

# Seguridad Migratoria en la relación México-Estados Unidos: el programa US-VISIT

Alejandro Becerra

Hace veinte años, el tema de la seguridad migratoria entre México y Estados Unidos no era más que un asunto de segundo nivel en la agenda bilateral entre los dos países. En todo caso, la temática se centraba en las medidas tradicionales de control que, pese a su rigor y sistematización, al paso del tiempo dejaron ver su falibilidad, como fue demostrado el 11 de septiembre de 2001. Hoy en día, el control de las personas que entran y salen de Estados Unidos se ha vuelto un asunto de la mayor importancia para la agenda de seguridad norteamericana y, en consecuencia, para la agenda bilateral con México. La instrumentación del Programa US VISIT, a principios de este año, intenta ser una solución de vanguardia al problema de la seguridad migratoria para el gobierno del presidente Bush, en la cual México

**E**l control de los flujos de personas que entran o salen de una nación constituye una atribución soberana de los Estados. Por razones de carácter económico y político, desde finales del siglo XIX Estados Unidos se perfilaron como uno de los países receptores de migrantes más importantes en el mundo y tanto en las dos últimas décadas del siglo XX como en la primera del XXI, se consolidaron como líder en este rubro con 35 millones de

migrantes internacionales para el año 2002<sup>1</sup>. Hace dos décadas, la Guerra Fría marcaba la visión geoestratégica de los políticos norteamericanos y de prácticamente cada uno de las políticas o programas gubernamentales que ponían en marcha, por lo que el manejo o interpretación de los flujos migratorios estaba muy lejos de asociarse con el fenómeno del terrorismo internacional.

A la entrada del siglo XXI, la percepción sobre el control y la seguridad migratorios cambió radicalmente. Los atentados terroristas del 11 de septiembre (11/S) en Nueva York y Washington constituyeron un parteaguas en la vida política e institucional de Estados Unidos. Como consecuencia, los asuntos de seguridad se tornaron la prioridad máxima para la agenda doméstica e internacional del gobierno norteamericano. A partir de entonces, Estados Unidos se embarcó en un

proceso de reingeniería institucional de grandes proporciones, a fin de hacer frente, de una manera articulada y consistente, al problema del terrorismo internacional. Este proceso de reorganización ha sido mucho más amplio y profundo que el que tuvo lugar después de la segunda guerra mundial en la administración de Harry S. Truman con la creación tanto del Consejo de Seguridad Nacional como de la Agencia Central de Inteligencia, ambos en 1947, y el Departamento de Defensa, en 1949.

De esta manera, la reingeniería institucional y organizacional, impulsada por el gobierno del presidente George Bush, significó, entre otros aspectos, la creación de una serie de instrumentos legales, la emisión e instrumentación de diversas estrategias gubernamentales en materia de seguridad, la búsqueda y el establecimiento de alianzas con otras naciones para

\* Profesor, Departamento de Relaciones Internacionales, UNAM, campus Aragón. El autor quisiera señalar que una parte importante de la información contenida en este trabajo se consultó en la página electrónica del Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos: <[www.dhs.gov/us-visit](http://www.dhs.gov/us-visit)>.

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas, Reporte sobre Migración Internacional, 2002,

combatir el terrorismo internacional, el impulso, justificación y realización de intervenciones armadas como en los casos de Afganistán e Irak o, en su caso, la concreción de significativas modificaciones a los mecanismos legales o institucionales ya existentes<sup>2</sup>. Todos estos esfuerzos se

p. 4.

<sup>2</sup> Para mencionar algunos ejemplos debe citarse el establecimiento de la Oficina de Seguridad Interior (Office of Homeland Security) perteneciente a la Casa Blanca (Sep. 20, 2001); la aprobación de la Ley Antiterrorista (Antiterrorist Act, Oct. 26, 2001); la Ley para Fortalecer la Seguridad Fronteriza (Oct. 29, 2001); la Ley Patriota (USA Patriot Act, Oct. 26, 2001); la Ley de Seguridad en la Aviación y el Transporte (Aviation Transportation Security Act, Nov. 19, 2001), la Ley de Seguridad Fronteriza y Reforma de Permisos de Ingreso (Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act, Mayo 14, 2002), la Ley de Seguridad Interior (Homeland Security Act, Nov. 25, 2002); así como la firma de sendos acuerdo de seguridad fronteriza con Canadá (Dic. 12, 2001) y México (Marzo 22, 2002), cuya finalidad ha sido entre otros aspectos la de crear una frontera segura e inteligente que garantice el flujo de personas y bienes a través de la infraestructura fronteriza, en un marco de condiciones que garanticen la seguridad nacional. Asimismo, la administración Bush emitió una serie de estrategias para enfrentar al terrorismo internacional entre las que destacan: La Estrategia Nacional de Seguridad Interior (National Strategy for Homeland Security, Julio 16, 2002); La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América (The National Security Strategy of the United States of America, Sep. 17, 2002) y La Estrategia Nacional para el Combate al Terrorismo (National Strategy for Combating Terrorism, Feb. 14, 2003). Sin duda, el vértice de la reingeniería institucional se sintetizó en la creación del Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security, Nov. 25, 2002), que implicó la fusión de 23 agencias gubernamentales, (algunas ya existentes, otras transformadas y otras de nueva creación) destinadas a la seguridad nacional y al combate al terrorismo. Las 23 agencias que se fusionaron están ubicadas en cuatro subsecretarías: a) Subsecretaría de Seguridad Fronteriza y Transporte: 1) Servicio de Aduanas de Estados Unidos (Tesoro), hoy, US Customs and Border Protection (CBP); 2) Servicio de Inmigración y Naturalización (Justicia), hoy, U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS); 3) Servicio de Protección Federal, hoy, U.S. Immigration and Customs Enforcement; 4) Administración de Seguridad del Transporte (Transportes); 5) Centro de Entrenamiento para el Cumplimiento de la Ley (Tesoro); 6) Servicio de Inspección de la Salud Animal y Vegetal (Agricultura), hoy, Animal and Plant Health Inspection Center; y 7) Oficina de Preparación Doméstica (Justicia). b) Subsecretaría de Respuesta y Preparación de Emergencias: 8) Agencia Federal para el Manejo de Emergencias; 9) El Sistema Médico Nacional para Desastres; 10) Equipo de Respuesta a Incidentes Nucleares (Energía); 11) Equipos de Apoyo para Emergencias Domésticas (Justicia); y 12) Oficina Nacional de Preparación Doméstica (FBI). c) Subsecretaría de Ciencia y Tecnología: 13) Programas CBRN de Contrainteligencia; 14) Laboratorio de Medidas Ambientales; 15) Centro de Análisis de la Defensa Nacional, y 16) el Centro de Enfermedades de Animales de la Isla Plum (Agricultura). d) Subsecretaría de Análisis de la Información y Protección a la Infraestructura: 17) la Oficina de Aseguramiento de la Infraestructura Crítica (Comercio); 18) Centro de Computo Federal para la Respuesta de Incidentes (CSA); 19) Sistema Nacional de Comunicaciones (Defensa); 20) Centro de Protección a la Infraestructura Nacional (FBI); hoy, Information Analysis Infrastructure Protection, y 21) Programa de Seguridad y Aprovechamiento de Energía (Energía). Dependientes directamente del Secretario: 22) Servicio Secreto, (Tesoro), y 23) Guardia Costera.

desarrollaron sobre la base de un común denominador: la seguridad nacional.

Dentro de este proceso de reingeniería, uno de los aspectos que mayor preocupación generó al interior del gobierno del otrora invulnerable Estados Unidos<sup>3</sup>, en materia de seguridad, fue el control migratorio. El I I/S había probado la vulnerabilidad de su sistema de control al no contar con información suficiente y de calidad que permitiera saber quién ingresa o abandona su territorio o, que en otro momento, les permitiera de manera precisa rastrear a una persona, cuya estancia eventualmente pudiera ser considerada como peligrosa para la seguridad de los norteamericanos. De ahí que en el año 2002, el Congreso de Estados Unidos ordenara al Ejecutivo federal, a través de la Ley 5005 relativa a la Seguridad Interior, la creación de un sistema mucho más riguroso y efectivo de entradas y salidas de aquellas personas que por diversos motivos ingresaran y salieran de Estados Unidos. Ese mandato se concretó a través del anuncio hecho por el subsecretario del Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security –DHS), Asa Hutchinson el 19 de mayo de 2003 por el que se creaba el Programa US-VISIT como mecanismo de largo plazo en la perspectiva de mejorar cualitativamente el control y monitoreo de los flujos migratorios legales hacia Estados Unidos.

Sobre la base de lo antes expuesto, el presente trabajo se propone establecer las coordenadas principales que dan sentido y contenido al programa gubernamental norteamericano denominado US-VISIT, a fin de precisar los efectos que tiene para México así como para ponderar la postura que nuestro país ha asumido para influir relativamente en la instrumentación y desarrollo de este programa norteamericano de carácter esencialmente unilateral. Para estos efectos el trabajo se divide en tres partes. En la primera, se abordará el marco legal, objetivos y características del Programa, con el propósito de identificar los puntos centrales del mismo. En esta parte, se definirá el universo de aplicación y las metas que se pretende alcanzar el Programa a lo largo del presente año. Los efectos sobre México se abarcan en el segundo apartado junto con la postura que el gobierno de Vicente Fox ha tomado para intentar influir en el proceso de su instrumentación. La parte final será

<sup>3</sup> Si bien en los últimos cincuenta y cinco años, Estados Unidos había contado con agencias gubernamentales encargadas de enfrentar los asuntos asociados con el terrorismo y la seguridad nacional, los atentados terroristas del I I/S dejaron en claro que a la entrada del siglo XXI, esa nación no disponía de una respuesta institucional articulada, integral, oportuna y contundente para hacer frente a este tipo de amenazas.

dedicada a una serie de reflexiones derivadas de las tesis expuestas a lo largo del trabajo.

## Marco Legal, objetivos y características del Programa US-VISIT

El Programa US-VISIT no es el primer sistema automatizado de entradas y salidas que opera en Estados Unidos. Anteriormente, la Ley Reformada de Manejo de Datos del 15 de junio de 2000 (Data Management Improvement Act), fue el ordenamiento legal que autorizó la creación de un sistema de esta naturaleza y que además de registrar los movimientos de ingreso y egreso de los extranjeros del país, también almacenara electrónicamente esta información. Esta ley planteaba el objetivo de que dicho sistema entrara en vigor en todos los puertos de entradas y salidas (PES) en el país para el 31 de diciembre de 2003. En este sentido, el 1 de octubre de 2002 se puso en marcha en todos los PES el Sistema de Seguridad Nacional de Registro de Entradas y Salidas (National Security Entry-Exit Registration System-NSEERS). No obstante, los atentados de 11/S determinaron el impulso de un cumplimiento más riguroso de dicho ordenamiento. De ahí que se reformulara el planteamiento y se incluyera en la Ley 5005 de Seguridad Interior emitida el 25 de Noviembre de 2002 (H.R. 5005 Homeland Security Act 2002). Las condiciones de seguridad internacional apresuraron el diseño e instrumentación del nuevo sistema de registro. Asimismo, la Ley Patriota y la Ley de Seguridad Fronteriza y Reforma de Permisos de Ingreso también contribuyeron a reforzar dicho mandato.

En esta perspectiva, el 19 de mayo de 2003, el subsecretario de Seguridad Fronteriza y del Transporte del Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos, Asa Hutchinson, dio a conocer a la opinión pública el programa denominado United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology (US-VISIT) (Tecnología Indicadora del Estatus del Visitante y Migrante). Este Programa, acordado conjuntamente con el Departamento de Estado (Department of State -DOS), da cumplimiento con uno

<sup>4</sup> La creación del Departamento de Seguridad Interna cristaliza uno de los objetivos centrales para la administración del presidente Bush: llenar un vacío institucional en materia de terrorismo y seguridad interior; un vacío que se hizo evidente el 11 de septiembre. De ahí la importancia que el nuevo Departamento tiene en la ruta de construir los esquemas de seguridad necesarios para combatir al terrorismo internacional y, en forma paralela, otorgar apoyo y legitimidad al gobierno de George Bush. Los objetivos centrales de este Departamento son: 1) evitar los ataques terroristas al interior del territorio de Estados Unidos; 2) reducir la vulnerabilidad de esa nación frente al terrorismo en general; 3) minimizar el

de los mandatos de la ley citada que también dio origen a la creación del actual mega Departamento de Seguridad Interior<sup>4</sup>. Se tiene previsto que una vez que el programa US-VISIT esté funcionando en todos los PES del país, sustituya gradualmente a su antecesor el Programa NSEERS.

El Programa US-VISIT es parte de los esfuerzos institucionales del gobierno de Estados Unidos por establecer nuevos controles migratorios que le permitan llevar registros más precisos de las entradas y salidas de todos los extranjeros en su territorio, con el propósito de detectar cualquier sospecha que presuntamente afecte la seguridad nacional. El Programa es resultado de una revaloración y redefinición del significado que tiene para la seguridad nacional norteamericana el control migratorio de los visitantes legales y, en general, de la seguridad migratoria. Asimismo, este programa debe entenderse en la lógica de las elites políticas en Washington por establecer las llamadas “fronteras inteligentes”<sup>5</sup> con sus vecinos. El Programa contempla formalmente cuatro objetivos: 1) Fortalecer la seguridad de los ciudadanos de Estados Unidos y de las personas que visitan el país; 2) Facilitar el tránsito de personas que entran a Estados Unidos de manera legal, así como el comercio legítimo; 3) Asegurar la integridad del sistema de inmigración; y 4) Salvaguardar la privacidad

daño de los ataques que eventualmente pudieran ocurrir en el futuro; y 4) apoyar en la recuperación en caso de ataque. Asimismo, el Departamento de Seguridad Interna es el encargado de coordinar y poner en práctica la Estrategia Nacional para la Seguridad Interior así como otro número importante de estrategias. Es importante destacar que la Estrategia Nacional para la Seguridad Interior está estructurada en cinco apartados: 1) Introducción; 2) Amenaza y Vulnerabilidad; 3) Organización para proteger el territorio nacional; 4) Áreas de Misión Críticas; y 5) Fundamentos. Entre las medidas que comprende la Estrategia para combatir el terrorismo destacan: la ampliación de los poderes del Ejecutivo para reorganizar al gobierno federal en materia de terrorismo; la creación del Departamento para la Seguridad Interior; mejorar los sistemas de inteligencia; vigilar con mayor precisión las fronteras y el tráfico fronterizo; eficientar la vigilancia de la infraestructura estratégica en territorio estadounidense; establecer nuevas restricciones a las leyes de acceso a la información privada y gubernamental; fortalecer la coordinación intergubernamental; reforzar la cooperación internacional; aumentar las atribuciones del ejército en materia de seguridad interior; y, reforzar el desarrollo científico y tecnológico para evitar ataques terroristas.

<sup>5</sup> El concepto de “Fronteras Inteligentes” está contenido en los apartados Áreas de Misión Críticas y Fundamentos contenidos en la Estrategia Nacional para la Seguridad Interior. En estos apartados, en el caso de México, se hace mención al acuerdo de seguridad con México denominado “US-Mexico Border Partnership Action Plan”. Debe señalarse que en materia de Seguridad Fronteriza la estrategia norteamericana implica una serie de medidas más drásticas en asuntos migratorios, aduanales, consulares, medios de comunicación, instalaciones estratégicas y desarrollo tecnológico.

<sup>6</sup> De los 50 puertos fronterizos, 32 se ubican en la frontera con México.

personal de los visitantes. En suma, el programa US-VISIT se plantea como objetivo facilitar la actividad comercial legítima, así como la entrada o salida de visitantes legales a territorio estadounidense, a la vez que dificulte el ingreso de personas no deseadas o vinculadas con actividades ilícitas o peligrosas, como es el caso de los terroristas. Este programa debe verse en una perspectiva de conjunto con relación a todas las medidas de seguridad que se han instrumentado en los casi tres años que han pasado desde los atentados del 11 de septiembre.

El Programa se empezó a aplicar de manera provisional desde el 17 de noviembre de 2003 en el aeropuerto Internacional de Hartsfield-Jackson en Atlanta y a partir del cinco de enero del presente año empezó a operar en 14 puertos marítimos y 115 aeropuertos, para posteriormente de manera gradual cumplir la meta de funcionar en los 50 principales puertos fronterizos (PF) de ese país<sup>6</sup>, los cuales procesan el 94% de las entradas por tierra, para finalmente terminar por cubrir en diciembre de 2005 la totalidad de los más de 300 PEs en todo Estados Unidos. No obstante, siendo poco optimista este objetivo no parece que será alcanzado por las autoridades norteamericanas en virtud de la complejidad que su instrumentación presenta por

Los 50 puertos son: 1) San Isidro-San Diego (CA), 2) Laredo-Lincoln-Juarez (TX), 3) Calexico (CA), 4) Hidalgo (TX), 5) Paso del Norte-El Paso (TX), 6) Otay Mesa-San Diego (CA), 7) Laredo AF-Convent Street (TX), 8) Lewiston-Queenstone Bridge (NY), 9) Rainbow Bridge-Niagara Falls (NY), 10) San Luis (AZ), 11) Nogales East (AZ), 12) Bridge of the Americas (BOTA) El Paso (TX), 13) Ysleta-El Paso (TX), 14) Douglas (AZ), 15) Gateway-Brownsville (TX), 16) Calexico East-Imperial Valley (CA), 17) Detroit Ambassador Bridge (MI), 18) Peace Bridge-Buffalo (NY), 19) Detroit Tunnel (MI), 20) Pharr (TX), 21) Del Rio (TX), 22) B&M-Brownsville (TX), 23) Eagle Pass II (TX), 24) Port Huron-Blue Water Bridge (MI), 25) Los Tomates-Brownsville (TX), 26) Progreso (TX), 27) Tagle Pass (TX), 28) Sault Ste. Marie (MI), 29) Mariposa-Nogales West (AZ), 30) Andrade (CA), 31) Roma (TX), 32) Pacific Highway-Blaine (WA), 33) Peace Arch-Blaine (WA), 34) Champlain (NY), 35) Los Indios (TX), 36) Tecate (CA), 37) Rio Grande (TX), 38) Massena (NY), 39) Calais-Ferry Port (ME), 40) Alexandria Bay-Thousand Island (NY), 41) Internacional Falls (MN), 42) Stanton Street Bridge (TX), 43) Presidio (TX), 44) Sumas (WA), 45) Laredo-Columbia (TX), 46) Lukeville (AZ), 47) Derby Line (VT), 48) Point Roberts (WA), 49) Fabens (TX), y 50) World Trade Bridge-Laredo IV (TX).

<sup>7</sup> Este Programa está a cargo de James Williams, que depende de la Subsecretaría de Seguridad Fronteriza y del Transporte del Departamento de Seguridad Interna. No obstante otras instancias gubernamentales participan directamente en su operación como los Departamentos de Transporte, Justicia y de Estado, lo mismo que las instituciones que conforman la Comunidad de Inteligencia, y los organismos especializados pertenecientes al DHS como Aduanas, Migración o la Guardia Costera, entre otros.

<sup>8</sup> Las limitaciones más notorias se pueden resumir en las siguientes: Sólo dos puertos terrestres tienen capacidad para controlar salidas; la mayoría de los puertos tienen dimensiones físicas menores a las requeridas para operar el programa, presentan restricciones de tráfico, son instalaciones

varios factores: 1) por el proceso de integración de un amplio número de sistemas de información y de instituciones involucradas<sup>7</sup>; 2) por el número de puertos terrestres, aéreos y marítimos en los que se tiene que operar; 3) en virtud de que la gran mayoría de los PF presentan rezagos en materia de infraestructura<sup>8</sup>; 4) por la extensión de las fronteras terrestres (11 mil 200 kilómetros) que hay que considerar; 5) por la dimensión de las costas (152 mil kilómetros) del país; 6) por el volumen de personas que ingresan anualmente a Estados Unidos (500 millones para el año 2002); y 7) por el número de organizaciones de los tres niveles de gobierno que necesariamente se vinculan al Programa.

Adicionalmente debe señalarse que la instrumentación del Programa US-VISIT exenta a un número importante de países considerados de bajo riesgo para la seguridad nacional de Estados Unidos, por lo que fundamentalmente este Programa está dirigido a la gran mayoría de las naciones del mundo cuyos ciudadanos requieren visa para ingresar al país vecino del norte, entre los que se encuentra México<sup>9</sup>.

## La tecnología biométrica

Una de las características más importantes del Programa es la utilización de tecnología biométrica como medio para identificar a las personas que ingresan o salen de Estados Unidos, esto es, la verificación de las características físicas o de comportamiento personal de cada individuo para esta-

añejas, se debe hacer un gran esfuerzo para capacitar a todos los oficiales gubernamentales, muchos puertos no tienen tecnología actualizada, los tiempos de procesamiento de la información son críticos. Asimismo, los puertos terrestres presentan limitaciones específicas como la antigüedad, pues uno fue construido antes de 1900; 31 entre 1900 y 1940; 81 entre 1940 y 1970; y 45 entre 1970 y 2004. En esta lógica, 94 puertos tienen 1 o 2 carriles; 43 tienen de 3 a 4; 15 de 5 a 8; y 13 puertos cuentan con nueve o más carriles. En el rubro de espacio, se considera que el área mínima necesaria para operar en un puerto debe ser de mil 134 metros cuadrados. Muchos puertos existentes van de 40 metros a 77 mil metros cuadrados. Se registra que 62 puertos son inadecuados pues tienen menos de mil metros cuadrados de espacio.

<sup>9</sup> De acuerdo al Departamento de Seguridad Interna existe una lista de 27 países que están exentos de este programa, los cuales son: Alemania, Andorra, Austria, Australia, Bélgica, Brunei, Dinamarca, Finlandia, Francia, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Portugal, San Marino, Singapur, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, y el Reino Unido. Canadá no se incluye pero está excluido de la aplicación del programa.

<sup>10</sup> Immigration and Naturalization Service. Office of Planning, Estimates of the Unauthorized Immigration Population Residing in the United States: 1990-2000, p. 18.

<sup>11</sup> De acuerdo al Departamento del Transporte de Estados Unidos en el año 2001 los cruces fronterizos ascendieron a 510 millones mientras

blecer su identidad como cara, huellas dactilares, geometría de la mano, escritura manuscrita, iris, retina, rasgos y voz. Se considera que esta tecnología representa un alto grado de seguridad en materia de identificación individual. En principio, el programa o sistema US-VISIT tiene solamente contemplado la identificación de los rasgos de la cara y de las huellas dactilares de los extranjeros que ingresen a Estados Unidos, aunque se espera que conforme el programa se desarrolle y la tecnología avance la identificación biométrica llegue a considerar también el iris o la retina de los visitantes, procedimiento que evidentemente no está exento de una gran polémica.

El proceso de identificación biométrica se hace en dos momentos, cuando el visitante entra y cuando sale de Estados Unidos. Previa a la entrada, los consulados estadounidenses en el mundo emiten visas que comprenden características biométricas, es decir, con fotografía y huellas digitales del visitante junto con una serie de datos biográficos. Esta información se almacena en una base de datos previa del Departamento de Estado, a fin de ser contrastada en el momento en que el extranjero intenta ingresar al país. Al momento de llegada, los procedimientos de inmigración y de revisión de visas y pasaportes siguen siendo los mismos que se venían desarrollando anteriormente, pero lo que varía es que de manera adicional al visitante se le verifican las huellas dactilares y se les toma una fotografía digital, que se contrasta con la información del mismo individuo contenida en la base de datos. El procedimiento dura en promedio 15 segundos en los aeropuertos, aunque la historia es diferente en los puertos fronterizos. Resulta importante señalar que los oficiales de migración tienen la facultad de enviar al visitante a una revisión secundaria cuando tengan duda sobre la identidad de alguna persona.

Anteriormente, la salida de los extranjeros de Estados Unidos se caracterizaba por presentar grandes vacíos de información. Por ello, el cambio más notable en este Programa se encuentra en el procedimiento de salida. De acuerdo al DHS, el programa o sistema US-VISIT está diseñado para verificar que la persona que salga del país sea la misma que ingresó, en atención a la información del banco de datos. Para ello, la persona pasa sus documentos y sus huellas dactilares por un dispositivo que valida la identidad del visitante, a fin de verificar su salida y confirmar su cumplimiento con las normas de inmigración vigentes. En el momento actual, se han empezado a hacer pruebas piloto para la salida en los aeropuertos de Baltimore-Washington y en el de Miami. Tanto el procedimiento de entrada como el de salida sirven para verificar la información previamente recolectada pero

también para crear un nuevo banco de datos tanto para el DHS como para el DOS en donde la información recabada será cotejada contra otro banco de datos de otras agencias relacionadas con la seguridad que contenga información de personas “non gratas” como terroristas, delincuentes o visitantes que hayan violado las leyes migratorias. El Programa presume de la confidencialidad en el manejo de la información, misma que teóricamente solo será entregada a funcionarios autorizados, cuyas tareas lo justifiquen. Un punto que merece analizarse con mayor atención es el uso que las autoridades norteamericanas le van a dar a la información que recaben cuando ésta sirva para evidenciar lagunas jurídicas como en el caso de la legitimidad de los cruces cotidianos.

Por otra parte, el gobierno de Estados Unidos ya ha solicitado a todos los gobiernos en general, pero especialmente a los gobiernos de los países cuyos ciudadanos requieren visa, la emisión de un pasaporte con características biométricas a más tardar para el 10 de octubre de 2004. De esta manera, se intenta sintonizar las medidas de seguridad para identificar al usuario tanto en Estados Unidos como en el país de emisión del pasaporte. En materia de financiamiento, debe señalarse que en principio el Congreso norteamericano ha destinado 380 millones de dólares para instalar el Programa en los principales PES del país.

## Los efectos para México

Tradicionalmente existen tres rubros centrales de la relación entre Estados Unidos y México que están vinculados con los asuntos de seguridad nacional estadounidense: el combate al narcotráfico, los flujos migratorios y el control de las fronteras. El Programa US-VISIT impacta directamente en los dos últimos, pues tanto los flujos migratorios hacia Estados Unidos como la problemática fronteriza necesariamente están siendo observados desde una óptica defensiva como nunca antes, misma que en el centro de la motivación tiene el combate al terrorismo.

En una primera reflexión, el Programa US-VISIT no parece impactar negativamente el flujo de mexicanos legales o legítimos a Estados Unidos, pues los controles ya existentes tan sólo se vuelven más agudos. En este sentido, el Programa afecta a los visitantes que entrando legalmente tengan el propósito de permanecer ilegalmente en ese país, en virtud de que ahora su estatus migratorio puede ubicarse de manera más efectiva. En otras palabras, con el programa en funcionamiento, las autoridades estadounidenses disponen de información más precisa para rastrear con

mayor facilidad la ubicación de cualquier persona que viole las leyes migratorias intentando alargar su permanencia en forma ilegal.

Por otra parte, el programa USVISIT no parece afectar de manera directa al flujo de mexicanos indocumentados que entran cruzando la frontera con Estados Unidos, pues sólo aplica a los visitantes legales que pueden ser rastreados. Un dato que merece atención es que de acuerdo al extinto Servicio de Inmigración y Naturalización estadounidense para el año 2000 se calculaba que el número de mexicanos ilegales en ese país ascendía a 4.8 millones de un total de 7 millones<sup>10</sup>. Hoy este número puede llegar a los seis millones de un total de 9. Sin embargo, la tendencia gubernamental de controlar las fronteras de una manera más compleja desde el 11 de septiembre de 2001 tanto en la frontera como en general en todos los PES ha registrado una disminución en el número de visitantes legales a Estados Unidos y se presumen que también el de ilegales<sup>11</sup>.

En una reflexión más detallada es necesario considerar que si bien el Programa US-VISIT fue emitido bajo una perspectiva de alcance mundial por los intereses globales de Estados Unidos, también debe considerarse que por sus características particulares tanto geográficas, demográficas como económicas, México es el único país del mundo que será afectado en dimensiones mayores por la aplicación del mismo.

Por razones geográficas habría que considerar que en una primera etapa el Programa US-VISIT será aplicado en los 50 PF con mayor afluencia, 32 de los cuales se localizan en la frontera con México. Nuestro país tiene un total de 43 puertos con Estados Unidos, sin incluir los cruces de ferrocarril<sup>12</sup>, por lo que en principio el Programa se aplicará en 74.4% de nuestros PF. Esto incluye a los 12 principales puertos de México<sup>13</sup> por los que se realizan el 90% de los cruces fronterizos hacia Estados Unidos. La operación del

que para el año 2002 disminuyeron a 465.

<sup>12</sup> México tiene 55 PF con Estados Unidos. Tres están cerrados y nueve son cruces de ferrocarril. Ver página electrónica de CABIN y de US Customs and Border Protection.

<sup>13</sup> Los doce principales puertos fronterizos para México son: 1) Tijuana / San Isidro "Puerta México" (BC/CA), 2) Mesa de Otay / Otay Mesa (BC/CA), 3) Mexicali / Calexico I (BC/CA), 4) Mexicali / Calexico II (BC/CA), 5) Tecate / Tecate (BC/CA), 6) Nogales / Nogales (Son/AZ), 7) San Luis Rio Colorado / San Luis (Son/AZ), 8) Ciudad Juárez / El Paso del Norte (Chih/TX), 9) Piedras Negras / Eagle Pass (Coah/TX), 10) Nuevo Laredo / Laredo (Tamps/TX), 11) Reynosa/ Hidalgo (Tamps/TX), y 12) Matamoros/ Brownsville (Tamps/TX). Esta clasificación fue definida a partir de la información consignada en el Department of Transportation Report 2002, atendiendo al número de cruces de personas o vehículos.

<sup>14</sup> De acuerdo al Departamento de Transporte de Estados Unidos las

programa para los cruces de personas y vehículos en sus nueve modalidades<sup>14</sup> significa un retraso considerable en el tiempo que se requiere para cruzar la frontera, lo que impacta todo tipo de actividades, principalmente al comercio. En horas pico el cruce puede tardar hasta cuatro horas.

Si se atiende al criterio del volumen de cruces por la frontera norte del país, habría que considerar que la franja fronteriza México-Estados Unidos es la más transitada de todo el planeta. Estados Unidos registró un total de 465 millones de cruces fronterizos hacia su territorio en el año 2002, de los cuales 328 millones fueron de personas y 136 millones de vehículos. Del total de los cruces, 74.8% fueron por México (348 millones) y 26.2% tuvieron lugar a través de la frontera con Canadá (117 millones). Particularmente, en el caso de México, del total de los cruces, 253 millones (72.7%) fueron de personas y 95 millones (27.2%) correspondieron a vehículos. De los cruces de personas 50 millones fueron peatonales, 199 millones los hicieron en vehículos personales, 3.9 millones en autobuses, y .015 millones entraron a Estados Unidos en tren. Por otra parte, de los cruces de vehículos, 4.4 millones fueron de trailers, 89 millones correspondieron a vehículos personales, .309 millones fueron de autobuses, .007 fueron trenes y .602 correspondieron a contenedores de tren. En suma, las fuentes consultadas estiman que en promedio a través de la frontera norte de México anualmente cruzan 300 millones de personas, 90 millones de automóviles y 4.3 millones de trailers lo que confirma que la frontera entre México y Estados Unidos es la más transitada del mundo.

Por otra parte, si se considera la importancia del comercio que cruza por la frontera norte del país, debe ubicarse que en promedio el 98% del comercio total de México a Estados Unidos entra por los PF. Del total, 86% entra por trailers y 12% por tren. En el año 2002, 4.4 millones de trailers cruzaron de México hacia Estados Unidos. De ellos, 4.2 millones de cruces (95.4%) se realizaron por 10 PF. Por dar un ejemplo, el PF Nuevo Laredo/Laredo es el

modalidades de cruce son las siguientes: de personas: peatones, personas en vehículos personales, personas en autobuses, y personas en tren; y de vehículos: trailers, vehículos personales, autobuses, trenes y contenedores de tren. Para consultar modalidades de cruce y número de cruces véase Department of Transportation Report, 2002.

<sup>15</sup> Con Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza se concertó la Alianza Fronteriza con su respectivo Plan de Acción (marzo de 2002), y en materia de seguridad migratoria se concertó un Memorando de Entendimiento sobre la repatriación de mexicanos y el Plan de Acción de acción para la cooperación sobre seguridad fronteriza, ambos en febrero de 2004. En el caso de Guatemala se firmó un Memorando de Entendimiento

más importante de todos en virtud de que concentra el 32% del total de los cruces con fines comerciales. Asimismo, casi el 70% de los trailers que cruzan de nuestro país al vecino del norte lo hacen por los PF de Tamaulipas, lo que equivale a tres millones de cruces. En suma, el mayor porcentaje de mercancías que México vende a Estados Unidos entran a este país por nuestra frontera norte.

Un punto adicional a considerar es que además de las limitaciones de infraestructura que presentan los PF, entre los dos países, especialmente para estos fines del lado de Estados Unidos, el tiempo que los cruces implica en todas las modalidades se acrecentará notablemente, aún cuando en algunos PF se utilizan los carriles preferenciales SENTRI y FAST.

Desde una visión de conjunto, por razones geográficas e infraestructura fronteriza, por motivos demográficos y de volumen de cruces fronterizos, así como por razones económicas, la aplicación del Programa US-VISIT en el caso de México adquiere características únicas de gran complejidad para el país y que deben ser tomadas en cuenta para la interlocución con Estados Unidos.

## La postura de la administración Fox al Programa US-VISIT

Ciertamente las críticas que la administración de Vicente Fox ha recibido por su desempeño en la mayoría de los rubros de política interior y exterior durante los casi cuatro años de su mandato no es positiva. Sin embargo, en materia de seguridad y particularmente en seguridad fronteriza y migratoria los resultados parecen ser distintos aunque popularmente sean poco percibidos. El contexto de la seguridad fue una de las características distintivas en el que la administración Fox empezó a operar casi desde el principio de su gestión, lo cual fue entendido también desde el principio por las autoridades responsables. A partir de entonces, la Secretaría de Gobernación ha desempeñado un papel activo en la conducción de los asuntos de seguridad internacional especialmente con Estados Unidos y con Guatemala con quienes se han concertado acuerdos de seguridad fronteriza y migratoria<sup>15</sup>.

Por otra parte, desde la creación del mega Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos, la Secretaría de Gobernación junto con la Secretaría de Relaciones

Exteriores han establecido una interlocución constructiva con dicho Departamento que ha permitido una comunicación e interacción más ágil en los asuntos respectivos que competen a los dos países. En este sentido, las visitas recíprocas que los encargados de la seguridad en los dos países han realizado en los últimos dos años no parecen tener precedentes. En esta tesitura, el establecimiento de una línea telefónica directa entre los secretarios Creel y Ridge confirma la importancia que ambos gobiernos le han dado al tema de seguridad, pero también pone de manifiesto el desempeño que los responsables de la seguridad nacional en el país han tenido para lograr dicha interlocución, desde la perspectiva de los intereses mexicanos.

En el caso del Programa US-VISIT la percepción gubernamental ha sido adecuada. Si bien la aplicación de este programa podría haber sido un acto unilateral del gobierno norteamericano, los datos antes expuestos sobre los cruces y puertos fronterizos de México hacia Estados Unidos conformaron razones contundentes para que el gobierno federal tomara un papel activo meses antes de la aplicación del programa a principios de este año. Ello fue así que para la XX Comisión Binacional México-Estados Unidos que tuvo lugar en Washington en noviembre de 2003, ambas delegaciones decidieron crear un grupo técnico bilateral de trabajo para abordar los asuntos relativos a la instrumentación del Programa US-VISIT. Para el gobierno de México era importante hacerle comprender a su homólogo que la aplicación unilateral del Programa, sin la cooperación de México, era poco afortunada por la multiplicidad de actores involucrados que son afectados por el US-VISIT. Desde esta perspectiva, era necesario mantener un diálogo directo y propositivo con los estadounidenses a fin de influir en las modalidades en su aplicación.

Uno de los resultados inmediatos fue el acuerdo entre ambos gobiernos de las personas de México que cruzan hacia la zona fronteriza de Estados Unidos. Así, los ciudadanos mexicanos que utilicen la Visa Láser para estos propósitos no necesitarán someterse al procedimiento establecido por el Programa US-VISIT durante la inspección primaria, ya que la información biométrica ya fue capturada en el proceso de expedición de la visa. Ésta es una medida transitoria, mientras se explora la forma definitiva de realizar el registro

---

para resguardar la seguridad fronteriza en junio de 2002.

de entradas y salidas de las personas en los PF. Asimismo, las reuniones periódicas del grupo de trabajo respectivo han permitido explorar de manera conjunta aspectos básicos en la aplicación del programa como los relativos a las limitaciones de la infraestructura fronteriza, la sincronización de la tecnología biométrica, los procedimientos más convenientes para su aplicación, así como sobre la política de comunicación social para difundir entre la población los contenidos y aplicaciones del Programa.

No obstante el papel que el gobierno federal ha desempeñado con respecto al programa, un aspecto en el que se debe trabajar considerablemente es en el de la difusión del programa. A medio año de la aplicación del Programa US-VISIT llama la atención la poca difusión que ha tenido entre la población de México, así como el poco o nulo interés que otros actores involucrados –privados o gubernamentales– han demostrado al respecto, y en los general el desconocimiento que la sociedad aún tiene con respecto a su aplicación. En la mayoría de los gobiernos fronterizos estatales o municipales poco se ha mencionado sobre el mismo y con la excepción del gobierno de Sonora no parece existir un pronunciamiento gubernamental articulado con relación al programa. Ejemplos son las cámaras de comercio o de industriales en el país que en un primer momento deberían ser los actores más interesados por la naturaleza misma de sus actividad, no obstante no se registra un pronunciamiento claro al respecto. A nivel social el conocimiento del Programa entre la población aún es más limitado.

## Comentarios finales

El Programa US-VISIT constituye la respuesta institucional del gobierno de George Bush para hacer frente a las necesidades en materia de seguridad para mejorar el control migratorio en ese país. En este esquema, por las características particulares de nuestro país, México adquiera una especial relevancia en donde la estrategia adoptada por el gobierno hasta ahora, en principio, ha sido la adecuada pues el gobierno de Estados Unidos bien hubiera podido aplicar el programa sin la participación de México. En este contexto, el Programa ha representado la posibilidad también de mejorar la interlocución entre los dos gobiernos y de abonar al establecimiento de una relación institucional más madura para tratar temas de primer orden e importancia para ambos países.

Con todo, existen interrogantes que aún quedan por contestar y que abrirían un flanco de reflexión para la relación entre los dos países. Uno de ellos es por el hecho de que el 90% de las personas que cruzan diariamente la frontera con Estados Unidos vive en el lado fronterizo de México (commuters), es decir, son personas que no se quedarán en Estados Unidos y que sus motivaciones para cruzar están bien definidas y distan mucho de tener pulsiones terroristas. ¿No sería conveniente que se les otorgara un trato preferencial para el cruce? Ello disminuiría la congestión en la frontera.

Por otra parte, se sabe que los mexicanos que cruzan diariamente la frontera con Estados Unidos en la mayoría de los casos lo hacen por motivos de trabajo o de educación. No obstante, la visa que ellos utilizan es para turistas con lo cual diariamente están violando las leyes de inmigración norteamericanas. Los mexicanos lo saben y las autoridades estadounidenses también, es decir existe una situación irregular en la frontera que es conocida tanto por la población de ambos países como por las autoridades de los mismos. Ante esto, ¿qué va a hacer al respecto el gobierno de Estados Unidos con la información que recabe a través del US-VISIT?, pues las irregularidades jurídicas en este ámbito serán más que evidentes. ¿El gobierno del presidente Bush tomará una actitud tolerante como hasta ahora lo ha hecho? lo que iría en contra de los objetivos de la seguridad y del Programa US-VISIT, o ¿la información servirá para facilitar la aprehensión de los millones de infractores fronterizos que cometen el delito, al desarrollar actividades distintas a lo permitido por la visa que tienen? Posiblemente, el Programa US-VISIT abra un importante debate sobre el régimen de simulación jurídica que existe en la frontera México-Estados Unidos en materia migratoria. Ello sería conveniente para dos naciones crecientemente interdependientes que buscan mejorar las condiciones de seguridad a través de la certeza y la confiabilidad de las normas. En este caso, el US-VISIT pudiera ser más que un programa de seguridad migratoria entre los dos países.