

# Seguridad y fronteras en Norteamérica

## *Del TLCAN a la ASPAN*

*Raúl Benítez Manaut\* y Carlos Rodríguez Ulloa\*\**

### RESUMEN

A partir del 11 de septiembre de 2001, han crecido las propuestas del gobierno de Estados Unidos a Canadá y México para la colaboración a la seguridad de la patria, principalmente para evitar que ingresen terroristas en su territorio. Como primer paso, se firmaron los acuerdos de fronteras inteligentes con ambos países en 2001 y 2002, mientras se busca estrechar la colaboración en defensa. En 2005 se firmó un nuevo acuerdo trinacional, la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), acorde con el actual momento en que se busca integrar los asuntos de seguridad y defensa, incorporando elementos económicos y sociales. Esto se encuentra en debate, pues están en fricción posturas integracionistas frente a posturas nacionalistas. Así mismo se analizan los avances y los límites de esta cooperación trinacional en seguridad.

*Palabras clave:* 1. América del Norte, 2. seguridad de la patria, 3. fronteras, 4. terrorismo, 5. integración.

### ABSTRACT

Since September 11, 2001, the proposals of the United States government to Canada and Mexico to collaborate for the security of the country has increase, basically to prevent what they call terrorists from entering their territory. As a first step, the United States signed a smartborder agreements with both countries in 2001 and 2002, as they sought to tighten collaboration on defense. In 2005, a new tri-national treaty was signed, the Security and Prosperity Partnership of North America (SPP), marking a moment that seeks to integrate the matters of security and defense, incorporating economic and social elements. This is an issue of debate, because integrationist and nationalist postures are in friction. This essay analyzes the advances and the limits of this tri-national cooperation on security.

*Keywords:* 1. North America, 2. homeland security, 3. borders, 4. terrorism, 5. integration.

\*Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM.

Dirección electrónica: manaut@servidor.unam.mx.

\*\*Estudiante de doctorado en ciencia política, Universidad Autónoma de Barcelona.

Dirección electrónica: kakos88@yahoo.com.mx.

Fecha de recepción: 6 de septiembre de 2005.

Fecha de aceptación: 24 de octubre de 2005.

## INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito sobre los cambios generados a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington. El debate en Estados Unidos se mantiene abierto sobre cómo evitar que estos actos vuelvan a suceder. Hay un consenso básico bipartidista sobre los elementos estratégicos de la guerra contra el terrorismo, basado en una percepción de *vulnerabilidad omnipresente*, cuya consecuencia es la creación de instituciones y la aplicación de políticas nacionales e internacionales de Estados Unidos en la búsqueda de la seguridad de la patria (The 9/11 Commission Report, 2004).<sup>1</sup> Debido a que los ataques se dirigieron a la superpotencia, esto impactó de forma automática a todo el mundo, por lo que Al Qaeda introdujo la agenda del terrorismo como la principal amenaza a la seguridad internacional, y Estados Unidos, la guerra contra el terrorismo como condición fundamental y prioritaria de las relaciones de cooperación entre las naciones.

En el presente artículo se pretende, con base en premisas teóricas sostenidas en la inevitable interdependencia entre Estados Unidos, Canadá y México, que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en 1994, necesita fortalecerse y ampliarse a otras esferas de la relación trinacional, entre ellas la de seguridad y defensa. Por ello, los dos avances más importantes: los acuerdos de fronteras inteligentes (2001 y 2002) y la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), en el fondo constituyen un elemento de profundización del TLCAN.

Los elementos a favor de una mayor integración trinacional y los factores en contra —principalmente tendencias en las elites políticas de Estados Unidos y México en dirección al fortalecimiento del nacionalismo— están en constante fricción. En Estados Unidos, esta tendencia se da fundamentalmente en el Congreso, donde las facciones conservadoras manifiestan su desprecio a los organismos multinacionales —el llamado unilateralismo militar—. En el caso de México, este desacuerdo se refleja en el cuestionamiento al proceso de globalización, resaltando sobre todo las consecuencias negativas del TLCAN, y también en el renacimiento del aislacionismo, sobre todo en algunos sectores en el seno de partidos políticos como el Partido Revolucionario Institucional (PRI)

<sup>1</sup>Empleamos el término *seguridad de la patria* como el más adecuado para traducir *homeland security*, puesto que es un término que implica múltiples especificidades a partir de su instrumentación en la política de Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001.

y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Sin embargo, no es objeto central del presente artículo el análisis de las tendencias antitrilateralistas.

Si bien en los años noventa del siglo XX no se condicionaban los acuerdos de comercio a los de seguridad, esta situación cambió después del 11 de septiembre de 2001. Por ello, los países que buscan entablar negociaciones comerciales con Estados Unidos u otras potencias o bloques, implícitamente deben tener presentes los nuevos requerimientos de seguridad, implícitos o explícitos.

### FRONTERAS INTELIGENTES

En este sentido, los ataques a Estados Unidos abrieron el camino a un nuevo pensamiento geopolítico hiperrealista, donde los primeros elementos estratégicos por considerar se dieron en la protección de las fronteras de Estados Unidos, involucrando de inmediato la búsqueda de la cooperación de Canadá y México. El resultado fueron los dos acuerdos de cooperación antiterrorista o acuerdos de fronteras inteligentes (*Smart Border Agreements*) firmados con Canadá el 12 diciembre de 2001 y con México el 22 de marzo de 2002.

En este sentido, desde el día de los ataques hasta la fecha, se han venido dando importantes grados de cooperación de ambos vecinos a la seguridad de la patria de Estados Unidos. Canadá permitió el aterrizaje de gran cantidad de vuelos comerciales que circulaban por el norte de Estados Unidos. Por su parte, México colaboró en la seguridad de su frontera norte, la más transitada del mundo, con aproximadamente 350 millones de cruces de personas al año, de los cuales entre 400 000 y 600 000 se dan de forma ilegal, principalmente personas provenientes de México, Centroamérica y el Caribe (Peschard, 2003). Como medida adicional México protegió las instalaciones estratégicas vitales, principalmente las petroleras en el golfo de México, y se construyó un cinturón de seguridad aéreo. Las fuerzas armadas mexicanas implementaron inmediatamente la Operación Centinela, incorporando en ella a 18 000 integrantes de las fuerzas armadas (Vega, 2003).

En Estados Unidos, las políticas de seguridad de la patria iniciaron con la emisión del *Acta patriótica* en octubre de 2001 (U. S. Congress, 2001). En términos de cooperación en América del Norte, desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se hablaba de la necesidad

<b>Principales aspectos de los acuerdos sobre fronteras inteligentes: México-Estados Unidos y Canadá-Estados Unidos</b>	
<b>Acuerdo de 22 compromisos sobre fronteras inteligentes entre Estados Unidos y México</b>	<b>Acuerdo de 30 compromisos sobre fronteras inteligentes entre Estados Unidos y Canadá</b>
<b>Seguridad de la infraestructura</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planeación a largo plazo.</li> <li>2. Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos.</li> <li>3. Protección de la infraestructura.</li> <li>4. Armonización de los puntos de entrada a puertos.</li> <li>5. Exhibición de proyectos.</li> <li>6. Cooperación en puntos de cruce fronterizo.</li> <li>7. Financiamiento de proyectos fronterizos.</li> </ol>	<b>Seguridad de la infraestructura</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistemas de transportación inteligentes.</li> <li>2. Protección de la infraestructura crítica.</li> <li>3. Seguridad en transportación aérea.</li> <li>4. Integración fronteriza y equipos marítimos de vigilancia.</li> <li>5. Coordinación para la aplicación conjunta de normas.</li> <li>6. Integración de servicios de inteligencia.</li> <li>7. Huellas digitales en puntos migratorios.</li> <li>8. Movimiento de deportados.</li> <li>9. Legislación antiterrorista.</li> <li>10. Congelamientos de activos de terroristas.</li> <li>11. Entrenamiento y simulacros conjuntos.</li> </ol>
<b>Seguridad en el flujo de personas</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>8. Viajeros con documentación previamente revisada.</li> <li>9. Información avanzada sobre pasajeros.</li> <li>10. Viajes de negocios por el TLCAN.</li> <li>11. Fronteras seguras y disuasión de <i>polleros</i>.</li> <li>12. Consulta respecto a la política de expedición de visas.</li> <li>13. Entrenamiento conjunto.</li> <li>14. Bases de datos conjuntas.</li> <li>15. Revisión de personas provenientes de terceros países.</li> </ol>	<b>Seguridad en el flujo de personas</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>12. Identificadores biométricos.</li> <li>13. Tarjetas de residencia permanente.</li> <li>14. Sistema único de inspección alternativa.</li> <li>15. Procesamiento de refugiados y asilados.</li> <li>16. Manejo de refugiados y asilados.</li> <li>17. Coordinación de políticas de visas.</li> <li>18. Previa revisión en transportación aérea.</li> <li>19. Información avanzada sobre pasajeros; registro de nombres de pasajeros.</li> <li>20. Unidades conjuntas de análisis de los pasajeros.</li> <li>21. Vigilancia de terminales de <i>ferry</i>.</li> <li>22. Bases de datos sobre inmigración compatibles.</li> <li>23. Oficiales de inmigración fuera del país de origen.</li> <li>24. Cooperación internacional.</li> </ol>
<b>Seguridad en el flujo de bienes</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>16. Cooperación entre los sectores privado y público.</li> <li>17. Intercambio electrónico de información.</li> <li>18. Seguridad en el transporte marítimo de bienes.</li> <li>19. Cooperación tecnológica.</li> <li>20. Seguridad en redes ferroviarias.</li> <li>21. Combate al fraude.</li> <li>22. Intercepción de contrabando.</li> </ol>	<b>Seguridad en el flujo de bienes</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>25. Armonización de procesos comerciales.</li> <li>26. Revisión fuera del área fronteriza.</li> <li>27. Provisión conjunta de servicios.</li> <li>28. Datos sobre clientes.</li> <li>29. Consideración de contenedores en puertos marítimos.</li> <li>30. Mejoramiento de la infraestructura.</li> </ol>

\*La numeración corresponde al orden como están listados los puntos en los acuerdos.

**Fuente.** David A. Shirk, "NAFTA+Plus?: U. S.-Mexican Security Relations After the 9/11 Terrorist Attacks", ponencia para la conferencia Reforming the Administration of Justice in Mexico, Center for U. S.-Mexican Studies, 15 al 17 de mayo de 2003.

de ampliar el alcance del tratado con un TLCAN *plus* en seguridad y defensa. En estos dos aspectos, Canadá y Estados Unidos tienen una larga lista de cooperación, donde el acuerdo principal es el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD, por sus siglas en inglés). En el caso de México, no se reconoce el vínculo entre comercio y seguridad, y el gobierno y una opinión pública nacionalista sostienen que no debe haber más acercamientos estratégicos con Estados Unidos, pues se pone en peligro la soberanía del país. Sin embargo, desde mediados de los ochenta se incrementó notablemente la cooperación en seguridad para hacer frente a la guerra contra las drogas.

### INTERDEPENDENCIA, SEGURIDAD Y TERRORISMO

Los atentados terroristas del 11 de septiembre en Nueva York y Washington verificaron lo que se sostenía acerca de la peligrosidad y dimensiones de las nuevas amenazas a la seguridad mundial después del fin de la Guerra Fría. Pero ello también incrementó en el ámbito mundial la interdependencia comercial y económica, que durante los años noventa, en regiones como Norteamérica, no implicó el mismo nivel en el aspecto político ni en el de defensa.

El principal cambio radica entonces en hacer que los vecinos acepten la existencia de la *vulnerabilidad omnipresente* representada por la amenaza terrorista. Sin embargo, en el diseño de la estrategia de contención del terrorismo, durante el año 2002, se diseñó la estrategia paralela a la seguridad de la patria: la doctrina de *acción anticipada preventiva* (*preemptive action*) sostiene que se debe pasar a una acción militar directa contra Estados patrocinadores del terrorismo internacional (Carter y Perry, 1999).<sup>2</sup> Sin embargo, tener las pruebas para demostrar cuáles Estados efectivamente respaldaron el terrorismo es una cuestión complicada, por lo que sólo se pudo aplicar para derrocar al gobierno Talibán afgano a fines de 2001, acción que contó con el respaldo de la comu-

<sup>2</sup>La doctrina de *Preemptive Action* no es nueva, pero se oficializa de forma total después del 11 de septiembre. *Preemption*: la obtención de algo por adelantado, con anterioridad; *preemptive*: relativo a *preemption*. Ejemplo, a *preemptive strike*: como el caso de un bombardeo contra fuerzas que se consideran que están por atacar. En adelante, *preemption* será traducido como prevención, salvo en los casos en los que el autor diferencia *preemption* de *prevention*, donde se aclarará entre paréntesis de que caso se trata. *Preemption* se traduce como “acción anticipada preventiva”.

nidad internacional. En Estados Unidos se sostiene que gracias a esta estrategia no se ha repetido otro ataque terrorista en su territorio. El informe de la Comisión 11 de Septiembre concluyó que los análisis de inteligencia para demostrar los vínculos entre el gobierno de Irak y Al Qaeda eran endebles (The 9/11 Commission Report, 2004). Así, los *ataques preventivos* (*preemptive strikes*) garantizan la mayor seguridad. Como asienta la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2002:

Mientras reconozcamos que *nuestra mejor defensa es una buena ofensiva*, nosotros también estamos fortaleciendo la Seguridad de la Patria de América protegiéndola de y disuadiendo, un posible ataque (*National Security Strategy*, 2002:6).

Los Estados Unidos han mantenido en gran medida la opción de acciones preventivas (*preemptive actions*) para contener de forma suficiente una amenaza a nuestra seguridad nacional. El gran riesgo, el más grande, es el riesgo de la inacción —y el asunto más urgente es la cuestión de tomar acciones anticipadas para defendernos a nosotros mismos mientras la incertidumbre permanezca respecto al tiempo como al lugar del ataque enemigo (*National Security Strategy*, 2002:15).

Para respaldar nuestras acciones preventivas, haremos: Desarrollar mejores capacidades de inteligencia, más integradas, con información segura de las amenazas, donde sea que puedan emerger; coordinarse cercanamente con los aliados para formar una base común de las amenazas más peligrosas; y continuar transformando nuestras fuerzas militares para garantizar nuestra habilidad de conducir operaciones rápidas y precisas para lograr resultados decisivos (*National Security Strategy*, 2002:16).

Para promover sus objetivos bajo esta nueva percepción de vulnerabilidad, se hace imperativo un rediseño institucional que refleja la novedad de este esquema de seguridad materializado en dos componentes: primero la creación de la Oficina de Seguridad de la Patria el 8 de octubre 2001, que posteriormente se convertiría en el Departamento de Seguridad de la Patria (Department of Homeland Security —DHS,—), de acuerdo con la *Ley de seguridad interna* del 23 de enero de 2002; segundo, la reestructuración del Departamento de Defensa el 1 octubre de 2002, cuyo principal cambio consiste en la conformación del Comando Norte (Northcom), que se encargaría de la defensa del territorio estadounidense, abarcando al territorio canadiense, mexicano y partes del Caribe.

De esta forma se produce una reorganización burocrática que se concreta con la creación del DHS, incluyendo un nuevo comando militar unificado y un reordenamiento fundamental de la Oficina de Investigación Federal (FBI, por

sus siglas en inglés). Así mismo, el concepto de seguridad de la patria implica la reorganización de las actividades de inteligencia, la participación del sector privado y la colaboración de la comunidad internacional, donde los dos vecinos son fundamentales para el éxito. Esta reorganización de la estructura institucional para el combate al terrorismo tiene ventajas y desventajas: las ventajas radican en que hay una mayor centralización de los flujos de información y de coordinación de las dependencias; las desventajas consisten en que las instituciones tienen muy arraigada la forma como tradicionalmente trabajaban, por lo que el cambio en la metodología podría generar problemas burocráticos. Igualmente, en las relaciones con otros países del mundo, las estructuras de seguridad nacional –por ejemplo, las de Canadá y México– no tienen necesariamente las contrapartes institucionales, y los cambios en las instituciones se dan con diferentes velocidades (Canadá) o simplemente no se dan (México).

#### *EL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD DE LA PATRIA Y LA COOPERACIÓN*

El 1 de marzo de 2003 fue creado el DHS con 180 000 empleados. Se integraron 22 agencias federales y se designó a Thomas Ridge como primer secretario. Se unificaron agencias federales encargadas de funciones de seguridad y otras relacionadas con las aduanas y el comercio para fortalecer las fronteras, proveer análisis de inteligencia y protección de infraestructura, además de incrementar el uso de la ciencia y la tecnología para combatir las armas de destrucción masiva y para crear una división integral de respuesta y recuperación.

Desde su inicio, el DHS planteó la necesidad de cooperación con los gobiernos de Canadá y México. En el caso de este último, por tener una frontera fácil de cruzar para los inmigrantes ilegales, inició el fortalecimiento de la seguridad en esta zona. La compleja tarea del DHS se divide en cinco principales temas: 1) seguridad de transportes y fronteriza; 2) respuesta y preparación ante una emergencia; 3) ciencia y tecnología; 4) análisis de la información; y 5) protección de infraestructura (Ramos, 2004:167-168).

Un cambio fundamental es la cercana relación con el sector privado, pues además de ser dueño de la infraestructura dentro de Estados Unidos, es también un importante actor en las economías del resto del mundo, cuyos grupos empresariales también se ven incluidos en esta relación con el DHS, desarro-

llando nuevas capacidades y canales para compartir información, además de consultársele para desarrollar nuevas legislaciones en seguridad y regulaciones marítimas. Ésta es, sin duda, una de las principales razones en la implementación y gran avance de los acuerdos de fronteras inteligentes con Canadá y México, al compartir información como, por ejemplo, las listas de pasajeros de vuelos hacia Estados Unidos. Por supuesto, es difícil saber a ciencia cierta si estas medidas son las que han evitado un nuevo atentado terrorista.

Las responsabilidades del DHS se reflejan en la distribución del presupuesto de 31 000 millones de dólares autorizados en el año fiscal de 2004, de los cuales 5 600 millones fueron destinados para el Proyecto del Bioescudo, esto es, desarrollar métodos contra amenazas químicas biológicas y radiológicas; 4 000 millones van a las corporaciones que por lo regular son las primeras en responder a una emergencia (policía, bomberos y médicos) y 40 millones son para grupos voluntarios. Otro rubro importante es la mayor atención y recursos a la Guardia Costera para aumentar sus capacidades y equipos de seguridad marítima, como botes-patrulla y policía marítima para proteger mares y canales; además de 900 millones destinados a proyectos industriales y científicos y 800 millones para enfrentar la vulnerabilidad potencial en la infraestructura crítica de la nación (American Forces Information Service, 2003). El DHS busca también, en materia de ciencia y tecnología, impulsar nuevas capacidades para detectar la presencia de material nuclear en contenedores marítimos y vehículos, además de desarrollar la próxima generación de detectores químicos y biológicos, así como la mejora en la comunicación que permita el intercambio de información e interoperatividad en equipo y entrenamiento de las distintas agencias de los diferentes niveles de gobierno (American Forces Information Service, 2004b).

Un avance al respecto es el anuncio de Ridge sobre la creación de un nuevo sistema unificado de comunicación de emergencia nacional y una base de datos de infraestructura crítica de Estados Unidos, así como un sistema de videoconferencia totalmente segura —establecido desde julio de 2003— para que los gobernadores estadounidenses puedan mantenerse comunicados en caso de algún ataque (American Forces Information Service, 2004a). Debido al hecho de que la amenaza no reconoce fronteras estatales, otra de las importantes implicaciones es el desarrollo de una nueva concepción de frontera que parte de la noción básica de protección del territorio, pero que se ve ampliada a transacciones anteriormente privadas alrededor del mundo y que son impo-



sibles de revisar minuciosamente, como los 11 millones de contenedores o cada una de los 500 millones de personas que entran cada año en los Estados Unidos, la mayoría de ellas a través de la frontera terrestre con México (American Forces Information Service, 2004b). Lo anterior genera un dilema para el TLCAN: mantener abiertas las fronteras a los bienes y personas legales y legítimos, y cerradas a los que no lo son, lo que plantea nuevos retos respecto de cómo instrumentar la seguridad fronteriza. Es evidente que el dilema entre seguridad de la frontera y necesidad del flujo legal de personas y bienes sigue abierto, pues la aplicación de estas medidas restringe el tránsito fronterizo.

Por ello, el DHS desarrolla una perspectiva de manejo de riesgo para la seguridad fronteriza; esto es que, bajo el principio de un estricto prerregistro de personas y bienes a los cuales se les otorga el carácter de *confiables*, permite concentrar mayor atención en aquellos cuyos antecedentes son menos claros. Ello debe tener en cuenta que 90% de las personas que transitan a Estados Unidos por las fronteras terrestres de México y Canadá, son residentes y realizan estos cruces de forma frecuente.

Se establece entonces un sistema de vigilancia “ ‘[...] de fuera hacia adentro’ mediante asociaciones globales efectivas [...] de los puntos extranjeros de origen a través de los puertos extranjeros de embarque y de ahí a Estados Unidos” (Ridge, 2004b:19). Tal es el caso de la Iniciativa de Seguridad de los Contenedores (CSI, por sus siglas en inglés), que ha permitido el despliegue de agentes estadounidenses en puertos de embarque de todo el mundo para “comprobar” la seguridad de los contenedores, lo que pone de manifiesto la importancia del grado de colaboración internacional, de acuerdo con este concepto de frontera:

La frontera del futuro quedará protegida mediante la cooperación internacional para elevar la participación de información de inteligencia y contrarrestar con más eficiencia las amenazas planteadas por el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de inmigrantes y narcóticos, las plagas y enfermedades agrícolas, y la destrucción o el despojo de recursos naturales (Ridge, 2004b:19).

Aunque esto no quiere decir que Estados Unidos delegue aspectos de su seguridad a la comunidad internacional y menos aún que no se prepare física e institucionalmente para ello, como lo expone la inauguración de la base de operaciones Bellingham Air Marine Branch, con un equipo de 70 personas, dos helicópteros, un avión y un bote de alta velocidad, lo cual es parte de

Aduanas e Inmigración del DHS y fortalece de forma primordial la frontera con Canadá<sup>3</sup> (*New York Times*, 2004).

Estos cambios son profundos y de abundante data, como lo menciona el subsecretario del DHS, James Loy (American Forces Information Service, 2004b), quien al enumerar los avances en su departamento explica cómo se han entrenado 50 000 filtros o *air marshals* ayudados con tecnología de punta; se han tomado medidas para aumentar la seguridad aérea; se pone más atención al Sistema de Información de Visitantes Estudiantes y de Intercambio no Inmigrante —la mayoría de los terroristas del 11 de septiembre ingresaron como estudiantes—; se buscará la expansión de la Iniciativa de Seguridad de Contenedores, que implica un mayor despliegue de inspectores por todo el mundo; se instalará el equipo U. S.-VISIT en las 50 entradas terrestres más ocupadas de Estados Unidos; se hará más estrecha la colaboración con el sector privado; se desarrollarán nuevas capacidades para detectar la presencia de material nuclear en contenedores marítimos y vehículos, así como la próxima generación de detectores químicos y biológicos; se buscará mejorar el intercambio de información y comunicación así como la interoperatividad en equipo y entrenamiento. La implementación de estas medidas no será fácil, sobre todo si se quiere ampliar la cobertura de las inspecciones, pues si se incrementan la seguridad y la verificación, se hace lento el tránsito de personas y bienes.

Al respecto, cabe mencionar que México y Canadá son los dos países que más colaboran con Estados Unidos para la protección de la seguridad de la patria; sin embargo, ninguno de ellos comparte la doctrina de acción preventiva contra el terrorismo, que es la esencia de la guerra contra éste en el ámbito mundial. El vínculo entre la defensa y la seguridad de la patria y la estrategia de guerra global contra el terrorismo se desprende de la necesidad de coordinación entre el DHS y los otros departamentos y agencias del gobierno federal de Estados Unidos, principalmente del Pentágono, el Departamento de Estado, la Agencia Central de Inteligencia (CIA por sus siglas en inglés) y el FBI, además de sus contrapartes tanto en Canadá como en México. La aplicación de esta cooperación con los vecinos, por razones tanto de tecnología como de estrategias de cooperación, ha llevado en ocasiones a conflictos interinstitucionales, además de que también hay percepciones de *imposición* de Estados Unidos, sin tomar en cuenta la opinión de México y Canadá.

<sup>3</sup>Además de estar en planeación una estación en Plattsburgh, Nueva York, y otras cerca de Detroit, Grand Forks, N. D., y Great Falls, Mont.

## CAMBIO EN EL CONCEPTO DE FRONTERA: REVALORANDO ESTRATÉGICAMENTE A MÉXICO Y CANADÁ

En este nuevo estadio de seguridad, el manejo de la frontera se ha revalorizado, ya que como lo menciona Flynn:

Los avances en competitividad estadounidense en la última década tienen sus raíces en las considerables apertura y eficiencia que permitieron un desplazamiento tan dinámico de gente y bienes dentro de Estados Unidos y a través de sus fronteras. Los negocios modernos capitalizaron las mejoras en precisión y confiabilidad del transporte mediante la construcción de líneas de ensamble global estructuradas en torno a proveedores externos (Flynn, 2002:193).

Lo anterior se puso de manifiesto cuando se aplicaron medidas de seguridad fronteriza después de los ataques del 11 de septiembre, como ocurrió en la empresa automotriz Daimler-Chrysler, que anunció el cierre de una de sus plantas porque las autopartes que provenían de Canadá no iban a llegar a tiempo, mientras que Ford cerró por una semana cinco de sus plantas, a un altísimo costo económico (Flynn, 2002).

En la frontera sur de Estados Unidos, la ciudad de San Diego se declaró en Estado de emergencia económica por una dramática caída en los negocios después del 11 de septiembre (Wang, 2002), lo que afectó a empresas electrónicas, textiles, químicas y a la industria mexicana, pues se detuvo el sistema de entregas *just in time*, sin contar la disrupción de la dinámica de los habitantes de la frontera (Andreas, 2003a). Esto fue una situación de emergencia temporal, pues la dinámica del comercio fronterizo llevó a la rápida “adaptación” empresarial a los nuevos requisitos de seguridad.

Así, el manejo de las fronteras se hizo prioritario. En el caso de la frontera de México con Estados Unidos, se mantiene una dinámica muy activa

“[...] a lo largo de sus 3 152 kilómetros, en el año 2002 ocurrieron cerca de 253 millones de cruces peatonales a través de 55 puertos de entrada (78% del total de cruces de esta naturaleza hacia Estados Unidos); la cruzaron alrededor de 89 millones de vehículos particulares y 4.5 millones de camiones; pasó por ella 98% del comercio bilateral, cercano a los 300 000 millones de dólares” (Creel, 2004:4).

Lo anterior, a pesar de la escasez de recursos en la parte mexicana. Además, en esta frontera, para los mexicanos, siempre ha habido una indefinición entre lo que es la situación de seguridad de la frontera y la seguridad pública, sobre todo por el aumento del crimen organizado en ciudades como Tijuana,

Ciudad Juárez y Matamoros, donde cárteles del narcotráfico han logrado asentar casas de seguridad e incluso han corrompido a numerosas corporaciones policíacas, sobre todo en el ámbito local.

Por su parte, por la frontera de Canadá, con sus 8 892 kilómetros (5 560 millas) y con 85% de su población asentada en la zona fronteriza, se “Conducen 1.3 billones de comercio bilateral diario, la mayoría de la cual es movida por camiones que cruzan la frontera. Alrededor de 40 000 embarcaciones comerciales y 300 000 personas cruzan a diario la larga frontera entre Estados Unidos-Canadá” (Andreas, 2003b:10).

Por lo anterior, se aplicó un concepto de frontera que va más allá de los límites con México y Canadá, trasladándose poco a poco al sur de México y, en el caso de Canadá, básicamente a las fronteras aéreas y navales. En el caso de estas dos últimas, las medidas de seguridad se amplían a prácticamente todos los países del mundo que tienen rutas directas a Estados Unidos. Esta nueva aproximación de seguridad implica un fluido intercambio de información en inteligencia y mayor coordinación en materia de migración con ambos países. Con Canadá se establecen cuatro objetivos principales: los dos primeros enfocados a garantizar el seguro y eficiente flujo de personas y bienes; el tercero para mejorar la infraestructura fronteriza y, por último, la coordinación de intercambio de información. Mientras que con México quedan de manifiesto los tres primeros aspectos, dejando que el cuarto –es decir, la colaboración en inteligencia– se realice de hecho.

Los acuerdos de fronteras inteligentes han sido muy exitosos porque la cooperación en materia de manejo de fronteras se ha dado de forma fluida, a través de la instrumentación de programas como el de Tecnología Indicadora de Situación de Visitantes e Inmigrantes a Estados Unidos (U. S.-VISIT, por sus siglas en inglés), que implica identificadores biométricos de preregistro de personas y que agiliza su paso por carriles y vías de peatones preferenciales. Este programa aplica la ley aprobada por el Congreso en mayo de 2002, la cual exige una base de datos de los visitantes a Estados Unidos (U. S. Congress, 2002). De igual manera, se puso en marcha el Programa de Comercio Libre y Seguro (FAST, por sus siglas en inglés), inaugurado en El Paso, Texas, el 4 de diciembre de 2003, que consiste en la inscripción de los empresarios en la Asociación Aduana-Comercio contra el Terrorismo (C-TPAT), ante la Agencia de Aduanas y Protección de Fronteras de Estados Unidos (U. S. Customs and Border Protection). Una vez certificada la información de los empresarios, se les da una tarje-

ta para agilizar su paso por carriles especiales de la frontera, éste opera entre Estados Unidos y Canadá desde septiembre 2002 en los cinco puntos de cruce más importantes: Detroit y Port Hurón, Michigan; Búfalo y Champlain, Nueva York; y Blaine, Washington (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2003).

Estos acuerdos fronterizos han sido el marco para subsecuentes avances en la relación bilateral México-Estados Unidos, como lo mostró la visita oficial de Ridge a México el 19 y 20 de febrero de 2004, en la que se suscribieron el *Memorandum de entendimiento sobre la repatriación segura, ordenada, digna y humana de nacionales mexicanos* y un comunicado conjunto que establece el *Plan de seguridad fronteriza* para 2004, que ratifica y amplía el *Plan de acción para la seguridad de la frontera* suscrito en junio de 2001. Entre los principales acuerdos están el facilitar el intercambio de información para combatir las organizaciones de tráfico de personas y ampliar los programas de capacitación e intercambio de conocimientos entre las autoridades responsables de aplicar el plan (Creel, 2004:11). Respecto de la colaboración en inteligencia con México, también se da de forma fluida entre:

El área de Análisis de la Información y Protección de Infraestructura Crítica del DHS y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen). En enero del 2003 organizaron la creación de seis grupos de trabajo inter-agencias dedicados a la protección de la infraestructura crítica. Los grupos de trabajo, los cuales están presididos por un comité bilateral, están organizados por sectores: energía, transporte, salud, agricultura, agua y telecomunicaciones. Pero el alcance de estos grupos se concentra en la infraestructura que impacta en las comunidades fronterizas (U. S.-Mexico Binational Council, 2004:21).

Pero la colaboración no se limita a estos grupos de trabajo, como lo retoma Bondi en entrevistas a personal de seguridad de Estados Unidos:

Después del 11 de septiembre, nosotros hemos tenido que cambiar nuestra relación con México para hacerlo nuestro compañero en la lucha contra el terrorismo. El gobierno mexicano entendió que necesitaba ayudar, y fueron cooperativos. Oficiales han apuntado que dicha cooperación se ha concentrado en “inmigrantes de especial interés”, particularmente aquellos provenientes del Medio Oriente. Once días después de los ataques de Al Qaeda, por ejemplo, un grupo de 96 iraquíes (incluyendo 24 mujeres y 13 niños) fueron sacados de hoteles en la frontera de Tijuana y llevados a un centro de detención. El hecho causó la pena del gobierno, cuando se develó que los iraquíes eran refugiados cristianos esperando permiso para entrar a los Estados Unidos. Desde entonces el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) junto con el FBI y la policía mexicana han respondido a docenas de estas “alertas” (Bondi, 2004:85-86).

Además, la colaboración también se da en entrenamiento antiterrorista, aunque “Debemos mantenernos quietos, pues los mexicanos son muy recelosos a esto” (Bondi, 2004:86). Lo anterior significa toda una institucionalización de las cuestiones de seguridad a nivel bilateral, especialmente en materia de inteligencia, como expone el director general del Cisen, Eduardo Medina-Mora:

Al institucionalizarse la cooperación en el ramo de la seguridad, las interacciones han tendido a reglamentarse y, con ello, a despolitizarse. Así el corolario revela una colaboración más clara, profunda, sistemática y equilibrada. Desarrollar instituciones no suprime el conflicto, pero permite procesarlo y evitar que las preocupaciones y controversias de las partes se conviertan en crisis y resulte, entonces, más difícil solucionarlas (Creel, 2004:7).

Así, pues, la institucionalización de la relación de seguridad entre México y Estados Unidos se traslada, en distinto grado, a todos los niveles de gobierno y entre todas las agencias federales, según sus distintas responsabilidades y facultades, como resalta Ramos acerca de la Reunión de Evaluación de Acciones de Coordinación para la Seguridad Fronteriza y Nacional, a escasas semanas de los ataques a las torres gemelas y al Pentágono en octubre de 2001:

Acciones en materia de seguridad fronteriza: Sedena (garantizar la seguridad de aeropuertos y vigilancia especial en la frontera); Marina, la PGR (agilizar la colaboración con el FBI y la DEA); Secretaría de Seguridad Pública e Instituto Nacional de Migración (control estricto en áreas migratorias y redoblamiento de la vigilancia en fronteras y centrales de autobuses); Comisión de Asuntos de la Frontera Norte (creación del Consejo Binacional de Planeación Fronteriza, consultar a los gobernadores fronterizos, priorizar en la seguridad e integridad de las personas en la frontera y promover una cultura de la legalidad en la frontera); Secretaría de Turismo (Integración de la Comisión Nacional para la Seguridad y garantizar la seguridad al turista nacional y extranjero); Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Aduanas (base de comunicación central con aduanas de Estados Unidos y reforzar revisión de personas agilizando el tiempo de revisión de las mercancías) (Ramos, 2004:181).

En su ámbito de competencia, las corporaciones locales del norte de México han apoyado las labores de las autoridades federales mexicanas (PEP, aduanas y PGR) y federales de Estados Unidos (aduanas, migración, FBI y Marina), vinculando seguridad pública y fronteriza con aspectos de seguridad nacional de México y Estados Unidos (Ramos, 2004). Además, vale la pena rescatar el hecho de que México se vuelve, hasta cierto punto, un territorio clave para contener la migración hacia Estados Unidos, cuya novedad radica en que se reconoce de interés mutuo, como lo declaró Ridge:

[...] nosotros apreciamos el hecho de que [México] haya tomado en cuenta algunas de nuestras ideas y actualmente extienda sus esfuerzos para controlar el flujo de inmigrantes ilegales a través de su frontera sur. Es decir que apreciamos sus esfuerzos en ayudarnos a controlar el flujo de inmigrantes a través de nuestra frontera sur (Ridge, 2004a).

A nivel multilateral, México ha ratificado todas las convenciones internacionales contra el terrorismo y es miembro del Grupo de Acción de Seguridad Global de Salud del G-8, en el cual comparte información con Canadá, Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia y ha participado en ejercicios de respuesta rápida en caso de ataques terroristas (U. S.-Mexico Binational Council, 2004). Esta institucionalización se está consolidando por el progreso de iniciativas como la Operación Tormenta de Hielo, que es una iniciativa del DHS para aplicar las leyes de inmigración y aduanas en estrecha colaboración con las autoridades mexicanas, especialmente en Arizona. Estos esfuerzos son respaldados con el aumento de la aprobación fiscal de 23 millones de dólares al DHS para este rubro en 2005 (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2004).

Por su parte, la relación en materia de seguridad de la patria entre Canadá y Estados Unidos está muy integrada, producto de que la política canadiense hacia éste es más diversificada –pues es el mayor socio comercial de 38 estados de la unión americana–, además de pragmática y, sobre todo, mucho más institucional. En Canadá, una ventaja es que no existe una opinión pública *antiestadunidense* que pueda obstaculizar la cooperación del gobierno, tal como existe en México. Además, en Canadá, esta colaboración precede a los ataques del 11 de septiembre. Así, Clarkson reseña la respuesta canadiense a estos ataques:

El 11 de septiembre cuando Washington cerró el espacio aéreo, 224 aerolíneas cargando 33 000 pasajeros fueron enviadas a aeropuertos canadienses convirtiendo las escuelas en áreas de atención a dichas personas. 77 miembros del equipo de respuestas a desastres de la Cruz Roja Canadiense (enfermeras, bomberos y consejeros) estuvieron tres semanas en las ruinas de la Zona Cero (Clarkson, 2003:98).

Canadá también puso en estado de alerta sus puertos de entrada, aumentó la seguridad de sus aeropuertos y erogó un gasto adicional de 176 millones de dólares estadounidenses en tecnología de detección y personal para reforzar los aspectos de seguridad, además de aprobar legislación contra el financiamiento del terrorismo, congelar activos de presuntos terroristas y aplicar mayores

controles de migración (Andreas, 2003a). Posteriormente, con la aplicación del acuerdo de fronteras inteligentes, inició un manejo conjunto de la seguridad fronteriza, como el establecimiento de personal en ambos lados de la frontera y la conformación de Equipos Integrados de Manejo de la Frontera (IBET, por sus siglas en inglés):

[...] equipos multiagencias de aplicación de la ley, instalados en la frontera que intercambien información, tecnología y coordinen actividades, para lo cual desarrollan una base de datos conjunta y automatizada como inicio para aumentar e intercambiar información de inteligencia sobre amenazas y sus respuestas (Wang, 2002:6).

Para ello, el 3 de diciembre de 2001, el procurador general de Estados Unidos, John Ashcroft y la ministra de Ciudadanía e Inmigración de Canadá, Elinor Caplan, firmaron la *Declaración conjunta de cooperación sobre seguridad fronteriza y temas de migración regional*. Mediante este acuerdo, se acordó la inclusión de personal canadiense en el Grupo Elite Antiterrorista Internacional de los Estados Unidos, e instrumentaron un memorando de entendimiento que da equipo y entrenamiento a personal de la Real Policía Montada canadiense para tener acceso al archivo de huellas digitales del FBI en tiempo real y por vía electrónica; revisar las políticas de visado de visitantes; desplegar equipos conjuntos para la revisión de pasajeros aéreos; incrementar el número de oficiales de inmigración desplegados; desarrollar identificadores biométricos comunes para documentos; desarrollar una lista de terceros países seguros; y aumentar los IBET. Estas acciones se lograron con un amplio respaldo social y participación de actores empresariales y sindicatos (Wang, 2002).

El primer ministro, Paul Martin, avanzó aún más en cuestiones de seguridad de la patria, anunciando, el 12 de diciembre de 2003, la creación de la nueva Cartera de Seguridad Pública y Protección Civil de Canadá –Portfolio of Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC)– (Gobierno de Canadá, 2004a), encargada de políticas sobre prevención del crimen, vigilancia y captura, seguridad e inteligencia, cárceles, servicios fronterizos e integración en la red de respuesta y manejo de emergencias. La PSEPC incluye seis agencias: la Real Policía Montada Canadiense; el Servicio de Seguridad e Inteligencia Canadiense (CSIS); el Servicio Correccional de Canadá; la National Parole Board; el Centro de Armas de Fuego de Canadá; y la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá, que es una dependencia totalmente nueva, creada para la aplicación de la iniciativa de fronteras inteligentes, con un presupues-



to anual de 7 000 millones de dólares canadienses y más de 55 000 empleados. Desde abril de 2004, el PSEPC se organiza en cinco áreas: manejo de emergencia y seguridad nacional; vigilancia y aplicación de la ley; seguridad de la comunidad y alianzas; relaciones y asuntos públicos; y manejo administrativo (Gobierno de Canadá, 2004a).

Canadá también creó el puesto de consejero de Seguridad Nacional del primer ministro canadiense y estableció un nuevo Comité de Gabinete sobre Seguridad, Salud Pública y Emergencias que, presidido por el ministro de Seguridad Pública y Protección Civil, se encarga de concentrar y manejar los asuntos de seguridad nacional e inteligencia y coordinar las respuestas del gobierno a todas las emergencias, incluyendo salud pública, desastres naturales y seguridad. También se anunció el incremento de las reservas del Departamento de Defensa Nacional, disponible para protección civil, que incluye la capacidad de responder a desastres naturales y emergencias locales, planes para racionalizar la protección marítima y la seguridad, a cargo del ministerio de transporte, así como la creación del guardacostas, dependiente del Departamento de Pesca.

Estos cambios se consolidan con el anuncio, el 22 de enero de 2003, de un proyecto de cinco años con una inversión de 172.5 millones de dólares canadienses, destinados a mejorar el sistema de transporte naval y fronteras marítimas. Además, en materia de seguridad aérea, en marzo de 2002, el gobierno de Canadá diseñó la Autoridad de Seguridad y Transporte Aéreo Canadiense (CATSA, por sus siglas en inglés), con 2 200 millones de dólares canadienses, iniciativa que incluye policías encubiertos en vuelos hacia Canadá y mejor entrenamiento antibombas en aeropuertos. Así, para protección fronteriza se han destinado desde 2001 hasta 2005, 7 700 millones de dólares canadienses para la seguridad fronteriza en rubros tan distintos como la inversión en inteligencia, mejorar la coordinación entre agencias y vigilancia marina, revisión de políticas de migración, tecnología en vigilancia, protección de infraestructura, expansión de recursos antiterroristas de los militares, salud pública y preparación ante posibles ataques químicos, biológicos, radiológicos y nucleares.

Por último, en abril de 2004 se publicó el documento de *Política de seguridad nacional canadiense (Securing An Open Society: Canada's National Security Policy)*, en el que se enumeran todos estos cambios y se anuncia que en la formulación de políticas de seguridad nacional participarán grupos de la sociedad civil, como la Mesa Redonda Multicultural sobre Seguridad. Con esta iniciativa, además de dar legitimidad y mejor coordinación a estas políticas, estos grupos también fun-

cionarán como órganos de control en caso de que las agencias del gobierno excedan sus facultades. Además se anuncia la iniciativa de impulsar la expansión de una nueva generación de fronteras inteligentes alrededor del mundo y consolidando los cambios anteriormente mencionados (Gobierno de Canadá, 2004b).

En resumidas cuentas, esta revolución de la seguridad de la patria canadiense crea instituciones como la PSPEC, encargada de hacer esta concentración de funciones al estilo DHS de los Estados Unidos, en aras de conseguir una mejor coordinación interna con su vecino del sur, con el cual trabaja de forma fluida e integrada; es decir, los canadienses están actuando ante el nuevo escenario de inseguridad internacional y haciendo los cambios institucionales para afrontar mejor estos retos. Además, esta coordinación en seguridad es producto de una estrecha confianza mutua entre ambos gobiernos:

Uno de los factores que han permitido a la cooperación bilateral trabajar, y trabajar bien, es la existencia previa de una extensa y multifacética red de colaboración a nivel burocrático entre las agencias de aplicación de la ley, inteligencia, salud y seguridad pública de los dos gobiernos. Estos vínculos funcionales de largo entendimiento dotan a Canadá de amplias ventajas para hacer contribuciones significativas a la Seguridad de la Patria de los Estados Unidos (Sokolsky, 2004:36).

## CONCLUSIÓN

*La seguridad de América del Norte: Rompecabezas en permanente construcción y negociación entre los tres socios*

Poco a poco se está construyendo un sistema de seguridad de América del Norte que tiene como epicentro la protección de la patria en Estados Unidos. Esto no se restringe a América del Norte y sus tres socios. Se refiere a un cambio en muchos aspectos de la seguridad de Estados Unidos, a la cual el resto de los actores internacionales tienen que afrontar. Es de llamar la atención el papel de Canadá en este sentido, pues ha asumido que su aportación a la seguridad estadounidense está directamente vinculada a su propia seguridad, por lo cual ha consolidado su colaboración con las agencias de Estados Unidos y ha mantenido su *status* de relación bilateral especial. Incluso, Canadá, aunque en muchos casos se ha adaptado institucionalmente a las reformas de Estados Unidos, en un sentido similar a la creación de estructuras de *homeland security*,

puede mantenerse independiente de otros acuerdos de defensa. En este sentido rechazó, a inicios de 2005, la Iniciativa de Defensa de Misiles Balísticos.<sup>4</sup>

Por otra parte, México también da una amplia colaboración, de acuerdo con sus limitados recursos, pero sin generar respuestas institucionales similares porque se carece de una definición y proyecto propios de seguridad nacional, debido a que sus instituciones son débiles y, por tanto, sólo reactivas en esta materia, por lo que la realidad lo toma por sorpresa y pierde amplios espacios de negociación con sus socios del TLCAN. México podría aprovechar la coyuntura para hacer más eficientes sus instituciones de seguridad, al interactuar con Estados Unidos y Canadá, orientando los problemas trilaterales de seguridad como catalizadores de una mayor integración e institucionalización en América del Norte. Aquí surge la pregunta: ¿se puede o no superar el *bilateralismo dual* de Estados Unidos con cada uno de sus vecinos? Creemos que la superación de este bilateralismo es posible a largo plazo y que tuvo un importante paso en 2005 con la promulgación de la ASPAN en marzo de 2005.

Hemos visto que el TLCAN, la firma de los acuerdos de fronteras inteligentes y, en 2005, el ASPAN, han generado importantes grupos de interés en los tres países que impulsan la búsqueda de esquemas comunes de seguridad. En este sentido se inscribe el esfuerzo del Grupo de Trabajo Independiente Trinacional (Trinational Independent Task Force), cuya propuesta central señala:

Con esa finalidad, el grupo de trabajo propone la creación en el 2010 de una comunidad de América del Norte que incremente la seguridad, prosperidad y la oportunidad [...] Sus parámetros se definen por un arancel externo común, y un perímetro externo de seguridad, dentro del cual el movimiento de personas, productos y capital debe ser legal, ordenado y seguro. Su meta es garantizar una América del Norte libre, segura, justa y próspera (Council on Foreign Relations, 2005:127).

De igual manera, en los tres países hay grupos que están en contra de profundizar esta integración en América del Norte. Canadá es el país más favorable a la integración, mientras que en el seno de las elites políticas de México y Estados Unidos se han fortalecido los grupos nacionalistas que están contra el TLCAN. Además, Canadá y Estados Unidos no confían en las instituciones mexicanas, argumentando su ineficiencia e incluso corrupción. Esto es notable cuando aparecen casos de narcotráfico, sobre todo en la frontera norte de México. Por su lado, en México aún existe una opinión pública antiestaduni-

<sup>4</sup>U. S. Ballistic Missile Defense Initiative.

dense muy arraigada que rechaza hacer el papel de “socio subordinado” de Estados Unidos y menciona el “peligro de la pérdida de la soberanía”, cuestionando la relación México-Estados Unidos. Estas percepciones son más profundas en temas de seguridad y defensa, lo que explica la reducida cooperación militar de México con sus socios, al negarse a participar en el NORAD y el Comando Norte, además del rechazo a colaborar en misiones en el exterior que no sean de ayuda humanitaria.<sup>5</sup>

Hemos visto que Canadá y México son socios estratégicos para la seguridad de la patria en Estados Unidos, pero son cautelosos y no comparten la estrategia de acción preventiva contra el terrorismo internacional. Eso quedó en evidencia al negarse a respaldar la acción militar en Irak en el año 2003 si ésta no tenía el respaldo del Consejo de Seguridad de la ONU. Al respecto, cabe mencionar que a pesar de la intensa colaboración, aún quedan amplios márgenes de autonomía de ambos países respecto a las políticas estratégicas internacionales de Estados Unidos, tomando en cuenta que subsisten diferencias de intereses, especialmente representadas en el ámbito diplomático.

Este debate involucra el vínculo de integración, comercio y seguridad. Al ser socios comerciales de Estados Unidos en el TLCAN, Canadá y México no pueden escapar a las tendencias al cierre de fronteras y la adopción de medidas de seguridad, pues una de las premisas del cambio de doctrina de Estados Unidos es que estas medidas no pueden obstaculizar el intercambio de mercancías y personas. Ello lleva a adoptar medidas que vinculan el concepto de *fronteras legales* abiertas al comercio y al flujo legal de personas, pero restringidas a comercio no controlado o ilegal y tránsitos fronterizos ilegales. Éstos son los desafíos de los próximos años respecto del comercio y el fortalecimiento de la seguridad en las relaciones internacionales.

## BIBLIOGRAFÍA

- American Forces Information Service, “Bush Signs 31\$ billion Homeland Security Bill”, 1 de octubre de 2003.  
———, “Ridge Announces New System Database”, 23 de febrero, 2004a.

<sup>5</sup>México se ha negado sistemáticamente a participar en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, lo que lo ha aislado del entorno latinoamericano y mundial, pues la comunidad internacional lo interpreta como una actitud aislacionista y “soberanista”.

- , *Homeland Security Deputy Secretary Lists Accomplishments*, 25 de febrero, 2004b.
- Andreas, Peter, “Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-First Century”, *International Security*, vol. 28. núm. 2, 2003a.
- , “A Tale of Two Borders: The U. S.-Canada and U. S.-Mexico Lines after 9-11”, en Andreas, Peter y Thomas Biersteker (eds.), *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, Nueva York, Routledge, 2003b.
- Bondi, Loretta, *Beyond the Border and Across the Atlantic. Mexico's Foreign and Security Policy post September 11<sup>th</sup>*, Washington, D. C., Center for Transatlantic Relations, SAIS, 2004.
- Carter, Ashton B. y William J. Perry (eds.), *Preventive Defense: A New Security Strategy for America*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 1999.
- Clarkson, Stephen, “The View from the Attic: Towards a Gated Continental Community?”, en Andreas, Peter y Thomas Biersteker (eds.), *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, Nueva York, Routledge, 2003.
- Creel Miranda, Santiago, “La migración y la seguridad entre México y Estados Unidos”, en *Foreign Affairs en español*, vol. 4, núm. 2, abril-junio de 2004.
- Departamento de Estado de Estados Unidos, Programa de Información Internacional, “Secretario Ridge inaugura programa seguridad frontera E.U.-México”, 5 de diciembre de 2003.
- , “Asociación E. U.-México vital para seguridad del territorio nacional”, México, 26 de marzo de 2004.
- Flynn, Stephen E., “Vulnerable Estados Unidos”, *Foreign Affairs en español*, vol. 2, núm. 1, primavera de 2002.
- Gobierno de Canadá, “Communications Group, Public Safety and Emergency Preparedness Canada”, 13 de febrero, 2004a.
- , “Government of Canada releases comprehensive national security policy”, Ottawa, Ontario, 27 de abril, 2004b. En [http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view\\_news\\_e.asp?id=1364](http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_e.asp?id=1364). Consultado el 5 de septiembre de 2004.
- Independent Task Force Report, *Building a North American Community*, Estados Unidos, Council of Foreign Relations-Canadian Council of Chiefs Executives y Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, 2005.
- New York Times*, “U. S. Increasing Surveillance of Canadian Border”, 21 de agosto de 2004.

- Peschard-Sverdrup, Armand, "Mexico Alert: The Impact of the War on Iraq in Mexico", *Hemispheric Focus*, vol. 11, núm. 10, abril de 2003.
- Ramos García, José María, *La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: Problemas y desafíos*, México, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y Porrúa, 2004.
- Ridge, Thomas, *Transcripción de la conferencia ofrecida el 19 de febrero de 2004 en la Cd. de México en evento organizado por la Cámara de Comercio y el ITAM*, México, D. F., Oficina de Información de la Embajada de Estados Unidos en la ciudad de México, febrero, 2004a.
- , "Dos patrias, una misión. Cómo la seguridad interna y la respuesta estadounidense al 11-S han unido a México y Estados Unidos", *Foreign Affairs en español*, vol. 4, núm. 2, abril-junio, 2004b.
- Sokolsky, Joel, "Realism Canadian Style: National Security Policy and the Chrétien Legacy", *Policy Matters*, vol. 5, núm. 2, junio de 2004.
- The 9/11 Commission Report, *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, Nueva York, W. W. Norton & Company, 2004.
- The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, septiembre de 2002. En <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>. Consultado el 10 de diciembre de 2004.
- U. S.-Mexico Binational Council, *U. S.-Mexico Border Security and the Evolving Security Relationship. Recommendations for Policymakers*, México, Center Strategic and International Studies e Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), abril de 2004.
- U. S. Congress, "H.R. 2975 to Combat Terrorism, and for other Purposes", *Patriot Act: Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*, Washington, D. C., 2 de octubre de 2001.
- , *The Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act*, aprobada en mayo de 2002.
- Vega García, Ricardo Clemente, *Versión estenográfica de la conferencia de prensa conjunta del secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, y del secretario de la Defensa Nacional, general Ricardo Clemente Vega García, en el salón Juárez de esta dependencia*, 2003. En <http://www.segob.gob.mx>. Consultado el 20 de marzo de 2003.
- Wang Tova, Andrea, "The Debate over the North American Security Perimeter", *Homeland Security Project, Issue in Brief*, The Century Foundation, mayo de 2002.