente fronteriza.

El debate interno en Estados Unidos, que llevó a las políticas específicas de control fronterizo y muy particularmente a la aprobación de la construcción del muro, se caracterizó por un lenguaje hostil espacialmente hacia México, pero, en general, hacia Iberoamérica¹². Este proceso político actuó en contrasentido del objetivo de promover el entusiasmo de México y América Latina para implantar crecientes medidas de seguridad que fueran construyendo el segundo y tercer círculo concéntrico para proteger a Estados Unidos del terrorismo.

Adicionalmente, algunas de las presiones vertidas sobre Canadá y, particularmente, México, para construir el segundo círculo concéntrico de seguridad que rodea a América del Norte, coloca a estos dos países en situación difícil con respecto a sus relaciones con las demás naciones del continente. Canadá ha coordinado su política de expedición de visas al grado de coincidir con la de Estados Unidos en todos los casos, siendo excepción solamente 18 países¹³. Sin embargo, Estados Unidos sigue insistiendo en que se avance para lograr lo que su gobierno llama la armonización total de las políticas de visas. Esto representaría una situación política muy difícil, inclusive dentro del mismo círculo norteamericano, pues Canadá no exige visa de los mexicanos y ese es uno de los 18 casos mencionados.

12 El lenguaje agresivo se puede verificar en las transcripciones de las diversas audiencias en el Congreso y en los análisis y editoriales en diversos medios de comunicación masiva, particularmente la televisión y radio.

13 Entrevista con autoridades de la Embajada de Canadá en Estados Unidos y Helton & Jacobs (2002).

El creciente ingreso indocumentado a Estados Unidos de nacionales de varios países latinoamericanos por la frontera con México, provocó el reclamo de la potencia y su insistencia para que México hiciera algo para corregir el problema. En consecuencia México impuso el requisito de visa a Brasil y a Ecuador, introduciendo un irritante en su relación con esos países y provocando, en general, un problema de imagen para México con el resto de América Latina. Naturalmente, las presiones de Estados Unidos y la necesidad interna en México para incrementar los controles en la frontera con Guatemala y Belice, preocupan a estos dos países y conforman un reto de diplomacia para el Gobierno Mexicano que, en estos momentos, realiza esfuerzos especiales de reaceramiento con los países de Iberoamérica.

Si bien los gobiernos de los países de Iberoamérica, especialmente los que confrontan problemas por actividad de grupos políticos armados y/o por fuerte y creciente actividad de la delincuencia organizada, están conscientes de su responsabilidad por la seguridad pública de su población, su seguridad nacional y la seguridad de la región y el continente. Falta aún, que la política de Estados Unidos sea más congruente con la conciencia de su propia responsabilidad histórica en la conformación de estos retos, abandonando la visión de que el origen de las manifestaciones de estos problemas en su territorio es completamente externo, e incursionando más en un esquema de cooperación y responsabilidad compartida conforme en la determinación de políticas públicas nacionales, midiendo entonces que éstas tienen consecuencia en lo internacional y en la manifestación misma de los problemas de seguridad al interior del resto de los países de la región.

Referencias bibliográficas

- Abizaid Bucio, Olga. "The Canada-Mexico Relationship: The Unfinished Highway". *Policy Paper FPP-04-8* Canadian Foundation for the Americas, FOCAL, octubre de 2004.
- Andreas, Peter y Biersteker, Thomas. *The Rebordering of North America. Integration and Exclusion in a New Security Context*. Routledge, 2003.
- Andreas, Peter. *Border Games. Policing the U.S.-Mexico Divide*. Cornell University Press, 2000.

- Bacon, David. *Immigrant Workers ask Labor “which side are you on?” WorkingUSA*. The Journal of Labor and Society, Enero 2000, Vol. 3, N°5.
- Bagley, Bruce. “US Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol 30, N°. 2 y 3, 1988.
- Benítez Manaut, Raúl. “Mexico and the New Challenges of Hemispheric Security”. *Woodrow Wilson Center Reports on the Americas*, N°11, 2004.
- Bertram, Eva y Sahrpe, Kenneth. *The Drug War’s Phony Fix: Why Certification doesn’t Work*. The Nation, 28 de abril de 1997.
- Bixler-Márquez, Dennis “Binational Cooperation”. *Hemisphere: A magazine of the Americas*, Vol. 14, 2004.
- Departamento de Justicia de Estados Unidos, *Boletín de prensa 01-654*. 19 de diciembre de 2001.
- Brownell, Peter. “The Declining Enforcement of Employer Sanctions”, *Migration Policy Institute*, 1 de septiembre de 2005, disponible en <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=332>
- Chávez, Leo. “Public Discourse, Immigration, and control of the border: A reflection on Jorge Druand and Douglas Massey’s the Cost of Contradiction. US Border Policy 1986-2000”, *Latino Studies*, 2003.
- Cornelius, Wayne. “Death at the Border: Efficacy and Unintended Consequences of US Immigration Control Policy”, *Population and Development Review*, Vol.27 N°4, 2001.
- Cornellius, Wayne; Tsuda, Takeyuki; Martin Phillip y Hollifield, James. *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford University Press, 2004.
- Cornellius, Wayne; Tsuda, Takeyuki; Martin Phillip y Hollifield, James. “Controlling Immigration: the Limits of Government Intervention”, en *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford University Press, Second Edition, 2004.
- Crandall, Russell. *Driven by Durgs. U.S. Policy Toward Colombia*. Lynn Rienner Publishers
- de Genova, Nicholas. “The Illegal production of mexican/Migrant <illegality>”. *Latino Studies*, Vol. 2, 2004.
- Falco, Mathea. “U.S. Drug Policy: Addicted to Failure”, *Foreign Policy*, N°102, 1996.
- Grayson, George. “Mexico’s Southern Flank: the “Third” U.S. Border. Orbis”. *Foreign Policy Research Institute*, 2006.

- Hakim, Peter. "The uneasy Americas". *Foreign Affairs* Vol. 80 N°2, 2001.
- Helton, Arthur y Jacobs, Eliana. *Harmonizing Immigration and Refugee Policy between the U.S. and Canada*. Population Today, feb/mar 2002, Vol. 30, N° 2.
- Huntington, Samuel. "The Hispanic Challenge". *Foreign Policy*, Mar/Apr 2004 Issue 141.
- Jiménez, Jimena, Christina Gabriel y Laura Macdonald. *The politics of the North American security perimeter: convergence or divergence in border control policies*, trabajo presentado en la Reunión Annual de la Asociación de Estudios Internacionales en Portland Oregon del 26 de febrero al 1 de marzo de 2003.
- Martin, Philip. "NAFTA and Mexico-U.S Migration: Policy Options in 2004". *Law and Business Review of the America's*. Vol. 11, N°3 y 4, 2005.
- Meyers, Deborah. "Does Smarter Lead to Safer? An Assessment of the US Border Accords with Canada and Mexico". *International Migration*, Vol. 41 N°4, 2003.
- Meyers, Deborah. *US Border Enforcement from Horseback to High-Tech Insight*, N°7. Independent Task Force on Immigration and America's Futures, Migration Policy Institute, 2005.
- Oficina de la Patrulla Fronteriza. *Estrategia Nacional de la Patrulla Fronteriza*. Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos, septiembre de 2004. Disponible en http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/border_patrol/national_bp_strategy.ctt/national_bp_strategy.pdf
- Passel, Jeffrey. *Mexican Immigrants in the United States: Numbers and Characteristics*. Conferencia en el Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales, Washington, D.C. 10 de octubre de 2006. <http://pewhispanic.org>
- Reuter, Peter y Ronfeldt, David, *Quest for integrity: The Mexican-U.S. Drug Issue in the 1980's*, Defense Technical Information Center, 1992.
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Comunicado de prensa N° 220, *Solidaridad con México en el Marco del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos en Relación con el Muro Divisorio de América*. 25 de octubre de 2006.
- Sokolsky, Joel y Lagassé, Philippe. "Suspenders and a Belt: Perimeter and Border Security in Canada-US Relations", *Canadian Foreign Policy* 2005/2006, Vol. 12, N°3.
- Tobar, Héctor. "Border Plan seen as US Conceit" *Los Angeles Times*, 26 de febrero de 2006.
- US Raids 6 Meat Plants in ID Case* New York Times, 13 de diciembre de 2006, pA20.

Watts, Julie. *Immigration Policy and the Challenge of Globalization. Unions and Employers in an Unlikely Alliance*. Cornell University Press, 2002.

Gobierno de Canadá. *Declaración sobre Fronteras Inteligentes y Plan de Acción* <http://www.psepc.gc.ca/prg/le/bs/sbdap-en.asp>

Day One of the USVISIT Program. Migration Policy Institute

<http://www.migrationpolicy.org/events/USVISIT%20event%20summary.1.11.041.pdf>

<http://infoagro.net/comercio/bioterrorismo.pdf>

http://senasicaw.senasic.sagarpa.gob.mx/portal/html/senasic_principal/Bioterrorismo/Bioterrorismo.html

<http://www.diariopyme.cl/newtenberg/1114/article-58493.html>

http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/Documentos/negociaciones/TLC/8_informacionestadosunidos/leybioterrorismo/PresentaciónLeyBT.pdf

<http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp040603bioterrorismo.html>

Oficina de la Patrulla Fronteriza. *Estrategia Nacional de la Patrulla Fronteriza. Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos*.

http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/border_patrol/national_bp_strategy.ctt/national_bp_strategy.pdf.

Plan de Acción http://www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=Plandeaccion2002_e.html

Secretaría de Relaciones Exteriores de México: www.sre.gob.mx

USVISIT Program Unfairly Applied <http://media.www.pittnews.com/media/storage/paper879/news/2004/01/07/Opinions/UsVisit.Program.Unfairly.Applied-1790722.shtml?sourcedomain=www.pittnews.com&MIIHost=media.collegepublisher.com>

Western Hemisphere Travel Initiative, <http://www.dhs.gov/xtrvlsec/crossingborders/whtibasics.shtm>

US Department of Citizenship and Immigration Services. <http://www.uscis.gov/graphics/shared/statistics/yearbook/YrBk04En.htm>

Recibido el 10 de noviembre de 2007.

Aprobado el 15 de abril de 2008.