

Border Policy Network

Red de políticas fronterizas

¿Puede la seguridad llevar a México y Estados Unidos a compartir la infraestructura fronteriza?

Xavier Oliveras González

xoliveras@colef.mx
Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente
El Colegio de la Frontera Norte, Matamoros, Tamaulipas

Sabido es que una de las consecuencias del incremento de las medidas de seguridad fronteriza en Estados Unidos es la transformación de los puertos de entrada en cuellos de botella. Se ha calculado que las demoras en los cruces fronterizos resultan en costos económicos millonarios, además de daños al medio ambiente (emisiones de CO_2), a la salud pública (tedio, estrés) y a la movilidad (congestión vial). La disyuntiva es clara: dado que la seguridad nacional es una prioridad en una era de crecientes flujos globales, ¿cómo regularlos y gestionarlos para asegurar una movilidad y un comercio eficientes? En este sentido, procurar la mayor efectividad de las medidas de seguridad y a la vez reducir los tiempos de espera y de inspección se ha convertido en uno de los principales retos de la política pública fronteriza contemporánea. Con esta finalidad Estados Unidos y México (y también Canadá) han implementado varios esquemas con el fin de agilizar el tráfico

comercial y no comercial basados en la clasificación y filtraje de medios de transporte, personas, empresas y carga, según el riesgo que suponen: los programas de viajero confiable y carga confiable. Desde una perspectiva espacial debe añadirse otra variable en la ecuación: estos programas conllevan la ampliación de los puertos de entrada y su infraestructura, lo que genera nuevos retos urbanísticos, sociales y ambientales. En la búsqueda de soluciones que permitan aprovechar sus ventajas y minimizar sus impactos, ¿puede la redimensión transfronteriza de los puertos e infraestructura ser una de ellas?

Agilizar el tráfico, incrementar la seguridad

Los programas de viajero/carga confiable persiguen dos objetivos básicos: 1) reducir los tiempos de cruce mediante inspecciones más eficientes e, indirectamente, reducir los costos económicos derivados de la descongestión, y 2) aumentar la seguridad nacional de los países colindantes. No son objetivos independientes uno del otro, ya que el primero se concibe como una consecuencia del segundo mediante la segregación del riesgo: la clasificación y filtraje en función del nivel de riesgo asignado. En Estados Unidos los fundamentos de estos programas se instauraron a mediados de los 1990, y desde entonces, especialmente en la última década, se han creado varios: "Secure Electronic Network for Travelers Rapid Inspection" (SENTRI), "Free And Secure Trade" (FAST), "TSA Pre?", "Global Entry", entre otros; en México existe el "Servicio de Línea Express" (LINEXP). El filtraje se realiza en los puertos de entrada, aunque cada vez más la segregación inicia mucho antes de llegar, ya sea en los aeropuertos de origen, para los viajeros, o al inicio de la cadena de suministro, para el tráfico comercial. Para este último, por ejemplo, se crearon los programas "Customs-Trade Partnership Against Terrorism" (C-TPAT) en Estados Unidos y "Operador Económico Autorizado" (OEA) en México, que evalúan y certifican la seguridad de toda la cadena logística, desde la empresa productora hasta la exportadora/importadora, pasando por las de transporte. Asimismo, para un mayor éxito se está procediendo a una creciente integración binacional (y trilateral, con Canadá) entre los distintos programas, tales como SENTRI y LINEXP, y C-TPAT, OEA y el canadiense PIP.

A fines de 2015 Customs & Border Protection (CBP) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT) pusieron en marcha un programa piloto con el fin de agilizar el tráfico comercial en la frontera México-Estados Unidos, la "Inspección conjunta de carga" / "Unified Cargo Processing" (UCP); poco antes, en 2013, Estados Unidos y Canadá habían iniciado uno de similar aunque de menor alcance ("Cargo Pre-Inspection"), y en 2017 México y Guatemala anunciaron la preparación de uno propio. Aunque se trata de un esquema de cooperación binacional diseñado sobre la base de la compatibilidad de los programas de carga confiable de uno y otro país (FAST y C-TPAT, y OEA), la novedad es que las autoridades aduanales de ambos

países realizan conjuntamente la inspección y el despacho aduanal. Es decir, se sustenta en la presencia de los agentes en un mismo lugar y tiempo, en el uso compartido de instalaciones y equipo, y en el intercambio de información. A pesar de ello, cada autoridad aduanera continúa utilizando sus sistemas de información y de análisis de riesgo, herramientas y reglamentos (aunque también se busca su armonización). Superada la fase piloto, en marzo de 2018 CBP y SAT firmaron un memorándum de entendimiento sobre el programa para su implementación definitiva. Hasta abril de 2019 se ha implementado en una docena de puertos de entrada fronterizos (terrestres y aéreos), mayoritariamente del lado estadounidense (Tabla 1). Asimismo, CBP y SAT prevén algunos más en puertos de entrada interiores, y varios gobiernos estatales y locales y empresas operadoras (ferroviarias, aeroportuarias, de envío urgente, etc.) han solicitado ser incluidas.

Tabla 1: Puertos de entrada con "Inspección conjunta de carga"

Puerto de entrada	Fecha inicio	Exportación	Importación	Exportación e importación
Aeropuerto internacional de Laredo, TX	15/10/2015	X		
Mesa de Otay (Tijuana), Baja California	12/01/2016	X		
Mariposa (Nogales), AZ	25/07/2016		X	
Castro (Douglas), AZ	30/01/2017			X
San Luis, AZ	27/02/2017			X
Calexico, CA	11/08/2017			X
Laredo (puente ferroviario), TX	17/08/2017			X
Rio Grande City, TX	30/10/2017			X
Otay Mesa, CA	22/12/2017			X
San Jerónimo, Chihuahua	22/12/2017	X		
Colombia, Nuevo León	20/03/2018			X
Tecate, CA	07/09/2018			X
Ysleta, TX	28/09/2018			X

Fuente: Elaboración propia a partir de los comunicados de prensa de la CBP y el SAT

Este esquema de cooperación implica que en lugar de dos inspecciones -una en México y otra en Estados Unidos- se realiza solo una (ya sea en un país o en el otro), lo que reduce los tiempos de espera y de inspección y los costos de importación y exportación. Así, por ejemplo, en la terminal de carga del aeropuerto de Laredo y después de 6 meses de prueba, el tiempo de inspección se había reducido en cerca del 60% y los costos alrededor de 50%¹. Uno de los casos más exitosos ha sido el cruce fronterizo de Ambos Nogales, en la frontera Sonora-Arizona, donde el tiempo requerido por un camión con carga para cruzar ha disminuido en promedio de 8 horas a 1 hora².

Aumentar la infraestructura fronteriza...

La segregación espacial de viajeros y carga tiene dos implicaciones: 1) por lo general requiere una ampliación superficial de la infraestructura y 2) para el caso de los cruces fronterizos, la infraestructura de ambos lados debe ser tan simétrica o compatible como sea posible. En primer lugar, la ampliación se materializa en la construcción o habilitación de carriles y áreas exclusivas. Un claro ejemplo en los puertos terrestres estadounidenses son los carriles para FAST y SENTRI, y las áreas de estacionamiento, inspección y despacho de la carga con certificación de C-TPAT. La segunda implicación es una consecuencia lógica de la anterior; de poco sirve aquella extensión en el puerto estadounidense si en el mexicano no hay carriles para el tráfico comercial o no cuenta con una aduana que permita verificar la cadena logística de las exportaciones.

¹ "FCA Group "da el sí" al despacho aduanero conjunto", T21, 30/03/2016.

<http://t21.com.mx/logistica/2016/03/30/fca-group-da-despacho-aduanero-conjunto>

² "Unified Cargo Processing (UCP)" [video], U.S. Customs & Border Protection, 12/06/2017.

<https://www.cbp.gov/newsroom/video-gallery/video-library/unified-cargo-processing-ucp>

Dado que la inspección conjunta también se basa en la segregación espacial, se requiere igualmente una extensión de la infraestructura fronteriza, tanto en carriles y áreas exclusivas como, en este caso particular, áreas donde realizar conjuntamente la inspección aduanal. Por lo general la fase piloto se efectuó en puertos de entrada que requerían la menor modificación posible (con tráfico comercial relativamente bajo o infraestructura modernizada y capacidad suficiente). Sirva de ejemplo Rio Grande City, en la frontera Texas-Tamaulipas: con un promedio mensual de camiones con carga por debajo de su capacidad máxima, CBP consideró que la infraestructura actual era suficiente y que aseguraba la presencia y operación de los agentes aduanales mexicanos. Ahora bien, cabe tener en cuenta que el hecho de que no fuera necesario ampliar su infraestructura se debe, en primer lugar, a que la clasificación de la carga se produce mucho antes de llegar al cruce fronterizo. Para otros puertos, en cambio, sí fue necesaria una cierta ampliación. En el cruce fronterizo de Douglas, Arizona se tuvo que expandir el área de estacionamiento, tanto para vehículos oficiales y del personal de aduanas (de Estados Unidos y de México) como para los camiones con carga con destino a México. Para ello el gobierno de la ciudad donó un terreno de su propiedad adyacente al puerto. En cambio, futuras ampliaciones se verían muy limitadas (en cuanto a superficie y peligrosidad de la carga), ya que el cruce se localiza en el centro histórico.

Con la implementación definitiva de la inspección conjunta, CBP y SAT reconocen que es imprescindible incrementar aún más la infraestructura. Esto ya está contemplándose en la planeación de nuevos cruces fronterizos y de modernización de los existentes, como en el caso de la actualización iniciada en 2017 de los 3 planes maestros fronterizos México-Texas. Paralelamente, algunos gobiernos locales estadounidenses también están solicitando la incorporación de la inspección conjunta; regresando a la frontera de Douglas-Agua Prieta, el gobierno de Douglas tiene proyectado desde hace unos 10 años la construcción de un nuevo cruce comercial en las afueras de la ciudad, en cuya última versión, presentada ante la Arizona-Mexico Commission en junio 2017, ya prevé la inspección conjunta (Figura 1).

Figura 1: Nuevo puerto de entrada de Douglas, AZ



Fuente: "City takes new focus on POE project", Douglas Dispatch, 20/07/2017

... O redimensionarla

Todas las proyecciones para nuevos cruces fronterizos o la modernización de los actuales parten del supuesto que la inspección conjunta implica su expansión superficial. Sin embargo, esta conclusión es fruto de un razonamiento según el cual cada Estado debe contar con sus respectivos puertos de entrada. Por el contrario, se abre la posibilidad de repensar la infraestructura fronteriza con una dimensión transfronteriza; es decir, en un marco de cooperación binacional y de compatibilidad y armonización de objetivos, instrumentos, reglamentos, etc., la existencia de dos puertos de entrada, uno frente al otro a cada lado, es

redundante. En lugar de ampliar los dos, cada uno por separado, y hacerlos simétricos, puede resultar más óptima su redimensión como conjunto unitario: desde la planeación y construcción hasta el uso compartido de la infraestructura. Salvando las distancias y diferencias, en las fronteras interiores de la Unión Europea existen varios casos de infraestructura redimensionada, como el de los hospitales. Así, el uso transfronterizo debe conducir a la reducción y eliminación de duplicidades y redundancias y a la optimización de la inversión de ambos países (además de efficientar el cruce y garantizar la seguridad). Obviamente este giro no está exento de retos y cuestiones difíciles de resolver, pero abre una ventana de oportunidad.



Arranque del programa de inspección conjunta en el cruce ferroviario de Laredo-Nuevo Laredo

Fuente: Servicio de Administración Tributaria