



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
**GILBERTO BOSQUES**  
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



# LA SEGURIDAD FRONTERIZA ESTADOS UNIDOS-MÉXICO ¿UN FUTURO INCIERTO?

5 DE DICIEMBRE DE 2017

ENSAYO



Imagen: CBP

*El Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques comparte el presente ensayo como parte de una serie de documentos emanados de una colaboración con Foreign Affairs Latinoamérica (FAL), que edita el Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Su versión editorial se puede encontrar en la página web de FAL (<http://revistafal.com/la-seguridad-fronteriza-estados-unidos-mexico/>).*

## **La seguridad fronteriza como uno de los ejes de la relación bilateral entre Estados Unidos y México**

A raíz de la llegada al poder del presidente estadounidense Donald Trump, el paradigma tradicional de los temas de mayor envergadura en la relación bilateral entre Estados Unidos y México ha ido cambiando en razón de un complicado discurso que ha sido contrario a México, mismo que el mandatario ha manejado desde su llegada a la escena política. Históricamente, la compleja relación entre ambos países nunca estuvo tan marcada por el tema de seguridad hasta los acontecimientos del 11-S, fecha que modificó sustancialmente la agenda bilateral, socavando la búsqueda mexicana de una reforma migratoria en Estados Unidos que beneficiara a los connacionales a raíz de que ese país centró sus esfuerzos en su seguridad nacional y la correlación de esta con la migración. Tras los atentados, la relación bilateral quedó marcada para las siguientes décadas, convirtiendo en una prioridad el sellar la frontera a posibles grupos que pudieran ser un peligro para la seguridad nacional estadounidense, además de la implementación de programas de deportación masiva y criminalización de la migración, situación que llevó a México a la necesidad de incrementar sus esfuerzos para proteger los derechos de sus nacionales en ese país.

El gobierno del ex presidente George W. Bush —quien gobernó de 2001 a 2009—invirtió gran capital político y económico en la seguridad nacional de su país, priorizando la seguridad fronteriza con México con el objetivo de evitar que grupos terroristas utilizaran las rutas migratorias para internarse hacia Estados Unidos. En la década de 2000 la vida fronteriza se fue modificando, sobre todo a raíz de la creación en 2003 del Departamento de Seguridad Interior (y el incremento en la seguridad por medio de arduos procedimientos de revisión a viajeros en los cruces terrestres y aéreos, además de los largos procesos interrogatorios a los que son sometidos por la autoridad fronteriza estadounidense). De esta manera, hubo también un importante impulso al incremento en la vigilancia fronteriza para evitar el trasiego de mercancías ilegales y de narcóticos, situación que se incrementó principalmente con el cambio de gobierno mexicano en 2006.

El aumento en la seguridad de la frontera provocó una ampliación de la plantilla de fuerza de la Patrulla Fronteriza, que pasó de 8,580 elementos adscritos a la frontera con México en 2000 a 11,032 en 2006, cuando Bush firmó la Ley de Frontera Segura, que llamó a incrementar el número de elementos de forma importante. La Ley de Frontera Segura fue firmada por Bush en octubre de 2006 y tenía como objetivos principales incrementar el número de elementos de Patrulla Fronteriza, desplegar elementos de la Guardia Nacional y autorizar la construcción de una cerca de seguridad de cientos de millas en la frontera. De esta forma, el presidente Barack Obama inició su mandato con 15,442 elementos de

Patrulla Fronteriza en 2008, culminándolo con 17,026 oficiales en 2016 en la frontera mexicana, de acuerdo con datos de la Patrulla Fronteriza. México hizo lo propio fortaleciendo su red consular, incrementando el número de consulados y por medio de una reorganización de las diferentes circunscripciones consulares para atender las necesidades de los connacionales, esto en vistas de la negativa en el legislativo estadounidense de legislar sobre una posible reforma migratoria, misma que hasta la fecha continúa en el tintero.

Pese a los esfuerzos de ambos gobiernos por aumentar el diálogo en materia de cooperación en seguridad con la creación, junto con Canadá, de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte en 2005, esta finalmente no fue vinculante ni logró un proceso de institucionalización, y terminó por carecer de voluntad política por parte de los tres gobiernos, situación que la llevó a desaparecer. Por lo tanto, el canal bilateral de cooperación más importante, hasta la fecha, continúa siendo la Comisión Binacional entre ambos países, que si bien ha tenido importantes resultados como el incremento de la comunicación entre agencias estadounidenses y mexicanas —de los tres niveles de gobierno—, así como la relación interinstitucional por medio de acuerdos locales entre autoridades fronterizas, muchas iniciativas continúan siendo parte únicamente de la voluntad, a veces temporal, del gobierno federal o locales de ambos países.

La llegada del presidente Felipe Calderón en México marcó fuertes cambios en la agenda de seguridad fronteriza con Estados Unidos. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en su Objetivo 13, marcaba como prioridad el reordenamiento de las fronteras, sin embargo, se enfocó sustancialmente en la frontera sur. El gobierno de Bush, junto con el de Calderón, buscó alcanzar mecanismos de cooperación que dieran forma a una mayor institucionalización de la estrategia conjunta de seguridad, dejando atrás la voluntad política. En razón de esto, fue creada la Iniciativa Mérida en 2007, con un financiamiento de 1,600 millones de dólares y con cuatro pilares: 1) trastornar la capacidad operativa del crimen organizado; 2) institucionalizar la capacidad de mantener el Estado de derecho; 3) crear la estructura fronteriza del siglo XXI, y 4) construir comunidades fuertes y resilientes. La Iniciativa Mérida sufrió fuertes críticas al interior de la oposición en México, acusándola de ser un acuerdo injerencista, mientras que en Estados Unidos no corrió una suerte diferente, pues en muchas ocasiones los legisladores han calificado a México como opaco en el uso de los recursos y criticado posibles violaciones a los derechos humanos.

Para 2010, la prioridad de la relación bilateral parecía basarse únicamente en la implementación de la agenda de seguridad por medio de la Iniciativa Mérida, los acuerdos interinstitucionales y un discurso por parte de México que criticaba el consumo de drogas en Estados Unidos y su poca voluntad por evitar el trasiego ilegal de armas hacia México, con el que se justificaba los incrementos en la violencia en México. Además, en materia

económica la relación continuó relegada a la agenda del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sin miras de ningún cambio. Jorge Eduardo Navarrete, Embajador Eminente del Servicio Exterior Mexicano, advertía en ese año con cierta preocupación de una situación de “descuido” en la relación bilateral, pues la Secretaría de Relaciones Exteriores no aludía directamente a la relación con Estados Unidos como prioridad en sus páginas de divulgación sobre las acciones de política exterior emprendidas por el gobierno mexicano. Además, las páginas electrónicas del Departamento de Estado tampoco mostraban a México como una prioridad en las directrices de su política exterior.

Al mismo tiempo, pese a su importancia, la Iniciativa Mérida no había tenido los resultados esperados, aunque entre 2008 y 2010 se había erogado el 46% de los fondos autorizados por parte de Estados Unidos para la mejora del sistema de seguridad pública y judicial en México. De esta forma, el incremento de la violencia generada por el crimen organizado en los estados del norte del país provocó alarma entre las autoridades estadounidenses, tanto federales como locales de la frontera por la posibilidad de que la violencia en el lado mexicano “contagiara” a las ciudades fronterizas estadounidenses, situación que llevó a que las autoridades fronterizas de ese país pidieran a sus ciudadanos no trasladarse a las ciudades fronterizas mexicanas. Esto a su vez causó una caída importante en el turismo y trajo consigo graves dificultades económicas a esas regiones. La violencia observó su aumento sobre todo en estados fronterizos en donde las fuerzas federales, del ejército y la marina mexicanas realizaron operativos, especialmente en Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, generando un pico de violencia en 2011 con más de 27,000 homicidios en el país relacionados al crimen organizado, de acuerdo con información del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

El incremento en la violencia fue explicado como parte del éxito de la estrategia de contención de la frontera, lo que limitó de forma importante las áreas de acceso no regulado a Estados Unidos, generando una disputa entre los grupos delincuenciales por mantener el control de los puertos de entrada y zonas de trasiego de droga y de personas. Además, también en 2011 el Buró Federal de Investigaciones (FBI) reveló que al menos 33 pandillas estadounidenses, entre los que destacaban algunas como los “sureños”, los “norteños”, “Barrio Azteca”, la “MS-13” y el “*Texas Syndicate*”, trabajaban para los cárteles de la droga en México, siendo parte de la cadena de suministro de narcóticos a las ciudades estadounidenses del interior.

Pese a lo anterior, las ciudades fronterizas estadounidenses no solo contuvieron sus niveles de violencia, sino que los han disminuido en los últimos años. En 2015, mientras el promedio de homicidios en los municipios mexicanos fronterizos fue de 20.8 por cada 100,000 habitantes, en los condados fronterizos en Estados Unidos, la tasa fue de 3.2, incluso más bajo que el promedio nacional estadounidense de 5.3. Cabe destacar que

uno de los municipios más violentos en México durante el pico de violencia en 2011 fue Ciudad Juárez, Chihuahua, que para 2013 parecía haber mostrado resultados gracias a la cooperación por medio de la Iniciativa Mérida. La Iniciativa financió la mejora de la policía local, bajando su tasa de homicidios en ese año de 2086 relacionados con el crimen organizado a solo 750 en 2012 y 485 en 2013. Sin embargo, para 2015 la violencia repuntó en un 65% comparándola con años anteriores, explicado también por las incesantes debilidades de las fuerzas de seguridad locales, el retiro de fuerzas federales de la ciudad y la continua operación de los grupos delincuenciales disputando esa región fronteriza, que pese a tener una de las fronteras más vigiladas por la autoridad mexicana y por la estadounidense, continúa siendo un importante punto de trasiego de narcóticos y personas.

Por otro lado, la repatriación de miles de connacionales por la frontera mexicana tiene como consecuencia una población flotante que para las ciudades fronterizas es difícil desahogar. En este sentido, los incrementos en la seguridad estadounidense han generado un importante aumento en las deportaciones realizadas por el Servicio de Inmigración y Aduanas, el cual alcanzó su máximo en 2012 con 409,849. En 2016, el Servicio de Inmigración y Aduanas deportó a 240,255 inmigrantes indocumentados, de los cuales el 73% fueron detenidos después de cruzar la frontera. Por su parte, los Sectores de Patrulla Fronteriza del sur del país reportaron en el mismo año 408,870 detenciones de personas que intentaron cruzar la frontera de forma infructuosa, manteniendo un promedio similar desde 2010. La constante baja en detenciones en la frontera ha sido también explicada por el rezago en el crecimiento económico que se vivió en Estados Unidos luego de la crisis económica y financiera de 2008 y 2009. Sin embargo, estos datos muestran que los cruces indocumentados han logrado mantenerse por las mejoras en la seguridad, cumpliendo los objetivos de seguridad fronteriza marcados desde el gobierno de Bush, además de los programas implementados por Obama en materia de deportación que incluso le valieron fuertes críticas por parte de grupos promigración y de derechos civiles llamándolo “el deportador en jefe”.

La llegada del presidente Enrique Peña Nieto en 2012 no modificó de forma importante la estrategia de cooperación fronteriza con Estados Unidos. Incluso el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 solo menciona superficialmente la necesidad de fortalecer la seguridad en las fronteras, sin ninguna especificidad. Pese a lo anterior, a nivel local se ha mejorado sustancialmente la coordinación entre autoridades mexicanas y estadounidense para limitar el número de cruces y lograr repatriaciones seguras y ordenadas. En tanto al nivel federal, en el tramo final del gobierno de Obama, la relación con México procuró mantener un buen nivel de diálogo, aunque esto como prioridad de la seguridad nacional estadounidense más allá de un esfuerzo de acercamiento en la relación bilateral.

Entre los esfuerzos importantes de acercamiento en la materia, tuvo lugar la reforma propuesta por Peña Nieto que fue aprobada en 2015 para admitir la portación de armas a extranjeros, lo que permitió que Agentes del Servicio de Inmigración y Aduanas y del FBI, así como Oficiales de Aduana y Protección Fronteriza operen de forma conjunta con autoridades mexicanas en aeropuertos y en puertos de entrada hacia Estados Unidos. Incluso, ante la presión ejercida por la red consular de México en Estados Unidos, especialmente por los consulados fronterizos, los diferentes sectores de Patrulla Fronteriza que operan en la frontera con México han aumentado los controles hacia sus agentes para evitar hacer uso de fuerza letal en contra de migrantes durante su intento por cruzar la frontera. En este sentido, en 2016, la Patrulla Fronteriza reportó 843 casos en donde los oficiales de Patrulla Fronteriza hicieron uso de la fuerza no letal, minimizando el uso de arma de fuego de 21 incidencias en 2015 a 12 en 2016, representando apenas el 0.002% de los casos en el total de detenciones realizadas por la Patrulla Fronteriza en ese año.

Sin embargo, los mayores éxitos de la cooperación fronteriza continúan dándose a nivel local, ejemplo de ello es el consulado de México en Del Rio, Texas, que por medio de la constante comunicación con el Departamento de Policía de esa ciudad, así como con la oficina del alguacil, logró rotular al interior de las patrullas policiales de la ciudad un aviso para mexicanos para explicar su derecho a la notificación consular, así como los teléfonos a donde pueden llamar para ese efecto, situación que busca replicarse a lo largo de la frontera.

## **La llegada de Trump a la presidencia: ¿cambios al modelo de seguridad fronteriza?**

Los esfuerzos del gobierno estadounidense para estabilizar los cruces indocumentados han surtido efecto, además de que se ha logrado contener la violencia en sus ciudades fronterizas. Aunado a lo anterior, México ha mantenido un importante sentido de cooperación en materia de seguridad, sobre todo con la contención de la frontera sur para evitar el traslado de miles de migrantes centroamericanos hacia la frontera con Estados Unidos. Sin embargo, la llegada de Trump al escenario político estadounidense, su posterior elección como candidato del Partido Republicano y su victoria ante la candidata demócrata Hillary Clinton, vieron evolucionar un discurso incendiario y contrario a la relación con México. Trump entonces acusó desde el inicio de su campaña al gobierno de Obama de tener una grave desorganización de la frontera y no aplicar las leyes de migración. Además, utilizó un discurso en contra de los migrantes indocumentados y marcó como clave de su campaña la futura construcción de un muro o barrera física que

cruzaría toda la frontera, no obstante a que en la actualidad existen 705 millas de barreras físicas y más de 8,000 cámaras que conforman una barrera digital en el territorio fronterizo, todo eso como legado de la Ley de Frontera Segura de 2006.

Al asumir la presidencia, Trump firmó la orden ejecutiva de Seguridad Fronteriza y Mejoramiento en la Implementación de las Leyes Migratorias, que motivó la construcción de su muro fronterizo, y llamó a la contratación de 10,000 agentes más de Patrulla Fronteriza. Esto con la intencionalidad de aumentar las detenciones y deportaciones, además de pedir a las agencias federales reportar al ejecutivo los montos que han asignado a la cooperación con México, situación que en el corto plazo podría complicar el diálogo entre ambos países en materia de seguridad, misma que ha sido hasta el momento uno de los pocos canales que ha mantenido un alto nivel de comunicación entre ambos gobiernos.

La retórica contraria a México por parte del Trump ha sido constante. Las propuestas de renegociación del TLCAN, calificándolo como “el peor acuerdo en la historia de Estados Unidos”, lastimaron la relación en materia económica, mientras que en materia migratoria también se han visto importantes desencuentros ante las amenazas de deportaciones masivas y la construcción de un muro en la frontera. Pese a esto, la cooperación en materia de seguridad fronteriza pareciera que continúa sin muchos cambios a nivel institucional, y sobre todo a nivel local.

Si bien este discurso continúa siendo difícil de procesar para la política exterior tradicional de México hacia Estados Unidos, tanto el Secretario de Estado, Rex Tillerson, como el anterior Secretario de Seguridad Interior, John Kelly, fueron claros desde el inicio del gobierno en que debía continuar la cooperación con México en materia de seguridad y buscar nuevas estrategias. Incluso en septiembre de 2017, el entonces Secretario Adjunto de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y de Cumplimiento de la Ley del Departamento de Estado, manifestó que hasta el momento Estados Unidos y México mantenían, pese a las diferencias en otros temas, una excelente cooperación en materia de seguridad, y que un distanciamiento en el tema sería “muy malo” para Estados Unidos. Además, los Secretarios encargados de la seguridad han manifestado que Trump tiene interés de continuar con la Iniciativa Mérida, que si bien continúa teniendo financiamiento, es una realidad que la misma ha perdido impulso y enfrenta un futuro incierto, situación que ha puesto en duda el camino que seguirá la cooperación en materia de seguridad entre ambos gobiernos.

Es necesario también considerar que ha sido difícil contrarrestar el discurso de Trump, pese a que la realidad de la cooperación es diferente a lo que él plantea. Incluso sobre su propuesta para la construcción de un muro, Kirstjen Nielsen, nominada para ser Directora del Departamento de Seguridad Interior por el propio Trump, compareció ante el Comité



de Seguridad Interior del Senado a inicios de noviembre de 2017 en donde declaró que una única barrera física no haría todo el trabajo y serían necesarias diversas tecnologías. También es de considerarse que el Presidente ha sido enfático en crear en la opinión pública un estigma en contra de la migración, relacionándola con la actividad criminal y la seguridad nacional aunque de acuerdo con FBI, solo 18 de cada 100 crímenes cometidos en Estados Unidos son realizados por personas de origen hispano. También el Consejo Americano de Inmigración provee un dato importante: entre 1990 y 2013, el número de inmigrantes indocumentados creció de 3.5 millones a 11.2 millones, mientras que en el mismo periodo la tasa de crímenes violentos disminuyó en un 48%. Estos son datos reveladores que deberían ser suficientes para contrarrestar el discurso del gobierno sobre la necesidad de implementar medidas más drásticas entorno a la seguridad fronteriza, sin embargo el discurso se ha mantenido y, desde la campaña, estas cifras no parecen tener impacto en la opinión de algunos sectores republicanos incluso en el poder legislativo y sobre todo de la base electoral de Trump que aunque cuenta con una baja popularidad, esta no se ha visto tan afectada desde su llegada al poder.

## **Una nueva realidad para el diálogo en seguridad Estados Unidos-México**

La estrategia del gobierno de México que está por concluir, además del gobierno siguiente que deberá enfrentar los desafíos que presenta el gobierno de Trump para la relación bilateral, debe enfocarse en otros temas más allá del económico-comercial, sobre todo ante la renegociación del TLCAN. De la misma forma como la Casa Blanca ha utilizado el discurso interrelacionado de migración con seguridad, podría utilizarse la cooperación en seguridad como parte de un paquete de negociación. En este sentido, el Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray poco antes del inicio de la quinta ronda de negociación del TLCAN en noviembre de 2017, marcó la pauta manifestando que la cooperación bilateral no podrá seguir por el mismo camino si no se alcanza una negociación exitosa en materia comercial.

En el mismo sentido, México ha impuesto visas a 135 países del mundo, incluidos aquellos con los que históricamente Estados Unidos ha tenido marcadas diferencias diplomáticas y de seguridad, incluido Afganistán, Corea del Norte, Cuba, Irak, Irán y gran parte del Medio Oriente y de Asia Central, aunque excluyendo a ciudadanos que cuentan con visa estadounidense. Lo anterior como parte de una estrategia de seguridad hemisférica en la cual México ha tenido la tarea de evitar la incursión de grupos que pudieran representar un peligro para Estados Unidos atravesando la frontera de forma indocumentada por las vías que cada año utilizan miles de migrantes. Esta estrategia ha sido exitosa en sus objetivos, aunque cabe destacar que la imposición de visados siempre

tiene consecuencias importantes para el turismo, costos que México ha asumido en beneficio de la seguridad regional y que bien podrían ser parte también de un eventual cambio en la estrategia de negociación del gobierno de México ante la constante retórica contraria a los intereses del país.

La seguridad continuará siendo uno de los pilares de la relación bilateral ante la necesidad estadounidense de asegurar la frontera, pero el gobierno mexicano debe darle mayor peso como parte de un paquete de negociación que se encuentre incluido entorno a la discusión económica. En cualquier caso, a lo largo de casi un año de gobierno del presidente Trump, ya se ha advertido que la cooperación en seguridad también podría sufrir a partir del aislacionismo que ha mostrado el presidente como parte de su política exterior ante la región de Norteamérica. Lo anterior genera susceptibilidades importantes en uno de los temas más importante de la relación bilateral y en los que los gobiernos estadounidenses desde el 11-S han sido más cuidadosos, pues un cambio negativo en la cooperación en la seguridad fronteriza podría tener consecuencias funestas para la seguridad nacional estadounidense y de la región.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
**GILBERTO BOSQUES**  
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

**Coordinadora General**  
Adriana González Carrillo

**Investigación y elaboración**  
Carlos Mariano Noricumbo Robles

**Diciembre de 2017**

El **Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques** del Senado de la República tiene como objeto la realización de estudios y el acopio de información sobre temas de política internacional y política exterior de México; así como el prestar apoyo a las comisiones de relaciones exteriores para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de las facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior; además de auxiliar a los órganos directivos, comisiones, grupos parlamentarios y senadores que así lo requieran en cuanto a diplomacia parlamentaria y protocolo en el ámbito internacional.



<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>