

# Integración y facilitación del comercio: fronteras seguras con comercio libre

ALEJANDRO  
IBARRA YÚNEZ\*



## EFFECTO EN EL COMERCIO A 12 AÑOS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

La relación comercial trilateral entre Estados Unidos, Canadá y México a lo largo de 12 años se ha fortalecido a pesar de diversos acontecimientos que se han presentado en este periodo, como la crisis cambiaria y financiera (el efecto tequila) de enero de 1994, los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos (9/11) y la incursión de China en el sistema de mercado.

Puede afirmarse que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha sido positivo en términos de un incremento de los flujos comerciales para los tres socios. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 afectaron de manera importante la economía global, teniendo como consecuencia un efecto directo en las negociaciones comerciales entre países al causar una disminución en el comercio mundial. Sin embargo, el efecto comercial entre los socios del TLCAN fue mínimo, pues no logró mermar de manera significativa sus relaciones comerciales, aunque afectó las cadenas productivas de sectores integrados en procesos de producción transfronterizos.

El comercio entre los países socios del TLCAN se ha incrementado 173% después de la firma del Tratado hasta 2005, ya que pasó de 297 000 a 810 000 millones de dólares, lo cual implica que cada día los socios del TLCAN

\* Director del Programa Doctoral en Administración, Escuela de Graduados en Administración de Empresas, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Monterrey <aibarra@itesm.mx>. El autor agradece el apoyo de la cátedra de investigación Economía de la Frontera Norte de México, del ITESM.

comercian cerca de 2 200 millones de dólares en el comercio trilateral, sin afectación sustancial después de 2001.

Las mercancías exportadas por Estados Unidos a sus socios del TLCAN crecieron más rápido (133%) que las exportaciones realizadas por este país al resto del mundo (77%). Canadá y México son los principales mercados comerciales para Estados Unidos. En 2005, ambos países representaron 36% del crecimiento de las exportaciones estadounidenses al mundo.

Sin embargo, el flujo comercial ha enfrentado importantes retrasos en los cruces fronterizos. Se ha hecho más patente la afectación del comercio de Canadá hacia Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001, 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 se presentan en el Puente Peace (85.2 minutos promedio) y Blue en Canadá (80.3), luego Mesa de Otay (64.3) y Laredo (54.9).<sup>1</sup>

Hay un efecto muy claro como resultado del 9/11 en el enfoque de seguridad fronteriza a partir de 2001 en términos de costos por retrasos en los cruces fronterizos (no de valor comercial). Tanto para Canadá como para México, los tiempos adicionales de espera en las fronteras se incrementaron a partir de esa fecha y se han mantenido altos con el consecuente efecto negativo en el flujo comercial y en la cadena de suministro, cuyo costo recae en las empresas. Las instituciones establecidas a partir del 11 de septiembre de 2001, no relacionadas pero en convivencia con las instituciones del TLCAN, conforman un conjunto de nuevas reglas que influyen de manera sistemática en la integración del comercio y las inversiones, así como en la interrelación en la toma de decisiones de política económica y de seguridad, en los tres socios comerciales.<sup>2</sup> Es decir, se trata de relacionar los temas de la seguridad con la facilitación del comercio internacional, tal como ha sido referido en los estudios al respecto.<sup>3</sup>

1. Datos a marzo de 2005, tomados del United States Department of Transportation (USDOT) <www.dot.gov>, consultado en abril de 2006.

2. G. J. Anderson, "North American Economic Integration and the Challenges Brought by 9/11", *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, vol. 3, núm. 2, 2006, pp. 1-30.

3. Véanse T. Brück, *An Economic Analysis of Security Policies*, Security Policies, Households in Conflict Network Work Paper, núm. 6, School of Social Sciences and Cultural Studies, University of Sussex, noviembre de 2004, pp. 1-23, y H. Kunreuter y G. Heal, "Independent Escurri", *Journal of Risk and Uncertainty*, vol. 26, núms. 2 y 3, marzo de 2003, pp. 231-249.

## PRIMERAS ESTRATEGIAS DE COORDINACIÓN PARA LA SEGURIDAD

### EL GOBIERNO DE ZEDILLO

En la gestión del presidente Zedillo en México ya se abordaba la necesidad de fortalecer la frontera norte del país y coordinar esfuerzos para mitigar el fenómeno migratorio, de contrabando de mercancías y de cruces de estupefacientes entre México y Estados Unidos. Sin embargo, 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).

En lo referente a la interrelación de la aplicación de la seguridad pública con los problemas fronterizos, en específico con la facilitación del comercio internacional, el punto crítico de los hechos del 9/11 no había ocurrido. En todo caso, estaba ausente una visión integral de estos dos elementos fundamentales y su marco de referencia en términos de la competitividad del país y sus empresas.

Algunos estudios fueron decisivos para que otros organismos, sobre todo internacionales, pusieran atención al problema de seguridad en un mundo global, en el marco del TLCAN.<sup>4</sup> A partir de ellos, instituciones como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),<sup>5</sup> y desde luego instituciones de Estados Unidos, abordaron la problemática entre la seguridad, la corrupción 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 11 de septiembre de 2001.

Para el caso de Estados Unidos y Canadá, la cooperación respecto a los movimientos migratorios, procedimientos aduaneros e información compartida sobre aeropuertos y medios de transporte data de 1999, cuando

4. R. Laporta, F. Lopez de Silanes, A. Schleifer y R. Vishny, *The Quality of Government*, National Bureau of Economic Research, Working Paper, agosto de 1998, y Price Waterhouse Coopers, "The Opacity Index Presentation", Kurtzman Group, 2004, consultado en <http://www.opacityindex.com>, en agosto de 2006.

5. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estadísticas de comercio internacional*, Ginebra, 2004.

se firmó la Canada-United States Partnership (CUSP) entre el primer ministro Cretien y el presidente Clinton, pero fue sólo hasta el régimen del presidente Fox (antes de los ataques del 11 de septiembre) cuando se abordó la necesidad de coordinación trilateral en esta materia, ya que esta cooperación no se trató de manera integral en el gobierno del presidente Zedillo. En el caso de Canadá, la población estuvo de acuerdo en que esta coordinación reduciría las fricciones fronterizas así como que era necesario un perímetro seguro en la región de América del Norte.

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 parece independiente del problema de seguridad después del 9/11, pero alcanzó realce a partir de entonces. Un aprendizaje relevante para el caso de Canadá es que el desarrollo institucional de una postura compartida sobre seguridad y facilitación de comercio es la diseminación de información sobre visiones gubernamentales sujetas al escrutinio público de *jugadores* relevantes de la sociedad, lo cual se desprende del enfoque de la *nueva economía institucional*. Ello marca el ámbito de desarrollo y cambio institucional alrededor de este tema, que no estaba presente en el TLCAN.

#### RESPUESTA EN EL GOBIERNO 2000-2006 Y SITUACIÓN DESPUÉS DEL 9/11

Mientras la armonización aduanera entre Canadá y Estados Unidos se inició desde la mitad de los años noventa, en el caso de México y Estados Unidos, la falta de confianza entre el sector privado y el 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 Estados Unidos se registran cerca de 25 millones de cruces mensuales de personas, frente a 6 millones en la frontera con Canadá.<sup>6</sup>

Toda vez que el TLCAN ha ido eliminando barreras tarifarias y no tarifarias en las fronteras, así como que son crecientes las adhesiones a reglas de empaqueo, de estándares y recaudación de impuestos, los puentes fronterizos aumentan su intervención en cuanto a vigilar la sujeción a las reglas (mediante inspecciones aleatorias en general), así como en impedir el paso de

6. T. Sinha y B. Condon, "Three's Company: US Border after September 11", *Texas Business Review*, febrero de 2002.

*La presencia 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. En comparación con Canadá, los compromisos medibles son menores en México*

mercancías de alto riesgo para la seguridad sobre todo a partir del 9/11.<sup>7</sup> Dado que en 10 puentes fronterizos se concentra al transporte de mercancías del ámbito del mercado regional, el esfuerzo aduanero debe dividirse entre el aseguramiento de la observancia de las reglas aduaneras en las fronteras, el desarrollo de aduanas interiores y el registro adecuado de la contenerización de carga hacia el interior de cada uno de los países socios. Este esfuerzo es costoso no sólo en recursos presupuestarios, sino en materia de coordinación de diversos niveles de gobierno.

Lo anterior no sólo incluye a las mercancías manufacturadas sino también a las agrícolas, de más difícil manejo aduanero por el tamaño de cada empresa exportadora o importadora, o bien de la entidad que consolida la carga. Asimismo, el papel de los transportistas y su armonización de prácticas aduaneras y de inspección

7. G. Vega Cánovas, A. Posadas, G.R. Winham y F.W. Mayer, *México, Estados Unidos y Canadá: resolución de controversias en la era del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, UNAM-El Colegio de México-PIERAN, México, 2005.

son clave para el comercio seguro. Datos de 2002 muestran la importancia del comercio por tractocamiión sobre todo de México, con 76% del total exportado por el país, que contrasta con 57% tan sólo de Canadá hacia Estados Unidos.<sup>8</sup>

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

Hay informes de que después del 11 de septiembre de 2001, el trastocamiento en las fronteras implicó la caída del consumo de bienes duraderos en Estados Unidos, 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 en el plano binacional entre proveedores y clientes a ambos lados de la frontera. Asimismo, el turismo en destinos binacionales se redujo de manera drástica y hubo retrasos de pasajeros y hombres de negocios de los tres países.

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 en materia de seguridad. El manejo de la crisis terrorista, por lo tanto, parece haber sido exitoso. Sin embargo, la visión de política económica sujeta a medidas de mediano y largo plazos en el ámbito de la seguridad forma ahora un enfoque diferente y sin precedente en las relaciones de política nacional e internacional de Estados Unidos.

En suma, ya que la interdependencia comercial de México es muy grande, el tratamiento de su política económica internacional (y regional) debe adecuarse por necesidad al estado actual. De manera específica, si se tiene en cuenta que los puertos fronterizos terrestres, como Laredo (el más activo del mundo), son fundamentales tanto para el comercio como para la seguridad fronteriza, la seguridad y el comercio quedan vinculados de manera irremediable en la actualidad, tanto en el ámbito federal en México, como en los niveles estatales y locales.

Aunque el mayor volumen de comercio entre México y Estados Unidos ocurre por vía terrestre, las medi-

das de seguridad comercial compartidas se extienden a todos los modos: a] puertos fronterizos terrestres más importantes, entre los que destacan Laredo (I, II, III), Colombia, El Paso, Mesa de Otay y Brownsville; b] carga contenerizada en embarcaciones marítimas, que requieren más horas de aviso para atracar, a velocidades más lentas y con embarcaciones de seguridad flanqueando los barcos de atraque de las guardias costeras; c] aeropuertos y aeronaves, sobre todo en revisiones de carga y equipajes así como de documentación, y 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), así como en documentación clasificada por niveles de riesgo y compartible (ejemplo de ello es el proyecto C-TPAT, BASC y el Container Security Initiative, CSI), ha permitido solucionar el intercambio comercial, aunque el costo implícito de la seguridad es alto. Por ejemplo, de acuerdo con la OCDE, la elasticidad volumen es mayor que -1; es decir, que un punto porcentual de incremento del costo de exportación por medidas de seguridad reduciría entre 2 y 3 por ciento el volumen comercial. Es menos evidente la inversión compartida en estándares y normas, que podría reflejarse en términos de precios, de modo que podría incrementar el costo de comerciar entre 2 y 7 por ciento *ad valorem*. Si se agregara el costo de retrasos en las fronteras, el incremento podría ser de entre 5 y 13 por ciento *ad valorem*, lo cual dejaría fuera del mercado a muchas mercancías.

## CANADÁ-ESTADOS UNIDOS

El caso canadiense es ilustrativo para el de México, en principio por la aceptación de que el comercio con seguridad tiene efectos benéficos en bienestar y desarrollo para un país dependiente de Estados Unidos, como lo demuestra el estudio de Sinha y Condon.<sup>9</sup> 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 los dos 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

8. <[www.bts.gov/programs/international/transborder/reports](http://www.bts.gov/programs/international/transborder/reports)>.

9. T. Sinha y B. Condon, *op. cit.*



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 muchas dependencias de varios niveles de gobierno, así como representantes del sector privado y organizaciones no gubernamentales, de manera temporal. Además 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 de Fort Erie-Buffalo en la frontera del río Niagara. 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 se aplicó en la frontera Pharr-Reynosa. Es impor-

tante subrayar que desde 1999 Canadá y Estados Unidos habían acordado porcentajes de los presupuestos federales para la inversión en infraestructura en localidades fronterizas (Canada-US Accord on Our Shared Border 2000 e informes subsiguientes).

En términos de administración de aduanas, desde 1995 se llevó a cabo el proyecto de simplificación de carreteras HSP (In-transit Highway Simplification Project) para reducir el papeleo de carga, que pasaba de cuatro a dos pasos en el transporte de mercancías entre ambos 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] valor y estandarizar pedimentos, certificados de origen y documentos de embarque con antelación, y c] transportar mercancías sin pararse en fronteras y con tarjetas electrónicas en los cruces. Todo lo anterior se fundó en la confianza como base de las reglas del juego.

Para el caso de tránsito de pasajeros, se puso en marcha el programa Canpass Highway Portpass (Dedicated Commuter Lanes en Estados Unidos) para aquellas personas que viven en la frontera y viajan con frecuencia al otro país. Dado que este tipo de facilitación de traslados es común, no es de extrañar que una propuesta en 2006

del Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos de exigir pasaporte 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 11 de septiembre de 2001, los gobiernos de Canadá y Estados Unidos 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 este tratado es posible que Estados Unidos habría aumentado su aislamiento no sólo de seguridad sino comercial. Ello quedó de manifiesto en 2002 en las declaraciones del secretario del Departamento de Seguridad Interna Tom Ridge al pronunciarse por mantener los flujos de comercio e integración con sus socios del norte y sur.<sup>10</sup>

En suma, las medidas de seguridad en conjunto con la facilitación del comercio entre Estados Unidos y Canadá no iniciaron sólo 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 esas medidas traerían efectos benéficos.

En el caso de México también se realizaron esfuerzos, aunque menos profundos, de adoptar medidas coordinadas de seguridad con comercio. A diferencia de este país, Canadá aceptó puntos de la ley Patriot Act de Estados Unidos, ley firmada en octubre de 2001, como permitir a personal del Servicio de Inmigración y Naturalización y del Departamento de Estado de ese país estar presentes en los puertos de entrada y también en todos los consulados de Estados Unidos en el extranjero, así como mantener vigilados a los estudiantes internacionales en suelo canadiense, también siguiendo las reglas la Patriot Act.

A diferencia del Acuerdo de Frontera Común de 1995, la Declaración de Fronteras Inteligentes destaca la seguridad, manteniendo los puntos sobre flujos de personas y de mercancías, adiciona los temas de infraestructura y de coordinación e intercambio de información, respectivamente, pero elimina el aspecto relativo a ahorros de costos para el gobierno y la sociedad. Ello es un cambio claro de las reglas del juego, analizadas por la nueva economía institucional.

10. D.W. Meyers, "Does 'Smarter' Lead to Safer? An Assessment of the US Border Accords with Canada and Mexico", *International Migration*, vol. 41, núm. 4, 2003, pp. 6-44.

Por otra parte, resalta en Canadá la creación de equipos binacionales, Binacional Integrated Border Enforcement Teams (IBET), que no tienen contraparte en el caso de México y que han reducido fricciones en aquel caso, ya que se ha invertido en información compartida. Finalmente, un éxito notable es el compromiso entre los gobiernos de Canadá y Estados Unidos de dedicar fondos conjuntos para mejoras en infraestructura fronteriza. Estados Unidos ya contaba 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 tecnología.<sup>11</sup>

Hay, sin embargo, algunas visiones divergentes en el tratamiento de la seguridad fronteriza y la facilitación de comercio. Destaca la visión no compartida de Canadá con la de Estados Unidos respecto al tema de privacidad. Parece que este país percibe que para los canadienses el tema de seguridad, al ser algo impuesto, es problema de los estadounidenses, y por ello Canadá no está haciendo lo suficiente. En contraste, los canadienses ponen más atención en la facilitación y el acceso comercial frente al aparente desinterés de Estados Unidos. Ello es sintomático de los pesos relativos divergentes, que también se aplican al caso de México.

## RETOS PARA MÉXICO

Después del 11 de septiembre de 2001, 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 Estados Unidos. Además, se reforzó el control fronterizo con Guatemala y se estableció la matrícula consular, cuyo objetivo no sólo era el de servir como documento oficial de aceptación en bancos y policías de Estados Unidos, sino también como medida de control dentro de México y en coordinación con Estados Unidos.

El US-Mexico Border Partnership Agreement (Acuerdo de Asociación Fronteriza Estados Unidos-México) se firmó en marzo de 2002, pero fue un año después cuando se le dio realce institucional, tanto en el Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos como en la

11. *Ibid.*



Secretaría de Gobernación de México, vía el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen). Resalta que la implantación de las medidas ocurriera casi cuatro años después que las correspondientes entre Canadá y Estados Unidos. Así, la coordinación México-Estados Unidos 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 intercambio de información y aplicación de medidas conjuntas, así como la falta de atención en los requerimientos financieros para el logro de los planes de seguridad y facilitación del comercio.

Aunque los logros más evidentes podrían considerarse en el flujo seguro de personas, los puntos acordados por México para su flujo seguro ofrecen pocos compromisos concretos, 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”.<sup>12</sup>

12. Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, ASPAN, *Reporte a los mandatarios*, junio de 2005 <[http://www.ser.gob.mx/eventos/aspan/aspan\\_junio2005.pdf](http://www.ser.gob.mx/eventos/aspan/aspan_junio2005.pdf)>.

Por otra parte, si bien desde 2001 se han incrementado las asignaciones presupuestarias, aún son reducidas y una vez más, 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 la seguridad y la facilitación comercial.

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

Es necesario puntualizar que en el esfuerzo comercial de hacer converger las prácticas aduaneras (ejemplos son los carriles FAST, así como los proyectos C-TPAT, BASC y el Container Security Initiative, CSI), los costos recaen directamente en las empresas, que argumentan que en las fronteras no se ha acelerado la velocidad de las revisiones, así como es insuficiente la inversión en tecnologías de lectores ópticos y rayos gama, y lectores de visas láser.

Lo anterior ha conformado un conjunto de respuestas a la presión institucional de corte centro-periferia, originado por la agenda de seguridad de Estados Unidos. El poco compromiso del gobierno mexicano, podría deberse a: a) la falta de coordinación intergubernamental en México entre varias instancias; b) el problema de

profesionalización y tecnificación de decisiones sobre el tema, y c] las visiones políticas que no convergen del todo con las de Estados Unidos, ni con las de la relación bilateral Canadá-Estados Unidos.

Aspectos como migración, mejoramiento de calidad de vida en ciudades fronterizas y mayor integración económica, que estaban en la agenda desde la gestión del presidente Zedillo, no están cubiertos en el esfuerzo del Acuerdo de Asociación Fronteriza, lo cual reduce el deseo de cooperación binacional y alimenta la falta de voluntad política.<sup>13</sup> Más aun, en el caso de México la coordinación interior tiene un ingrediente particular que no se presenta en Estados Unidos ni en Canadá: el grave problema de la corrupción. Sin resolverlo, difícilmente podrá haber un enfoque integral y comprometido que genere la buscada seguridad con facilitación del comercio. Por ejemplo, un estudio reciente muestra que la percepción pública de la seguridad policiaca en México es muy negativa, sobre todo hacia las instancias estatales y municipales.<sup>14</sup>

A pesar de todo el análisis anterior, la presencia 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*. En comparación con Canadá, los compromisos medibles son menores en México, por los problemas institucionales nacionales y el problema de corrupción, que se muestra sobre todo en el intercambio de información clasificada.

## CONCLUSIONES

Dada la importancia total de la seguridad para Estados Unidos, parece que se aplica el concepto de centro-periferia en la agenda de seguridad de América del Norte, aunque tal modelo no caracteriza la cooperación y el proceso de integración económica que deriva del TLCAN. Los costos económicos directos de la agenda de seguridad han recaído sobre todo en las empresas. El registro de exportadores e importadores, las medidas de acceso a puentes fronterizos, las normas y estándares

para las mercancías comercializadas y aun las decisiones de localización de plantas y comercializadoras, son inflidas por la anterior agenda de seguridad en un concepto de centro-periferia, como se ha planteado.

Para los gobiernos, la exigencia de mayores presupuestos se une a la necesidad de redefinir el papel de la autoridad aduanera, judicial y de facilitación del comercio. Por ejemplo, deben replantearse las situaciones de información y casos confidenciales de acuerdo con prácticas de referentes internacionales, en específico de Estados Unidos y Canadá, lo cual se trata en la propuesta de cambios al sistema coordinado de seguridad nacional enviado por el presidente al Congreso a fines de 2005.<sup>15</sup> 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, a la vez que las autoridades tienen que moverse en una red de complejas relaciones de coordinación intergubernamental. En todo caso, un sistema de red social no se ha analizado del todo.

El enfoque de la *nueva economía institucionales* 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 del comercio recae sobre todo en las empresas, hacen de la acción coordinada un fenómeno muy complejo que no se ha resuelto de manera satisfactoria.

El cambio institucional creado a raíz del TLCAN fue notorio y discontinuo en términos de lo planteado por North,<sup>16</sup> que implica que el Tratado creó nuevas reglas del juego por lo general aceptadas. Sin embargo, la nueva agenda, sobre todo después del 11 de septiembre de 2001, requiere tratar los retos para la dinámica de las instituciones, con el fin de mejorar la relación de coordinación en beneficio de la cooperación y facilitación del comercio. ◀CE

13. R. K. Ackerman, "Horizontal Integration Challenges Intelligence Planners", *SIGNAL Magazine*, octubre de 2003.

14. B. Brown, W. R. Benedict y W. V. Wilkinson, "Public Perceptions of the Police in Mexico: A Case Survey", *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 29, núm. 1, 2006, pp. 158-175.

15. R. González Placencia, L. Negrete Sansores y G. Zepeda Lecuona, *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 de 2005.

16. D. C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, Nueva York, 1990.