

**Alejandro Ibarra-Yúnez\***

# *Fronteras seguras y facilitación de comercio: análisis de Economía Institucional<sup>1</sup>*

La llamada Nueva Economía Institucional (NEI) tiene aplicaciones en muchos campos de la economía, como mecanismos de incentivos, costos de transacción y la estructura y dinámica de agentes económicos o reguladores. Pocas aplicaciones existen sin embargo en el campo de la coordinación entre entidades de seguridad y facilitación de comercio. Después del 11 de septiembre de 2001, el proceso de integración económica derivado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue afectado por la agenda unilateral de seguridad de los EUA y sus costos distribuidos se han concentrado en el sector privado en términos de estandarización, y en el sector público en términos de coordinación entre órganos de gobierno. El presente estudio hace uso de la NEI para evaluar los retos de la integración y facilitación del comercio dentro de un nuevo marco de seguridad, para el caso de México, así como explicar razones del bajo compromiso internacional de México.

*Palabras clave:* economía institucional, seguridad, comercio, TLCAN, centro-periferia.

*Palabras clave OCDE:* economía internacional, obstáculos al desarrollo, cooperación internacional, marco institucional.

## *Safe Boundaries and Trade Facilitation: Analysis of Institutional Economy*

The so-called New Institutional Economics presents applications in many economics areas, such as incentive mechanisms, transaction costs, and the structure and dynamics of economic

---

\*Alejandro Ibarra-Yúnez es profesor titular de Economía y Política Pública en el Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey, Escuela de Graduados en Administración y Dirección de Empresas (EGADE), Av. Fundadores y Rufino Tamayo s/n, Col. Valle Oriente, Garza García, Nuevo León. Tel. 01-81-8625-6075; fax. 01-81-8625-6098. Correo electrónico: aibarra@itesm.mx

<sup>1</sup> Artículo recibido el 5 de diciembre de 2006 y aceptado el 1 de marzo de 2007. El autor agradece el apoyo de la cátedra de investigación Economía de la Frontera Norte, del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey; a Ismael Aguilar por sus comentarios útiles a la presente investigación; a los asistentes a la sesión de redes, del XIII Congreso Anual TAMU-Tecnológico de Monterrey, verano 2006, así como a dos árbitros anónimos del presente trabajo.

agents and regulators. Few applications exist, however, in the area of coordination among national security and trade facilitation entities. After 9/11 of 2001, the process of economic integration derived from the North American Free Trade Agreement was affected by the unilateral security agenda originated in the US and its distributed costs have concentrated in the private sector in terms of new standards, while the public sector faces costs of coordination among government agencies. The present study uses NIE to evaluate challenges to Mexico's integration and trade facilitation within a new framework of security, and explains reasons behind low international commitment by Mexico.

*Keywords:* institutional economics, security, trade, NAFTA, center- periphery.

*Keywords OCDE:* international economics, obstacles to development, international cooperation, institutional framework.

## INTRODUCCIÓN

Al momento histórico en que se discute en el congreso de los EUA el paquete de seguridad y migración, así como después del 11 de septiembre cuando se dieron los ataques terroristas a las Torres Gemelas en Nueva York, los retos para la cooperación en seguridad binacional son enormes, pero así son las diferencias conceptuales, de política, de presupuestos asignados y de acciones hacia adentro del aparato de facilitación comercial y de seguridad.

A partir de los ataques del 9/11, y dentro del marco de operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se desarrolló una cooperación sin precedente para incrementar la vigilancia a toda la mercancía de exportación transportada hacia los EUA así como a millones de personas que arriban a México en los aeropuertos internacionales. Por su parte, entre 2001 y 2006, el gobierno mexicano implantó mecanismos de revisión de importaciones a México, aunque con menos integralidad que las fronteras de los EUA. El fenómeno binacional es complejo porque se ha caracterizado por mayor número de migrantes indocumentados que cruzan la frontera porosa entre México y los EUA, así como miles de millones de dólares de cocaína, heroína, marihuana y metanfetaminas. El tema requiere de cooperación en el más alto nivel federal, así como en niveles gubernamentales subfederales y de cámaras y empresas mismas, como lo apunta Smith (2005).

En 2002 se firmó el Acuerdo de Asociación Fronteriza México-EUA (US-Mexico Border Partnership Agreement), llamado también "Frontera Inteligente", con el fin

de permitir, con el uso de alta tecnología de rayos gama, la revisión de toda mercancía que cruza la frontera y pasa por puertos de seguridad fronterizos. El acuerdo ha implicado la certificación de más de mil compañías mexicanas que representan 80% del valor del comercio internacional de mercancías. Toda la información de la carga transportada debe ser compartida entre los gobiernos de México y los EUA. La Dirección General de Aduanas es la encargada de llevar a cabo el programa de frontera inteligente y de promover el transporte de mercancías no riesgosas para la seguridad, y así concentrarse en vigilar mercancías, personas y dinero que sí representan riesgos ingentes para la seguridad de los EUA. Sin embargo, como fue enfatizado por miembros del Border Trade Alliance (Alianza del Comercio Fronterizo) en 2004, el reto es cómo involucrarse de manera integral en el manejo y la administración del crecimiento de las fronteras.

El fenómeno binacional trasciende lo referente a la seguridad fronteriza y abarca la facilitación de comercio, el tema de desarrollo fronterizo integral y lo concerniente a los flujos migratorios ordenados. En suma, el desarrollo económico y social binacional, así como la estructura y dinámica de las reglas del juego cooperativo, llevan a enfocarse en las agencias e instituciones relevantes que se enfrentan a condicionantes para lograr crecimiento del bienestar dentro del vínculo de seguridad y facilitación del comercio. Éste es el enfoque de la Nueva Economía Institucional (NEI).

En 2005 se creó la Asociación para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN en español y Security and Prosperity Partnership for North America SPP en inglés), que a sólo un año de operación ha definido acciones concretas separando la parte de prosperidad, de la de seguridad sobre todo en los EUA y en Canadá. Más aún, para el caso de los EUA y Canadá, se iniciaron procesos concretos para la infraestructura fronteriza, armonización aduanera, estándares de comercio y transporte, en el denominado concepto de “common security/common prosperity” (Reunión Bush-Martin en noviembre 30, 2004). La falta de coordinación y fuerza política en México han hecho que el país se rezague en las acciones bilaterales llevadas a cabo entre Canadá y los EUA, lo cual llevó al coordinador de políticas públicas de la administración Fox, Eduardo Sojo, a renombrar a la Asociación por la de “Alianza”, denotando al menos tres aspectos: *a)* ante la insuficiencia de políticas públicas concretas en el lado mexicano, buscar el referente estadounidense para

adaptarlo y aplicarlo en nuestro país (concepto llamado de centro-periferia aplicado al tema de seguridad); *b*) buscar con la palabra alianza un espacio de tiempo calendario así como tiempo político para que México avance en participar activamente y con resultados en la lucha por la prosperidad y por la seguridad; *c*) separar el tema migratorio del de seguridad y prosperidad, aceptando que el mismo implica ajustes legislativos en los EUA más complejos y de largo plazo que los puntos de seguridad y, en medida relacionada, prosperidad (esta última requiere de presupuestos de cada país aunque de manera coordinada).

Ahora bien, es importante notar que la ASPAN no reemplaza las actividades exitosas del TLCAN, ni la iniciativa de fronteras inteligentes iniciada en 2002, ni la iniciativa de comercio libre y seguro o FAST, que preceden al ASPAN pero no son integrales como éste.

El ASPAN cubre los siguientes aspectos de política trilateral, bilateral y cooperativamente en cada país: 1) Grupos de trabajo de seguridad, bajo el liderazgo norteamericano del Departamento de Seguridad Interna, en el más alto nivel (Sec. Chertoff), y 2) Grupos de trabajo sobre prosperidad, bajo el liderazgo del Departamento de Comercio, en el más alto nivel (Sec. Gutiérrez). Por el número de rubros, parecería que existe más énfasis en la agenda de prosperidad, pero ello no necesariamente corresponde a la realidad, ya que la forma de relación o reglas del juego de seguridad atienden a visiones de centro-periferia, mientras que las de prosperidad o facilitación de comercio implican utilizar estructuras institucionales ya probadas desde el inicio del TLCAN y que ahora deben convivir con las de seguridad. Por ello, el presente trabajo se concentra en este tema.

Institucionalmente para el caso de los EUA, el Departamento de Estado (Sec. Rice) se encarga de coordinar los trabajos de los departamentos de seguridad interna y de comercio, así como de representar todos los esfuerzos ante los gobiernos de Canadá y México. Para el caso de México, se formaron grupos de trabajo paralelos con el liderazgo de la Secretaría de Gobernación al más alto nivel (Sec. Abascal) y de Economía (Sec. De Alba), con la participación, aunque no la coordinación, de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Sec. Derbez). Un cuestionamiento alrededor del énfasis o urgencia del ámbito de seguridad es que a cargo de ella se definió en México al gabinete de Orden y Respeto que no incluye a las secretarías de Energía

(para el tema de “prosperidad”), de Comunicaciones y Transportes o Pemex, que tienen interinfluencia con el tema de seguridad.

La bibliografía sobre el tema de seguridad e integración es muy escasa. Se ha centrado en trabajos del área de la teoría del derecho (Alvarado y Arzt, 2001; Bailey y Chabat, 2003; García Ramírez, 1993); del problema de corrupción (Zepeda Lecuona, 2002); o de derechos humanos. Sólo algunos trabajos como los de Lozano Gracia (2001); Rodrick, Subramanian y Trebbi (2002), o Ruiz Harrel (1998), se abocan a analizar el cambio institucional siguiendo un enfoque de modelos heurísticos del problema; y existen menos estudios aún sobre el impacto de eventos como 9/11 sobre los negocios (Salmon, 2005 es excepción).

Cabe hacer notar que los primeros pasos importantes hacia un sistema nacional de seguridad pública no son nuevos. Ya en diciembre de 1994 se promovió un cambio a los artículos 21 y 73 (fracción XXIII) constitucionales de México, en que se estableció como obligación de Estado la coordinación entre los tres órdenes de gobierno de la seguridad pública. En 1995 se diseñó un sistema de coordinación de seguridad pública nacional en todos los niveles de gobierno (Sistema Nacional de Seguridad Pública, SNSP), pero, dada la estructura de la impartición de justicia en los diversos órganos judiciales y de los ejecutivos, mantuvo la distribución de sus competencias y un sistema en general “atomizado”, donde la coordinación asume que será efectiva y sin corrupción. Para reducir los problemas de esta índole, se tomaron medidas jurídicas como dotar de independencia a la Suprema Corte de Justicia Federal, establecer que la entonces Policía Federal Preventiva (PFP) fuera depositaria de la prevención de delitos federales graves (narcotráfico y crimen organizado), lo cual es condición necesaria pero no suficiente para lograr contar con un sistema de justicia realmente dentro de la globalidad, promotor de la competitividad del país y responsable, junto con la sociedad, de la transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. Adicionalmente, los temas de prioridad sobre seguridad estaban en el mismo nivel. Todo ello cambió después del 9/11 (Véase Sexto Informe de Gobierno, 2000).

¿Cuáles son los referentes binacionales? ¿Cuáles son los retos más importantes en el tema de seguridad con facilitación de comercio? ¿Cuánto se ha hecho en la seguridad comercial, o bien, cuáles han sido los costos y su distribución? ¿Cómo establecer prioridades basadas en enseñanzas concretas del mundo?

A fin de poder contestar preguntas como las anteriores, la presente investigación plantea que el desarrollo institucional cooperativo con dos objetivos en ocasiones contrarios y en ocasiones complementarios de seguridad y facilitación comercial pueden hacer uso de la Nueva Economía Institucional (NEI) como marco teórico. Anderson (2006) desarrolla un estudio para Canadá utilizando la NEI como referencia teórica. Por su parte, Pastor (2001) argumenta que mientras que la Unión Europea parece tener demasiadas instituciones, el área del TLCAN no tiene suficientes. El asunto es importante ya que las instituciones del TLCAN en conjunto con las instituciones del 9/11 ahora se mezclan y condicionan la integración más profunda de los tres socios comerciales de la región de Norteamérica. Además, mientras que las instituciones del TLCAN parten de necesidades de las empresas, las correspondientes a la seguridad post 9/11 emanan fuertemente de los niveles más altos del gobierno de los EUA, como centro para la periferia de México y Canadá.

El presente estudio se concentra en la seguridad fronteriza y la facilitación de comercio. Por ello, no se abordan los temas del complejo fenómeno de la migración, ni los esfuerzos contra el problema del narcotráfico. La investigación se divide como sigue: después de revisar rápidamente la importancia de los flujos comerciales para México que fueron poco afectados en valor después de 2001, la tercera parte se concentra en el desarrollo institucional de México sobre seguridad y frontera, que parte desde la administración Zedillo, pero que ante la forma de relación centro-periferia (EUA como centro) ha modificado las estructuras institucionales así como los incentivos y niveles de compromiso. En la cuarta sección se analiza el referente de Canadá con los EUA, para revisar el desarrollo institucional y sus retos más importantes para el caso de México en su distribución de costos. El trabajo concluye con impactos de política para México ante el nuevo orden institucional de comercio y seguridad.

#### IMPORTANCIA DEL COMERCIO A DOCE AÑOS DEL TLCAN

La relación comercial trilateral existente entre Estados Unidos de América, Canadá y México a lo largo de doce años se ha fortalecido a pesar de diversos aconteci-

mientos que se han presentado durante este periodo, tales como la crisis cambiaria y financiera llamada Tequila (enero 1994), los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los EUA y la incursión de China en el mercado de los negocios. Los hechos anteriores no lograron descarrilar la dinámica de la integración medida en flujos comerciales, de integración de cadenas productivas y de inversión.

El atentado del 9/11 fue un acontecimiento que afectó de manera importante la economía global, con un impacto directo en otras negociaciones comerciales entre los países, que disminuyó el comercio mundial. Sin embargo, el impacto comercial entre los socios del TLCAN fue mínimo, no logrando mermar de forma significativa las relaciones comerciales entre los socios, aunque sí fueron grandemente afectadas las cadenas productivas de sectores integrados en procesos de producción transfronterizos.

Por ejemplo, las exportaciones de productos agrícolas durante 2001 (que podrían representar riesgos de bioterrorismo) sufrieron una disminución respecto al año anterior de sólo 2% para Estados Unidos y 3% para México y Canadá, pero respecto a las importaciones Estados Unidos tuvo una disminución de 1% mientras que Canadá y México tuvieron incrementos de 2 y 11% respectivamente. Ante el ciclo económico recesivo, es difícil separar razones de ciclo económico de las de seguridad en este sector.

Respecto a las exportaciones y las importaciones de manufacturas en 2001, hubo un decremento en ambas partidas en los tres países. Para exportaciones, los porcentajes de reducción son los siguientes: EUA 7%, Canadá 8% y México 3%, siendo México el menos afectado. Por su parte, las importaciones se redujeron en los siguientes porcentajes: EUA, caída de 6%, Canadá, de 9% y México de 2 por ciento (OCDE, 2004).

En general, el comercio entre los países socios del TLCAN se ha incrementado en 173% desde el inicio del tratado hasta 2005, ya que pasó de 297 a 810 mil millones de dólares, lo cual implica que cada día los socios del TLCAN comercian cerca de 2.2 mil millones de dólares en el comercio trilateral, sin afectación sustancial después de 2001. Adicionalmente, el comercio intrasectorial se ha profundizado, con cadenas de producción binacionales, como lo apuntan Brühlhart y Thorpe (2001). Lo anterior solamente resalta la importancia de los flujos de comercio dentro del panorama de riesgos a la seguridad fronteriza.

Las mercancías exportadas por Estados Unidos a sus socios del TILCAN crecieron más rápido (en 133%), que las exportaciones realizadas por este país al resto del mundo (77%). Canadá y México son los principales mercados de comercio para Estados Unidos, ya que en 2005 ambos países representaron 36% del crecimiento de las exportaciones norteamericanas al mundo. El gran valor del comercio, es necesario apuntarlo, es solamente una muestra del grado de apertura económica de México, donde el mercado externo se ha convertido en un motor importante del crecimiento, pero también implica mayor dependencia económica, con todas sus consecuencias positivas y negativas. El cuadro 1 resume los flujos comerciales de los tres socios.

Por su parte, el flujo de comercio ha enfrentado importantes retrasos en los cruces fronterizos, haciéndose más patente la afectación del comercio después del 9/11, de Canadá hacia los EUA si se mide por el tiempo extra de cruce fronterizo. Sin embargo, medido por el tiempo total promedio de un cruce, la suma del tiempo promedio y el tiempo extra de cruces muestra que los mayores costos de tiempos se encuentran en específico en el Puente Peace (85.2 minutos promedio); Blue en Canadá (80.3); y luego Otay-Mesa (64.3) y Laredo (54.9), que es el puerto más activo. Ello se muestra en el cuadro 2.

Como puede observarse, existe un impacto muy claro del efecto del 9/11 y la aplicación de medidas de seguridad fronteriza a partir de 2001 en términos, no de valor comercial, sino de costos de retrasos en los cruces fronterizos. Tanto para Canadá como para México, los tiempos adicionales de esperas en fronteras se han mantenido altos desde entonces, con el consecuente impacto negativo en el flujo de comercio y la cadena de suministro, donde el costo recae en las empresas. Por ejemplo, si se analiza el cuadro 2, de 31.2 minutos en promedio esperado de un cruce en el puente de Laredo, sólo 54.9% cruza en tiempo y los 23.7 minutos extra en promedio, representan un costo alto y no esperado para los exportadores mexicanos. La situación empeora al cruzar por las fronteras de Otay-Mesa y el Paso, pero parece aún más crítica en algunas fronteras de Canadá. Las instituciones establecidas a partir del 9/11 modificaron las reglas del juego que influyen sistemáticamente en la integración del comercio e inversiones, así como se interinfluyen en la toma de decisiones de políticas económicas y de seguridad, en los tres socios comerciales, como lo resalta Anderson (2006).

CUADRO 1. COMERCIO EN EL TLCAN (MILLONES DE USD)

Año	Canadá		México		Estados Unidos	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
1993	145,178	139,035	51,886	68,439	464,773	603,438
1994	165,376	155,072	60,882	83,075	512,627	689,215
1995	192,197	168,426	79,542	75,858	584,743	770,852
1996	201,633	175,158	96,000	93,674	625,073	822,025
1997	214,422	200,873	110,431	114,846	689,182	899,020
1998	214,327	206,066	117,460	130,948	682,138	944,353
1999	238,446	220,183	136,391	146,084	695,797	1,059,440
2000	276,635	244,786	166,367	182,702	781,918	1,259,300
2001	259,858	227,291	158,547	176,185	729,100	1,179,180
2002	252,394	227,499	160,682	176,607	693,103	1,200,230
2003	272,739	245,021	165,396	178,503	724,771	1,303,050
2004	316,547	279,780	187,999	206,060	818,775	1,525,516
2005	359,578	320,105	213,711	231,670	904,289	1,732,706

Fuente: Estadísticas del World Trade Organization.

CUADRO 2. ALGUNAS ESTADÍSTICAS DE LA FRONTERA

<i>Cruces</i>	<i>Tiempo Promedio (min)</i>	<i>Percentil 95% en cruce a tiempo</i>	<i>Buffer time (tiempo extra al esperado)</i>	<i>Buffer index (tiempo extra/ tiempo promedio)</i>
Total hacia EUA	26.8	70.1	43.3	161.6
Total hacia EUA por Canadá	24.1	70.3	46.2	191.7
Total hacia EUA por México	33.8	64.9	31.1	92.0
Puente Ambassador	20.4	33.9	13.4	65.7
Blaine	17.3	35.6	18.3	105.8
Blue Water	34.2	80.3	46.1	134.8
El Paso	37.2	77.4	40.2	108.1
Laredo	31.2	54.9	23.7	76.0
Otay Mesa	35.0	64.3	29.3	83.7
Puente Peace	23.3	83.4	61.9	265.7

Fuente: USDOT, marzo de 2005, consultada en abril de 2006.

## LOS PRIMEROS PASOS: LA ADMINISTRACIÓN ZEDILLO

Como se indica en la introducción, los sistemas reales de coordinación entre todos los niveles de gobierno en los aspectos de seguridad pública se iniciaron en diciembre de 1994, al inicio de la administración del presidente Zedillo, al cambiar los artículos 21 y 73 (fracción XXIII) de la Constitución, donde se elevó a rango constitucional el papel del poder judicial. Además, en 1995 y 1996 se implantaron mecanismos para la coordinación entre diversos niveles de gobierno para la prevención y combate del crimen organizado, pero en ese entonces la estructura existente de las agencias y órdenes de competencia de las mismas tenían serios problemas de coordinación, capacidades legales y enfoque.

Desde un punto de vista institucional, el poder judicial y en específico las policías han transitado de ser órganos de gobierno judiciales y de respuesta a problemas de inseguridad, ilegalidad y crimen, hacia la visión de que esta actividad del gobierno es parte de una respuesta social interrelacionada con las demandas sociales, en acuerdo con los principios de la NEI. Hoy en día, el poder judicial en los países modernos gana respeto social porque está inserto en la sociedad misma, rinde cuentas, coparticipa con la sociedad en la definición compartida de seguridad. Por ello, en muchos países se han diseñado sistemas de: *a)* referentes o *benchmarks* de todos los “activos” en que el poder judicial mantiene nexos y relaciones a nivel internacional; *b)* se establecen mediciones de desempeño en términos no sólo de acciones concretas, sino de presupuestos, logros, transparencia y reputación frente a la sociedad (encuestas de satisfacción ciudadana y reputación frente a grupos específicos servidos, como los exportadores/importadores, zonas fronterizas o agrupaciones de transportistas); *c)* se establecen, junto con la sociedad, qué atribuciones propias de la función de investigación y acciones judiciales deben mantenerse confidenciales; *d)* se establece un marco de referencia para la mejora continua, derivado del escrutinio público y encuestas de percepción. Es decir, bajo el enfoque de NEI el poder judicial en todos sus ámbitos se parece mucho a cualquier actividad empresarial competitiva y abierta al escrutinio. Ello es clave, ya que de acuerdo con la NEI las instituciones (como reglas del juego) deben ser generalmente aceptadas por los agentes económicos, como condicionantes positivos y negativos,

de las acciones individuales (North, 1990). Sin embargo, está poco estudiado cómo se han modificado las variables de desempeño de negocios ante las nuevas reglas del juego.

Por otra parte, los segmentos del poder judicial con carácter de bien privado deben separarse de aquellos considerados como bien público que no son sujetos de visiones de mercado, lo cual obliga a diseñar medidas específicas de vigilancia y rendición de cuentas, así como justificar el papel de la coordinación nacional e internacional de las competencias en agencias de gobierno, por la característica de bien público que trasciende un solo orden jurídico o de competencia específica. Tal es el caso de la seguridad nacional así como de la relación de la seguridad con la facilitación del comercio internacional (Brück, 2004; Kunreuther y Heal, 2003).

La visión descrita es crítica para desarrollar un sistema de justicia moderno, operacional, coordinado, transparente, abierto al escrutinio público y donde se minimizan las razones que bloquean la coordinación intergubernamental y sobre todo internacional. Tal ha sido el problema de “gran visión” del gobierno mexicano, aun desde los claros esfuerzos en dirección de mayor transparencia, efectividad y modernidad del orden judicial iniciado en la administración Zedillo. Desde luego, a lo anterior debe adicionarse la ingente necesidad de simplificar los procedimientos legales.

Sobre la prevención y persecución de delitos federales, en la administración Zedillo se promovieron un cúmulo de leyes, decretos y cambios administrativos hacia la modernización, con visión integral aunque manteniendo el sistema organizacional. Por ejemplo, en su Sexto Informe de Gobierno, se hace referencia al papel de la PFP como “coadyuvante” con otras autoridades competentes, en al menos dos artículos de la ley de la PFP (Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno, 2000):

- Para fines de seguridad pública la Ley de la PFP le otorga atribuciones en materia de inspección y vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, aduanas, recintos fiscales, garitas y puntos de revisión aduanero; con los mismos fines, actúa sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías en cualquier parte del territorio nacional,

y en la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas.

- También tiene atribuciones de inspección y vigilancia en materia migratoria.

La ley de la PFP, *a)* agrupaba a todas las policías administrativas en un solo cuerpo de seguridad; *b)* relevando responsabilidades policiales a órganos militares que habían sido asignados a esta tarea sobre todo de crimen organizado y contrabando; *c)* relevaba a la PGR de la seguridad interior para concentrar dicha actividad en la PFP.

La distribución de los recursos federales para la seguridad pueden observarse en el cuadro 3.

Como puede observarse, los mayores esfuerzos, dado el *statu quo*, se dedicaron a mejorar la infraestructura física con recursos fundamentalmente federales y en mucho menor medida conjuntos (federales-estatales), en actividades genéricas (aunque con atención creciente al crimen organizado pero con poca interrelación con la competitividad económica en las relaciones comerciales internacionales). Destacan los recursos mínimos destinados a la participación del sistema de seguridad con la comunidad. También el cuadro hace resaltar el poco énfasis presupuestal para desarrollar mecanismos de evaluación de resultados y rendición de cuentas. En todo caso, estaba ausente una visión integral de seguridad fronteriza y facilitación de comercio para la competitividad del país y sus empresas.

Por otra parte, en la administración Zedillo ya se abordaba el punto necesario de fortalecer la frontera Norte del país y coordinar esfuerzos para mitigar el fenómeno migratorio, de contrabando de mercancías y de cruce de estupefacientes entre México y los EUA. Sin embargo, algunos estudios fueron fundamentales para que otros organismos, sobre todo internacionales, pusieran atención al problema de seguridad en un mundo global y sobre todo en el marco del TLCAN.

Un estudio de La Porta, López de Silanes, Schleifer y Vishny (1998) midió la calidad de los gobiernos de una muestra de setenta y cinco países en el mundo, que dependen de aspectos jurídicos, regulatorios y culturales en primera instancia; y abordaron el costo de hacer negocios en una muestra de sesenta y cinco países, donde la corrupción y el negocio para la burocracia nacional, sobre todo en países de América Latina, como México, de poner restricciones a la creación de empresas, deben abor-

CUADRO 3. RECURSOS EJERCIDOS POR EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, 1996-2000<sup>1/</sup> MILLONES

<i>Concepto</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Var. % real</i>	
						<i>2000/97</i>	<i>2000/99</i>
<b>ORIGEN</b>							
<b>TOTAL</b>	<b>25.3</b>	<b>2,258.3</b>	<b>3,516.4</b>	<b>9,054.1</b>	<b>12,255.4</b>	<b>267.3</b>	<b>22.6</b>
Recursos federales	25.3	1,724.9	2,729.8	7,286.7	10,382.6	307.4	29.1
FASP <sup>2/</sup>	25.3	1,215.8	2,003.3	4,715.0	5,170.0	187.8	-0.7
Dependencias federales		509.1	726.5	2,571.7	5,212.6	593.0	83.6
Recursos estatales		533.4	786.6	1,767.4	1,872.8	137.6	-7.0
<b>DESTINO</b>							
<b>TOTAL</b>	<b>25.3</b>	<b>2,258.3</b>	<b>3,516.4</b>	<b>9,054.1</b>	<b>12,255.4</b>	<b>267.3</b>	<b>22.6</b>
Dependencias federales <sup>3/</sup>		509.1	726.5	2,571.7	5,212.6	593.0	83.6
Financiamiento conjunto (Recursos federales y estatales)	25.3	1,749.2	2,789.9	6,482.4	7,042.8	172.5	-1.6
Profesionalización	25.3	150.0	383.3	383.2	188.1	-15.1	-55.5
Equipamiento, tecnología e infraestructura		1,599.2	2,243.2	5,246.5	5,846.1	147.4	0.9
Apoyo a tribunales superiores de justicia <sup>5/</sup>				77.2	110.3		29.4
Participación de la comunidad				73.6	78.1		-3.9
Seguimiento y evaluación					71.5		
Socorro de Ley <sup>6/</sup>			163.4				

Fuente: SG. Sexto informe de gobierno cuadro 2.1. <sup>1/</sup> Cifras sujetas a revisión por solicitud de reprogramación de los estados. Para 1999, cifras actualizadas por solicitudes de los estados de Baja California Sur y Veracruz. <sup>2/</sup> Fondo creado en 1999. Para los años 1996, 1997 y 1998 las cifras consignadas corresponden a recursos transferidos a los estados y al Distrito Federal por el Ramo 04 Gobernación. Para 1999 y 2000 se refiere a los recursos canalizados a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal del Ramo 33. <sup>3/</sup> En 1997, 1999 y 2000 incluye Socorro de Ley. <sup>4/</sup> Se refiere a recursos destinados a complementar las dotaciones de los agentes del Ministerio Público, policías judiciales o sus equivalentes y peritos de las procuradurías de justicia de los estados y del Distrito Federal, como lo indica el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal. En el año 2000 incluye también a los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores. <sup>5/</sup> Comprende el apoyo a tribunales superiores de justicia en equipo informático, construcción y dignificación de juzgados e instalaciones, así como recursos para profesionalización, entre los principales conceptos. <sup>6/</sup> En los ejercicios diferentes de 1998, el Socorro de Ley se pagó con recursos de la Secretaría de Gobernación fuera del Programa Nacional de Seguridad Pública.

darse relacionando la impartición de justicia con la creación de riqueza sobre todo de empresas. Por otra parte, Price Waterhouse Coopers (2004), en su medida sobre la opacidad de países y gobiernos, da cuenta de los problemas de seguridad relacionados con corrupción, sistemas ineficientes de aduanas y otros, en el costo equivalente fiscal y el riesgo crediticio equivalente para un conjunto de países en el mundo, donde México destaca por su rezago frente a otras economías emergentes, sobre todo de Asia. Por ejemplo, se cuantifica que la opacidad en México equivale a 15% de impuestos corporativos (sobre la renta a personas morales) más de los actuales, así como a 308 puntos base de extra riesgo de crédito, lo cual mina la posición competitiva de las empresas.

Los estudios anteriores, de manera no exhaustiva, dieron pie a que instituciones como el Banco Mundial (Brunetti, Kisunko y Weder, 1997), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2004), y desde luego instituciones de los EUA, abordaran la problemática entre la seguridad y el comercio internacional para economías emergentes que se habían comprometido con la modernización y la apertura económicas, como es el caso de México. Ello precede, pero es importante, al tema de la seguridad y facilitación de comercio que se realiza como punto de política económica y exterior a partir del 9/11.

Para el caso de los EUA y Canadá, la cooperación sobre movimientos migratorios, procedimientos aduaneros e información compartida sobre aeropuertos y medios de transporte data de 1999, cuando se firmó la Canada-United States Partnership (CUSP) entre los presidentes Cretien y Clinton, pero fue sólo hasta la administración del presidente Fox (antes de los ataques del 9/11) cuando se abordó la necesidad de coordinación trilateral en esta materia, ya que dicha cooperación no fue priorizada ni abordada de manera integral en la administración Zedillo. En el caso de Canadá, la población claramente estuvo de acuerdo en que dicha coordinación reduciría las fricciones fronterizas, y también en que era necesario un perímetro seguro en la región de toda Norteamérica. Sinha y Condon (2002) apuntan que en una encuesta 85% de los canadienses apoyaba las medidas de coordinación para la seguridad fronteriza, y pocos veían con sospecha las políticas, aduciendo infracciones a los conceptos de soberanía e independencia en la toma de decisiones de política de seguridad. Por ejemplo, existen oficiales de aduanas de los EUA en los puertos ca-

nadienses para vigilar procesos de migración y flujos de mercancías, pero en México la ley prohíbe su presencia física.

En México no existen cifras similares sobre la aceptación de una visión compartida de seguridad, pero la necesidad de integrar a la sociedad, relevante al apoyo a las medidas de coordinación, no se dio en la administración Zedillo, tampoco en la administración del presidente Fox por no abordarse como un problema realmente urgente, inmediatamente después de los ataques del 9/11. En suma, la necesidad de profundizar en el trato de la seguridad al mismo tiempo que se aborda la facilitación y profundización del comercio y la competitividad de la Región de Norteamérica parece independiente del problema de seguridad post 9/11, pero alcanzó realce a partir de dicho evento.

#### INICIO DE LA ADMINISTRACIÓN FOXISTA Y SITUACIÓN FRONTERIZA DESPUÉS DEL 9/11

Es difícil, por falta de datos enteramente comparables, medir el estado de desarrollo y modernización de las prácticas aduaneras entre México y los EUA, en relación con las de Canadá y los EUA. Baste decir que mientras la armonización aduanera Canadá-EUA se inició desde la mitad de los noventa, como se indica en párrafos anteriores, en el caso de México-EUA, la falta de confianza entre los sectores privado y público (sobre todo en la administración aduanera y de convergencia de infraestructuras), así como otros temas urgentes de la política económica nacional, no han puesto en el mismo nivel que en el canadiense, la modernización de la infraestructura física, legal y administrativa. Ello a pesar de que por la frontera de México con EUA se dan unos veinticinco millones de cruces mensuales de personas, frente a seis millones en la frontera con Canadá (Sinha y Condon, 2002).

Vega Cánovas *et al.* (2005) enfatizan que dado que el TLCAN ha ido eliminando barreras tarifarias y no tarifarias en las fronteras, y son crecientes las adhesiones a reglas de empaqueo, de estándares y colección de impuestos, los puentes fronterizos aumentan su papel para vigilar la sujeción a las reglas (mediante inspecciones aleatorias en general) e impedir el paso de mercancías de alto riesgo para la seguri-

dad sobre todo a partir del 9/11. Dado que en unos diez puentes fronterizos se concentra al transporte de mercancías del ámbito del mercado regional, el esfuerzo aduanero debe profundizar el desarrollo de las aduanas interiores y el registro adecuado de la contenerización de carga hacia dentro de cada uno de los países socios. Lo anterior no sólo incluye las mercancías manufacturadas sino también las agrícolas, de más difícil manejo aduanero por el tamaño de cada empresa exportadora/importadora, o bien de la entidad que consolida la carga.

Asimismo, apuntan que el papel de los transportistas y su armonización de prácticas aduaneras y de inspección son clave para el comercio con seguridad. El cuadro 4 muestra la importancia del comercio por tractocamión, sobre todo de México, con 76% del total exportado por el país, que contrasta con 57% solamente de Canadá hacia los EUA. Con ello se resalta que las decisiones de inversión y el reto de la administración aduanera y de puentes fronterizos moderna y aceptada por los jugadores relevantes, sobre todo en los accesos por carretera, representan condicionantes planteados por los EUA, pero que serían internalizados y adoptados por gobiernos y empresas en México, si representan claramente beneficios económicos netos, como lo apunta la NEI.

El Departamento de Transporte de los EUA muestra en sus reportes anuales que el medio de transporte más afectado en el intercambio de mercancías entre EUA y México fue el autotransporte, mientras que la carga contenerizada por ferrocarril sufrió mucho menos. En el caso de Canadá, la carga por ferrocarril incluso mantuvo su crecimiento durante 2001 y 2002. Para el caso de transporte por vía aérea, éste también sufrió retrasos pero menos pronunciados que el transporte por carretera.

Después del 9/11 el trastrocamiento en las fronteras implicó la caída del consumo de bienes durables en los EUA, la absorción de los problemas de retrasos en las fronteras en las cadenas de producción que dependían del abasto “justo a tiempo” y que se habían consolidado binacionalmente entre proveedores y clientes a ambos lados de la frontera. Asimismo, el turismo en destinos binacionales se redujo drásticamente, así como los retrasos de pasajeros y hombres de negocios de los tres países. La situación del valor y flujo comercial de personas y mercancías, sin embargo, quedó resuelta, en gran medida, cuatro meses después de los ataques terroristas, lo que implica acciones efectivas de los tres países. Lenain, Bonturi y Koen (2002) mues-

CUADRO 4. MOVIMIENTO DE MERCANCÍAS POR TRACTOCAMIÓN Y PORCENTAJE DE IMPORTANCIA: CANADÁ Y MÉXICO CON LOS EUA (MILES DE MILLONES DE USD)

Año	Exportación México a EUA	Importación México de EUA	Total exportado (%)	Exportación Canadá a EUA	Importación Canadá de EUA	Total exportado (%)
1994	35,014	39,067	80	79,456	89,151	64
1995	43,014	35,914	80	88,965	97,423	62
1996	48,350	44,092	76	98,401	102,743	63
1997	56,717	55,593	79	99,815	111,174	64
1998	65,884	60,432	81	108,857	114,806	67
1999	76,448	66,924	80	118,901	123,140	65
2000	88,669	82,389	78	127,816	129,825	61
2001	86,377	74,323	77	117,130	117,695	58
2002	90,594	70,925	76	117,985	118,259	57

Fuente: elaboración propia con datos de USDOT, "Transborder Surface Freight Data", en [www.bts.gov/programs/international/transborder/reports/](http://www.bts.gov/programs/international/transborder/reports/)

tran que después de los ataques del 9/11 el índice Standard and Poors cayó 7%, pero un año después había recuperado terreno con un crecimiento de 15 por ciento.

De acuerdo con datos del Departamento de Transporte (Bureau of Transportation Statistics), para febrero de 2002 los flujos de comercio se habían restituido, aunque con una nueva visión y reglas del juego sobre seguridad. El manejo de la crisis terrorista, por tanto, parece haber sido exitoso. Sin embargo, la visión de política económica sujeta a medidas de mediano y largo plazo de seguridad forma ahora un enfoque diferente y sin precedente en las relaciones de política nacional e internacional de los EUA. En suma, ya que la interdependencia comercial de México es muy grande, el tratamiento de política económica internacional (y regional) tiene que adecuarse por necesidad al estado actual. De manera específica, si se tiene en cuenta que los puertos fronterizos, como Laredo —el más activo del mundo—, son fundamentales tanto para el comercio como para la seguridad fronteriza, la seguridad y el comercio quedan irremediabilmente vinculados, en la actualidad, tanto a nivel de gobierno federal en México, como a niveles estatales y locales.

Aunque el mayor volumen de comercio entre México y los EUA ocurre por vía terrestre, las medidas de seguridad comercial compartidas se extienden a: a) puer-

tos fronterizos terrestres más importantes, entre los que destacan Laredo (I, II, III), Colombia, El Paso, Mesa Otay y Brownsville; *b*) carga contenerizada en embarcaciones marítimas, donde requieren más horas de aviso para atracar, a velocidades más lentas y con embarcaciones de seguridad flanqueando los barcos de ataque de las guardias costeras; *c*) aeropuertos y aeronaves, sobre todo en revisiones de carga y equipajes así como de documentación; *d*) inversión en tecnologías para las inspecciones “no intrusivas” (derivada de la iniciativa de fronteras inteligentes y denominada NII).

En todos los casos, la inversión en tecnología (incluyendo los carriles especiales o FAST), como en documentación clasificada por niveles de riesgo y compartible (ejemplo es el proyecto C-TPAT, BASC y el Container Security Initiative, CSI), han permitido solucionar el intercambio comercial, aunque el costo implícito de la seguridad no es despreciable. Por ejemplo, de acuerdo con la OCDE, un punto porcentual de incremento de costo de exportación por medidas de seguridad reduciría 2-3% el volumen comercial. Es menos evidente la inversión compartida en estándares y normas, que podría incrementar el costo de comerciar entre 2 y 7% *ad valorem*. Si se agregara el costo de retrasos en las fronteras, el incremento que se ha calculado podría ser de entre 5 y 13% *ad valorem*, lo cual deja fuera del mercado a muchas mercancías que ya enfrentan alta competencia de otras partes del mundo.

#### EL REFERENTE CANADÁ-ESTADOS UNIDOS

Al igual que México, Canadá no es ni será un hacedor de tendencias de seguridad, ya que los EUA son quienes poseen las mayores fuerzas militares, policiales, de presupuestos y tecnológicas del orbe. Ello no quiere decir que sus medidas de seguridad con facilitación de comercio sean mínimas, irrelevantes o impotentes, ya que es el primer socio comercial de los EUA además de ser su proveedor clave de energía y productor de recursos maderables. A la vez, podría ser trampolín de pandemias, ataques terroristas u otros crímenes transnacionales como narcotráfico, al igual que México (Conference Board of Canada, 2006). Por lo anterior, el caso canadiense es instructivo para México, iniciando por la aceptación de que comercio con

seguridad tiene efectos benéficos en bienestar y desarrollo para un país dependiente de los EUA, como lo demuestra el estudio de Sinha y Condon (2002).

El origen del acuerdo sobre la Frontera Común (Shared Border) data de febrero de 1995. El objetivo era crear una frontera suficientemente flexible para adaptarse a los intereses comerciales de ambos países al mismo tiempo que protegía la seguridad y la salud de sus ciudadanos. Ambos gobiernos firmaron el compromiso de: *a)* promover el comercio internacional; *b)* facilitar el movimiento de personas; *c)* proveer protección mejorada frente a las drogas, el contrabando y el movimiento ilegal e irregular de personas, y *d)* reducir los costos para los gobiernos y el público.

Se definió un comité coordinador con participación de múltiples agencias gubernamentales de varios niveles de gobierno, así como representantes del sector privado y organizaciones no gubernamentales, de manera temporal. Adicionalmente, se creó la Visión Fronteriza (Border Vision) para tratar el tema de migración, así como el Crime Forum para cooperar en términos de información compartida y acciones conjuntas frente al crimen transnacional (originalmente sus estrategias fueron contra el narcotráfico pero sirvieron luego para coordinar acciones frente al terrorismo).

El primer proyecto conjunto fue resolver los problemas de infraestructura, estándares y papeleo en el puente específico de Fort Erie-Buffalo en la frontera del río Niágara. Luego siguió el proyecto de detección de contaminantes químicos y sistemas de rayos X frente al contrabando, así como un proyecto de imágenes de rayos gama para revisar sin intrusiones, y en menos de tres minutos, tractores, tráileres y vehículos de pasajeros (Sistema vacis), que luego fue aplicado en la frontera Pharr- Reynosa.

Por otra parte, desde 1999 se acordaron porcentajes de los presupuestos federales para la inversión en infraestructura fronteriza, en localidades como Sweetgrass, Montana-Coutts con Alberta; Poker Creek Alaska con Little Gold Creek en Yukon; y el proyecto Oroville, Washington, con Osoyoos, Columbia Británica (Canada-us Accord on Our Shared Border 2000, y subsecuentes reportes).

En la parte de administración de aduanas, desde 1995 se llevó a cabo el proyecto de simplificación de carreteras (In-transit Highway Simplification Project), para reducir el papeleo de carga, de cuatro a dos pasos en el transporte de mercancías

entre los dos países. Con documentos electrónicos y precertificaciones en aduanas interiores, se logró: *a)* clasificar la carga abierta y contenerizada de acuerdo con niveles de riesgo; *b)* valorar y estandarizar pedimentos, certificados de origen y documentos de embarque con antelación; *c)* transportar mercancías sin pararse en fronteras y con tarjetas electrónicas en los cruces. Todo lo anterior se basó en la confianza como base de reglas del juego, así como que los proyectos fueron concretos, transparentes y abiertos al escrutinio.

Para el caso de tránsito de pasajeros, se implementó el programa CANPASS highway (PORTPASS dedicated commuter lanes en los EUA) para aquellos que viven en la frontera y viajan frecuentemente al otro país, sobre todo en ciudades fronterizas. Dado que este tipo de facilitación de traslados es común, no es de extrañar que una propuesta reciente en 2006 del Departamento de Seguridad Interna (DHS) de los EUA de exigir pasaportes a ciudadanos canadienses haya causado críticas en Canadá. El CANPASS/PORTPASS se extendió no sólo a personas sino también a embarcaciones marítimas y aviones privados.

A partir del 9/11, los gobiernos de Canadá y los EUA firmaron la Declaración de Fronteras Inteligentes (Smart Border Declaration, 12 de diciembre de 2001), con camino previamente recorrido y también con el importante marco de referencia legal del TLCAN. De no haber sido por el TLCAN muy posiblemente los EUA habrían aumentado su aislamiento no sólo de seguridad sino comercial. Ello queda de manifiesto en las declaraciones del secretario del DHS Tom Ridge en 2002, al hacer énfasis en mantener los flujos de comercio e integración con sus socios del Norte y Sur (Meyers, 2003). En suma, las medidas de seguridad en conjunto con la facilitación de comercio entre EUA y Canadá no surgieron solamente como reacción a los actos terroristas, aunque hicieron urgente su profundización. El punto importante es que las instituciones y las reglas del juego buscaron complementar la seguridad con la mayor integración, así como demostrar a la población que dichas medidas traerían efectos benéficos.

En el caso de México también se realizaron esfuerzos, aunque menos profundos, de implantar medidas coordinadas de seguridad con comercio. A diferencia de México, Canadá aceptó puntos del Acta Patriota (Patriot Act) de los EUA, firmada en octubre de 2001, para permitir a personal del INS y el Departamento de Estado estar

presentes en los puertos de entrada y también en todos los consulados de los EUA en el extranjero, así como mantener vigilados a los estudiantes internacionales en suelo canadiense.

Las piezas legislativas que dieron capacidad de acción al gobierno canadiense fueron el acta antiterrorista (Bill C-36), la Public Safety Act 2002, la Financial Action Task Force (FATF) contra lavado de dinero y la Immigration and Refugee Protection Act (Bill C-11). A nivel binacional, se firmó la ya referida Smart Border Declaration, con treinta puntos organizados en cuatro capítulos: *a)* Flujo seguro de personas; *b)* Flujo seguro de mercancías; *c)* Infraestructura segura; *d)* Coordinación y compartimiento de información y aplicación.

Como puede contrastarse, a diferencia del Acuerdo de Frontera Común de 1995, previamente analizado, la declaración de frontera inteligente enfatiza la seguridad, manteniendo los puntos sobre flujos de personas y mercancías, adiciona los puntos sobre infraestructura y sobre coordinación y compartimiento de información, respectivamente, pero se quita el punto de ahorros de costos para gobierno y sociedad. Ello es un cambio claro de las “reglas del juego,” analizadas por la NEI.

Adicionalmente, resalta en Canadá la creación de equipos binacionales: Binacional Integrated Border Enforcement Teams (IBETS), que han reducido fricciones y que no tienen similar en el caso de México. Finalmente, un éxito notable es el compromiso entre los gobiernos de Canadá y los EUA de dedicar fondos conjuntos para mejoras en infraestructura fronteriza. Los EUA ya contaban con fondos de la Transportation Efficiency Act for the 21 Century (TEA-21), mientras que Canadá creó el Border Infrastructure Fund que provee 600 millones de dólares canadienses en cinco años para mejoras de infraestructura y tecnologías (Meyers, 2003).

No todo ha sido exitoso en el tratamiento de seguridad fronteriza y facilitación de comercio. Destaca la visión no compartida de Canadá con la de los EUA respecto del tema de privacidad. Parece que los EUA observan que para los canadienses el tema de seguridad, al ser algo impuesto, es problema de los norteamericanos, pero los EUA piensan que por ello, Canadá no está haciendo lo suficiente. En contraste, Canadá pone más énfasis en la facilitación y acceso comercial que el aparente desinterés de los EUA. Ello es sintomático de los pesos relativos divergentes, que también se aplican al caso de México.

## MÉXICO ANTE EL RETO DE SEGURIDAD Y COMERCIO

Días después del 9/11, las acciones gubernamentales mexicanas incluyeron asegurar los puertos de entrada, así como las instalaciones de energía y petróleo, se hizo más detallada la revisión a personas en puertos de ingreso, y se llevaron a cabo monitoreos de movimientos financieros de manera coordinada con los EUA. Además, se reforzó el control fronterizo con Guatemala y se estableció la matrícula consular, cuyos objetivos no sólo eran los de ser documentos oficiales de aceptación en bancos y policías de los EUA, sino también una medida de control dentro de México y en coordinación con los EUA.

El US-Mexico Border Partnership Agreement (Acuerdo de Asociación Fronteriza EUA-México) se firmó en marzo de 2002, pero fue hasta marzo de 2003 cuando se le dio realce institucional tanto en el Departamento de Seguridad Interna de los EUA (HSD), como en la Secretaría de Gobernación de México, vía el CISEN. La coordinación binacional ha sido medianamente productiva, con el problema más crítico en México de falta de coordinación interna entre agencias de seguridad federales y subfederales. Asimismo, del acuerdo firmado, que consta de 22 puntos, se ha dado seguimiento a algunos de los aspectos críticos, separados en tres grandes encabezados: *a)* flujo seguro de personas; *b)* flujo seguro de mercancías, y *c)* infraestructura. Como puede notarse, los puntos son similares a los firmados con Canadá, sin incluir explícitamente el compartimiento de información y aplicación de medidas conjuntas, tampoco enfatiza los requerimientos financieros para el logro de los planes de seguridad con facilitación de comercio.

Por ejemplo, aunque los logros más evidentes podrían considerarse en el flujo seguro de personas (se han implantado medidas de visas seguras, vigilancia de nacionales del Medio Oriente y Asia del Sur, mejora de bases de datos de personas peligrosas y sospechosos terroristas), los puntos acordados por México para el flujo seguro de personas ofrecen pocos compromisos concretos, tales como “explorar métodos para facilitar el movimiento de viajeros del TLCAN”, en lugar de los compromisos canadienses como el de “desarrollar conjuntamente identificadores biométricos comunes en la documentación de pasajeros” (ASPAN 2005). Por otra parte, las asignaciones presupuestales de seguridad son reducidas y, una vez más, fuerte-

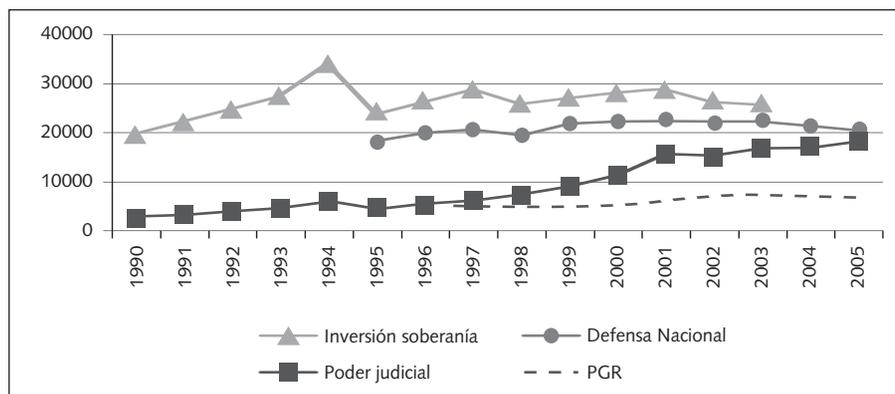
mente dedicadas a infraestructura física y a su aplicación en aspectos carcelarios, más que en inversión en capital, tecnología y coordinación binacional y entre las diversas agencias de gobiernos federal y subfederales. Ello continúa siendo un reto mayúsculo para el logro de seguridad y facilitación comercial. La gráfica 1 muestra las asignaciones presupuestales para diversos niveles de seguridad. También se muestra cómo, posterior a 2001, las asignaciones presupuestales se incrementaron para las policías judiciales y ministerios públicos (lo federal incluye a la PGR), manteniendo el presupuesto para el ejército y reduciéndose para la infraestructura de prevención. Por su parte, las asignaciones para niveles estatales y locales de seguridad pública no están claramente disponibles.

En los aspectos relativos al flujo seguro de mercancías, las acciones se han concentrado en puntos que no requieren grandes erogaciones, como por ejemplo, coordinación en el intercambio de información en los puertos de entrada, patrones de flujos de mercancías y el programa de inspecciones SENTRI, así como compartimiento de información sobre visas y vigilancia de contrabando.

Cabe hacer énfasis en el esfuerzo comercial de hacer convergentes las prácticas aduaneras (ejemplos son los carriles FAST, así como los proyectos C-TPAT, BASC y el Container Security Initiative, CSI), que han facilitado el comercio seguro, a pesar de algunas quejas de transportistas y empresarios propietarios de sus propios sistemas privados de transporte, que argumentan en primer lugar que el costo de las medidas recae fundamentalmente en las empresas mismas. En segundo término, en las fronteras no se ha solucionado la velocidad de revisiones, es insuficiente la inversión en tecnologías de lectores ópticos, rayos gama y lectores de visas láser. Lo anterior forma un conjunto de respuestas a la presión institucional de corte centro-periferia, originado por la agenda de seguridad de los EUA. El tenue compromiso del gobierno mexicano podría deberse a: *a)* falta de coordinación intergubernamental en México entre varios niveles de gobierno; *b)* problema de profesionalización y tecnificación de decisiones sobre el tema; *c)* visiones políticas no totalmente convergentes a las de EUA, ni a las de la relación bilateral Canadá-EUA.

Por otra parte, las comunidades fronterizas se han visto negativamente afectadas por la seguridad aumentada en los puertos fronterizos, como lo hacen patente los múltiples informes de la Border Trade Alliance (2003), que piden ser tomados

GRÁFICA 1. MÉXICO: GASTOS REALES EN SEGURIDAD:  
MILLONES DE PESOS DE 2003



Fuente: Elaboración propia con datos de informes presidenciales.

en cuenta por las autoridades de ambos países en sus decisiones que afectan el flujo eficiente de mercancías e inversiones.

En lo referente a la voluntad política de crear compromisos medibles y abiertos al escrutinio público, es decir, el porqué de niveles de cooperación y compromiso tenues, las posiciones de México, EUA y Canadá son muy diferentes. Por una parte, el gobierno federal ha encargado el tema de seguridad al Gabinete de Orden y Respeto. Sin embargo, están excluidas las secretarías de Economía, Energía, Comunicaciones y Transportes (SCT), Salud, así como Pemex y la CFE. Es decir, existe concentración de funciones en las partes judiciales reactivas, más que en una visión integral contemplada, tanto en el Acuerdo de Asociación Fronteriza, como en el más integral ASPAN.

Por su parte, aspectos como migración, mejoramiento de calidad de vida en ciudades fronterizas y mayor integración económica, que estaban en la agenda desde la administración Zedillo, no están cubiertas en el esfuerzo del Acuerdo de Asociación Fronteriza, lo cual reduce el deseo de cooperación binacional y alimenta la falta de voluntad política, como lo apunta Ackerman (2003). Más aún, en el caso de México la coordinación interior tiene un ingrediente particular que no ocurre ni en los EUA ni en Canadá: el grave problema de corrupción. Sin resolverlo, difícilmente podrá haber un enfoque integral y comprometido que promueva la búsqueda seguri-

dad con facilitación de comercio en instituciones que generen proyectos concretos y abiertos al escrutinio público. Por ejemplo, dada la corrupción, un estudio de Brown, Benedict y Wilkinson (2006) muestra que la percepción pública de la seguridad policiaca en México es muy negativa, con percepciones más negativas hacia los niveles estatales y sobre todo municipales.

A pesar de todo el análisis anterior, la existencia de un acuerdo bilateral sobre seguridad y facilitación de comercio, ha dado resultados que, aunque marginales, parecen encarar el fenómeno actual de los tres socios comerciales. Aún no podría decirse que se tienen fronteras inteligentes. Para analizar los niveles de compromiso y la amplitud de las medidas, dentro del enfoque de NEI, a continuación se muestra de manera resumida un análisis comparativo de desarrollo institucional entre México y Canadá, donde se observa claramente que los compromisos medibles son menores en México, por los problemas institucionales nacionales y la corrupción: véase el compartimiento de información clasificada.

Resalta para México, que los agentes relevantes no están total ni claramente integrados a la visión de seguridad fronteriza con facilitación de comercio. Ello acrecienta el reto y el costo de la coordinación. Por ejemplo, en términos del flujo seguro de mercancías, el gobierno mexicano requiere redoblar esfuerzos para expandir acuerdos con el sector de comercio de exportaciones e importaciones, así como con los transportistas nacionales, en tanto que en Canadá dichos acuerdos ya existen. Con ello, la autoridad puede concentrarse en proyectos binacionales de armonización de auditorías en las aduanas interiores, por ejemplo. Como se muestra en el cuadro 5, las asimetrías más importantes entre Canadá y México, frente al *hub* de los EUA, se dan en la coordinación y el compartimiento de información y seguimiento de los objetivos. Para la administración del presidente Calderón, parece que el primer conjunto de acciones se enfoca a reducir el problema de seguridad interna. Aún no está claro si las acciones conjuntas de diversos órdenes de seguridad federal y subfederales significarán fuertes cambios institucionales y de reglas del juego, como lo plantea la NEI, o bien si mantendrán el *statu quo* en términos de competencias institucionales, así como de replanteamientos en las arquitecturas institucionales divergentes relacionadas con el comercio (derivadas del TLCAN) y la seguridad de la región de Norteamérica.

**CUADRO 5. COMPARATIVO CANADÁ FRENTE A MÉXICO SOBRE SEGURIDAD Y FACILITACIÓN DE COMERCIO**

<i>Canadá</i>	<i>México</i>
<b>Flujo seguro de personas</b>	<b>Flujo seguro de personas</b>
1) Identificadores biométricos y NEXUS	1) Continuar con consultas hacia política común de visas e identificadores. Compartir bases de datos consulares
2) Tarjetas para residentes permanentes	2) No existe acuerdo similar
3) Sistema de inspección único y discusión de aplicación a aerolíneas	3) Igual que Canadá
4) Procesamiento de refugiados y asilados, con compartimiento de información	4) No existe acuerdo similar
5) Manejo en terceros países de asilados	5) Mejorar esfuerzos cooperativos para detectar y registrar a nacionales de terceros países potencialmente peligrosos
6) Coordinación para expedición de visas y listas "negras"	6) <i>Idem</i> ; además expansión del uso de visas electrónicas SENTRI
7) Acuerdo para precertificación aérea	7) No abordado
8) Sistemas de información sobre pasajeros, incluso pasajeros en medios domésticos	8) Sistemas de información compatibles sobre pasajeros internacionales
9) Establecimiento de equipos humanos binacionales en aeropuertos de Canadá y EUA	9) No existe acuerdo similar
10) Revisión de prácticas aduaneras y de migración en terminales internacionales de ferrys	10) No existe acuerdo similar
11) Bases de datos compatibles de migrantes (Canada's support system for intelligence)	11) Bases de datos compatibles y compartibles, así como programa conjunto para evitar contrabando de personas
12) Aumentar número de oficiales de migración en aeropuertos de terceros países y entrenamiento conjunto	12) No. Cooperación para entrenamiento de personal en áreas de investigación y análisis de documentaciones
13) Iniciar asistencia técnica a países de origen y países de tránsito	13) Véase punto 5. Sin asistencia técnica, pero cooperación en registro de nacionales potencialmente peligrosos de terceros países
<b>Flujo seguro de mercancías</b>	<b>Flujo seguro de mercancías</b>
14) Procesamiento comercial armonizado, de auditorías, cooperación con empresas y asociaciones industriales para aumentar seguridad	14) Expandir acuerdos con sector privado para aumentar seguridad y adherirse a reglas de seguridad de carga
15) Despacho fuera de fronteras, de carga por autotransporte y ferrocarril, incluyendo zonas internacionales, aduanas interiores y despacho en puertos marítimos	15) No existe acuerdo similar para fronteras interiores; desarrollar sistemas tecnológicos para sellos electrónicos, placas, sistemas de imágenes en fronteras para ferrocarriles
16) Criterios comunes para instalaciones fronteras remotas, incluyendo presencia de protección armada de acuerdo con legislación	16) No abordado

CUADRO 5. (CONTINUACIÓN)

<i>Canadá</i>	<i>México</i>
17) Datos compartidos de fraudes en aduanas	17) Coordinar mecanismos para intercambio de información de aduanas
18) Tratamiento de contenedores en tránsito de manera binacional y con la industria; ordenar bases de datos de manifiestos comerciales	18) Implementar mecanismo de seguimiento electrónico a contenedores en tránsito (Container security initiative)
	18b) Establecimiento de grupo de acción contra contrabando, incluyendo combate a narcotráfico y prevención de lavado de dinero
<b>Infraestructura segura</b>	<b>Infraestructura segura</b>
19) Generar y aplicar recursos para mejora coordinada en infraestructura física y tecnológica en los puntos fronterizos y corredores comerciales, incluyendo carriles dedicados	19) Desarrollar e implantar plan de largo plazo para coordinación de infraestructura física y tecnologías
	19b) Armonizar horarios de operación y administración de tráfico en puertos de entrada
20) Sistemas de transporte inteligentes, para personas y mercancías, tales como transpondedores y sellos electrónicos	20) Implantación de sistema de sellos electrónicos y de placas
21) Generar evaluaciones binacionales de riesgos y amenazas a infraestructura transfronteriza, así como sistemas de transporte	21) <i>Idem</i> ; además priorizar proyectos de infraestructura para acciones inmediatas; explorar mecanismos de financiamiento conjunto de infraestructura fronteriza
22) Seguridad a la aviación comparable en seguridad y estándares de entrenamiento de personal	22) No existe acuerdo similar
<b>Coordinación y compartimiento de información para dar seguimiento a los objetivos</b>	<b>Coordinación y compartimiento de información para dar seguimiento a los objetivos</b>
23) Grupos de trabajo integrados para frontera y puertos marítimos, mediante expansión del IBET/IMET	23) No abordado
24) Coordinación en aplicación de las leyes, esfuerzos antiterroristas y proyecto Northstar	24) No abordado
25) Inteligencia compartida; presencia canadiense en la US Foreign Terrorist Tracking Task Force	25) No abordado
26) Provisión de equipo para reconocimiento de huellas dactilares compatibles con el FBI de manera remota	26) No abordado
27) Coordinación para aceptación de deportados en terceros países	27) No abordado
28) Implantar legislación sobre terrorismo, incluyendo designación de organizaciones terroristas	28) No abordado
29) Congelamiento de cuentas mediante compartimiento de información oportuna de individuos y organizaciones señalados	29) Existe acuerdo previo de SHCP
30) Entrenamiento y ejercicios de respuesta conjuntos	30) <i>Idem</i> ; además de revitalizar esfuerzos que coordinen niveles federal, estatal y local

Fuente: Elaboración propia.

## EL RETO PARA EL GOBIERNO Y LA SOCIEDAD RELEVANTE: CONCLUSIONES

El impacto de los cambios institucionales en términos de seguridad fronteriza tiene implicaciones al cambiar los incentivos que enfrentan los negocios y la sociedad, pero también los gobiernos. Dada la importancia total de la seguridad para los EUA, parece que se aplica el concepto de centro-periferia en la agenda de seguridad de América del Norte, pero tal modelo no caracteriza la cooperación ni el proceso de integración económica que deriva del TLCAN. Los costos de la agenda de seguridad han recaído fundamentalmente en las empresas. El registro de exportadores e importadores, las medidas de acceso a puentes fronterizos, las normas y estándares para las mercancías comerciadas y aun las decisiones de localización de plantas y comercializadoras, son impactadas por la anterior agenda de seguridad.

Para el caso de los gobiernos, la exigencia de presupuestos mayores se une a la necesidad de redefinir el papel de la autoridad aduanera, judicial y de facilitación de comercio. Por ejemplo, deben replantearse las situaciones de información y casos confidenciales de acuerdo con prácticas de referentes internacionales, en específico de los EUA y Canadá, lo cual se aborda en la propuesta de cambios al sistema coordinado de seguridad nacional enviado por el ejecutivo al Congreso al final de 2005 (González Placencia, Negrete Sansores y Zepeda Lecuona, 2005). Como se muestra en el cuadro 5, la complejidad del cuerpo institucional puede generar inmovilidad para las autoridades, que en lugar de reducir los costos de transacción para hacer negocios e incrementar la dinámica de integración económica, los aumenta reduciendo así la posición competitiva del país y sus agentes económicos.

Todo el análisis anterior apunta a que, a pesar de acciones de cooperación internacional antes y después del 9/11, que son bien vistas por los socios comerciales principales de México, el tema de seguridad pública es profundo, complejo, y donde el paradigma de unificación, coordinación federal-subfederal bajo un sistema de red social no ha sido completamente abordado.

El enfoque de NEI es un medio para resaltar cómo las asimetrías institucionales, el problema de confianza en las mismas entre los tres socios comerciales (y dentro de las sociedades de cada uno de ellos), las decisiones comprometidas y medibles que son asimétricas, los presupuestos diferentes, así como que el costo de la nueva agenda de seguridad y

facilitación de comercio recae fundamentalmente en las empresas, y hacen de la acción coordinada un fenómeno muy complejo que no se ha resuelto satisfactoriamente.

El cambio institucional creado a raíz del TLCAN fue notorio (discontinuo en términos de North, 1990), como para dejar en claro que el tratado creaba nuevas reglas del juego generalmente aceptadas. Sin embargo, la nueva agenda, sobre todo después del 9/11, requiere crear estos mencionados cambios discontinuos de instituciones, para profundizar entre los agentes económicos involucrados para su beneficio que se está en un nuevo nivel de cooperación y facilitación de comercio. **GE**

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, R. K. (2003), "Horizontal Integration Challenges Intelligence Planners", *SIGNAL Magazine*, octubre.
- Alvarado, Arturo y Sigrid Arzt, eds. (2001), *El desafío democrático de México: Seguridad y estado de derecho*, México, El Colegio de México.
- Anderson Greg, J. (2006), "North American Economic Integration and the challenges wrought by 9/11", *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, vol. 3, núm. 2, pp. 1-30.
- ASPAN (2005), "Alianza para la seguridad y prosperidad de América del Norte", Reporte a los Mandatarios, junio.
- Bailey, John J. y Jorge Chabat, eds. (2003), *Crimen transnacional y seguridad pública: Desafíos para México y los Estados Unidos*, México, Plaza y Janés.
- Border Trade Alliance (2003), "Policy Issues Surrounding Department of Homeland Security", *bta White Paper*, updated May, consultado en junio 2006 en [www.thebta.org](http://www.thebta.org)
- Brown, Ben, Wm Reed Benedict y William V. Wilkinson (2006), "Public Perceptions of the Police in Mexico: A Case Study", *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 29, núm. 1, pp. 158-175.
- Brück, Tilman (2004), "An Economic Analysis of Security Policies," *Security Policies, Households in Conflict Network WP# 06*, School of Social Sciences and Cultural Studies, University of Sussex, noviembre, pp. 1-23.

- Brühlhart, Marius y Michael Thorpe (2001), "Export Growth of NAFTA Members, Intraindustry Trade and Adjustment", *Global Business and Economics Review*.
- Brunetti, Aymo, Gregory Kisunko y Beatrice Weder (1997), "Institutional Obstacles to Doing Business: Region-by-Region Results from a Worldwide Survey of the Private Sector," *The World Bank*, Working Paper Series, núm. 1759, abril.
- Conference Board of Canada (2006), "Facing the Risks: Global Security Trends and Canada", *The Conference Board of Canada*, febrero.
- García Ramírez, Sergio (1993), *El sistema penal mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- González Placencia, Roberto, L. Negrete Sansores y Guillermo Zepeda Lecuona (2005), *Análisis técnico a la propuesta de reforma al sistema de justicia mexicano*, IILSEN-Senado de la República-Center for US-Mexican Studies, UCSD, México, noviembre.
- Kunreuther, Howard y Geoffrey Heal (2003), "Independent Escurri", *Journal of Risk and Uncertainty Journal of Risk and Uncertainty*, vol. 26, núm. 2-3, marzo, pp. 231-249.
- La Porta, Rafael, Florencio López de Silanes, Andrei Schleifer y Robert, W. Vishny (1998), "The Quality of Government", *National Bureau of Economic Research*, Working Paper, agosto.
- Lenain, Patrick, Marcos Bonturi y Vincent Koen (2002), "The Economic Consequences of Terrorism", OCDE WP, núm. 334.
- Lozano Gracia, Antonio (2001), *La fuerza de las instituciones: Poder, justicia y seguridad pública en México*, México, Ariel.
- Meyers, Deborah, W. (2003), "Does 'Smarter' Lead to Safer? An Assessment of the us Border Accords with Canada and Mexico", *International Migration*, vol. 41, núm. 4, pp. 6-44.
- Minister of Public Works and Government Services Canada (2000), *Canada-United States Accord on our Shared Border*, update, MPWGS Ci51-95.
- North, Douglas, C. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press.
- OCDE (2004), "Estadísticas de Comercio Internacional", Ginebra.
- Pastor, Robert A. (2001), *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

- Price Waterhouse Coopers (2004), "The Opacity Index Presentation", consultado en <http://www.opacityindex.com>, en agosto 2006, The Kurtzman Group.
- Presidencia de la República (2000), Sexto Informe de Gobierno, México
- Reames, Benjamin (2003), "Police Forces in Mexico: A Profile", USMEX 2003-04 Working Paper Series, consultado en junio 2006 en <http://usmex.ucsd.edu/justice>
- Rodrick, Dani, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi (2002), "Institutions rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development", *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 9305, octubre.
- Ruiz Harrell, Rafael (1998), *Criminalidad y mal gobierno*, México, Sansores y Aljure.
- Salmon, Christian, M. (2005), "Terrorist and the International Business Environment", *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, vol. 2, núm. 4, Article 2.
- Sinha, Tapen y B. Condon (2002), "Three's Company: US Border after September 11", *Texas Business Review*, BBR, University of Texas, febrero.
- Smith, Gary (2005), "Where Security Trumps Trade," *Business Week*, feb. 10.
- USDOT (2006), "Transborder Surface Freight Data," consultado en marzo 2006 en [www.bts.gov/programs/international/transborder/reports/](http://www.bts.gov/programs/international/transborder/reports/)
- USTR (2006), "Trade Facts: NAFTA: A Strong Record of Success", marzo, consultado en junio 16, 2006 en <http://www.ustr.gov>.
- Vega Cánovas, Gustavo, Alejandro Posadas, Gilbert R. Winham y Frederick W., Mayer (2005), *México, Estados Unidos y Canadá: resolución de controversias en la era del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, UNAM-El Colegio de México-PIERAN.
- WTO (2004), "Estadísticas del Comercio Internacional 2004", p. 51, consultado en [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/statis\\_s/its2004\\_s/its2004\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2004_s/its2004_s.pdf).
- Zepeda Lecuona, Guillermo (2002), "Inefficiency at the Service of Impunity: Criminal Justice Organizations in Mexico", en John Bailey y Jorge Chabat (eds.), *Transnational Crime and Public Security: Challenges to Mexico and the United States*, La Jolla, CA., Center for US-Mexican Studies, University of California, pp. 71-108.