

México- Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación

El vínculo entre México y Estados Unidos, signado durante más de un siglo por el pragmatismo, ha mejorado notablemente a partir de la integración económica iniciada en los 90. A pesar de ello, algunas cuestiones hacen difícil avanzar en una integración más profunda, al estilo de la Unión Europea: la política migratoria estadounidense, que incluye la construcción de un muro fronterizo, y la resistencia mexicana a fortalecer las políticas conjuntas en materia de defensa son dos factores importantes. En ambos países hay sectores aislacionistas e integracionistas y de la disputa entre ellos depende el futuro de la relación.

Raúl Benítez Manaut

Los zigzags de la historia

Las relaciones entre vecinos siempre son complejas. Sin embargo, cuando las diferencias son grandes, las fricciones, los conflictos y las percepciones equivocadas se vuelven difíciles de sobrellevar y manejar. Un elemento constante de las relaciones entre México y Estados Unidos, presente prácticamente desde que ambas existen como naciones, es la desconfianza: a partir de 1830,

Raúl Benítez Manaut: investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (Universidad Nacional Autónoma de México). Actualmente es profesor visitante en la American University, en Washington, DC. Es autor de libros y artículos sobre conflictos armados, seguridad nacional y fuerzas armadas en México, y sobre seguridad hemisférica y relaciones México-Estados Unidos. Su trabajo más reciente, coeditado con Joseph Tulchin y Rut Diamint, se titula *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI* (Prometeo, Buenos Aires, 2006). Correo electrónico: <raulmanaut@hotmail.com>.

Palabras clave: seguridad, comercio, migración, Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan), México, Estados Unidos.

México «sospechó» que su vecino estaba detrás de los independentistas de Texas; en 1847, al confirmarse esta apreciación, estalló la guerra, que le costó a México los dos millones de kilómetros cuadrados que conforman los actuales estados de Texas, Nuevo México, Arizona y California. El miedo mexicano, entonces, se centra en la ambición expansionista e imperial de EEUU. Como señaló el presidente James Polk el 5 de diciembre de 1848 al Congreso estadounidense:

(...) los territorios recientemente adquiridos, sobre los cuales se extienden ahora nuestra jurisdicción exclusiva y nuestro dominio, constituyen una comarca de más de la mitad de la extensión que poseían los Estados Unidos antes de su adquisición. Si se excluye a Oregón de ese cálculo, quedarán todavía dentro de los límites de Texas, Nuevo México y California, 851.598 millas cuadradas. (...) Es casi una extensión de territorio tan grande como toda Europa, excluyendo solamente a Rusia. El Mississippi, que era anteriormente la frontera de nuestro país, es ahora solamente el centro.¹

Como se ve, la visión estadounidense es otra: el territorio se obtuvo en una guerra y después se confirmó mediante una «compra», o pago de compensación, para dejar sellada la operación. En general, EEUU desconfía de México, de sus instituciones, de su gobierno y de su estructura social, y señala la ineficacia, la corrupción y la incapacidad de su economía para retener a la población. Ciertamente, en esas desconfianzas mutuas, históricas, cada parte tiene sobradas razones para sospechar de la otra.

Durante el siglo XIX, estas percepciones en parte se confirmaron y en parte se dejaron atrás. Entre 1880 y 1910, la dictadura mexicana mantuvo relaciones estables con el poderoso vecino. Después, cuando estalló la revolución, Washington solo reconoció al nuevo gobierno tras largas y arduas negociaciones. Fue en 1923, y el reconocimiento se logró a condición de no aplicar los artículos «nacionalistas» de la Constitución mexicana, para no afectar las propiedades estadounidenses –en particular las relacionadas con el petróleo–. Después, en 1938, el presidente Lázaro Cárdenas expropió el petróleo, lo que desató un conflicto que se transformó en cooperación estratégica con el estallido de la Segunda Guerra Mundial. Durante este periodo, entre 1939 y 1946, se entablaron buenas relaciones de cooperación mutua. Más tarde, durante la Guerra Fría, predominaron relaciones pragmáticas que, por momentos,

1. James Polk: «Cuarto mensaje anual al Congreso (5 de diciembre de 1848)» en Ana Rosa Suárez: *Estados Unidos de América. Documentos de su historia política* vol. 2, Instituto Mora, México, 1988, p. 217. Esta extensión corresponde a 2.204.617 km² y es superior al territorio definitivo de México después de la guerra, de 1.959.248 km² (cifras de territorio continental, al año 2000). Fuente: Inegi: *Anuario Estadístico. Estados Unidos Mexicanos. Edición 2000*, México, 2001, p. 3.

incluyeron conflictos: México, por ejemplo, no compartió la política de EEUU hacia Cuba.

En general, puede afirmarse que, durante el largo periodo del régimen de la Revolución Mexicana (1917-2000), ambos gobiernos fueron pragmáticos; siempre mantuvieron negociaciones bajo la mesa. Hubo, desde luego, un inevitable zigzag, que dependió de los gobernantes de turno en cada país y de los acontecimientos internos y externos. En los últimos cinco años, sin embargo, las encuestas demuestran que la opinión positiva de los mexicanos hacia su vecino ha descendido de 68% a 36%. Esto se explica por el cambio de prioridades de la política del presidente George W. Bush y el fracaso de muchas iniciativas del gobierno de México, sobre todo en los temas migratorios. A ello se suma el hecho de que la opinión pública mexicana no ve positivamente la acción militar de EEUU en Iraq². Del mismo modo, el cambio de las prioridades estadounidenses de seguridad nacional –que incluye la cuestión migratoria como parte de sus preocupaciones– genera un rechazo en la opinión pública mexicana que dificulta la capacidad de negociación del gobierno.

El comercio, valor estratégico

Entre 1989 y 1990, México y EEUU iniciaron las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan). Desde aquel momento, ambos países pasaron del paradigma de la desconfianza, de vecinos incomprensibles y lejanos, a la búsqueda de entendimientos. Comenzaron a acentuarse los elementos y los intereses en común, más que las diferencias.

Desde 1988 hasta la actualidad, se vive un periodo dorado de la relación bilateral, a pesar de los inevitables conflictos derivados de la cercanía, los problemas socioeconómicos y políticos de México y la estrategia post-11 de septiembre de Estados Unidos

Desde el inicio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en 1988, hasta la actualidad, se vive un largo periodo de buenas relaciones. Durante estos 18 años, México fue gobernado por una «tecnocracia neoliberal», mientras que en EEUU alternaron presidentes republicanos y demócratas: George Bush (1989-1993), William Clinton (1993-2001) y George W. Bush (2001 hasta hoy). Se trata, en suma, de un periodo dorado de la relación bilateral, a

2. Datos de las encuestas recopiladas por el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi), <www.consejomexicano.org>.

pesar de los inevitables conflictos derivados de la cercanía, los problemas socioeconómicos y políticos de México y la estrategia post-11 de septiembre de EEUU, que no es bien vista por su vecino. Pese a ello, la relación es buena, solo comparable con la que se vivió durante la larga dictadura de Porfirio Díaz y, más brevemente, durante la Segunda Guerra Mundial.

En México, desde la revolución de 1910, los sucesivos gobiernos habían mantenido una «sana distancia» con EEUU, ya que no concordaban con las políticas anticomunistas de la Guerra Fría y desarrollaron una especie de autonomía aislacionista, que por momentos generó grandes fricciones. A la superpotencia, por supuesto, no le agradó la disidencia frente a Cuba y el tercermundismo retórico de algunos presidentes mexicanos, en particular de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982); la búsqueda de soluciones negociadas en Centroamérica tampoco fue bien vista. Pero desde los 80, la crisis de la deuda y el envejecimiento del régimen de la revolución abrieron la puerta a la transformación de la economía mexicana –nacionalista, aislada y estatizada– y dieron impulso al proceso de democratización. La apertura económica –cuyo símbolo fue el ingreso al GATT en 1986 y la firma del Tlcán en 1993– ha transformado la relación de forma muy profunda. La dependencia comercial es casi total de parte de México: 85% de su comercio se realiza con Estados Unidos. De todos modos, es necesario señalar que, según los economistas, esta dependencia económica se hubiera dado igual sin el Tlcán, como consecuencia de una relación inercial e inevitable. Por eso, parece difícil reorientar el mercado sin una transformación estructural de la economía mexicana que –pese al discurso oficial que siempre ha hablado de la «diversificación del comercio» con Europa, Asia y América Latina– hoy resulta imposible de realizar.

En términos cuantitativos, es claro que el Tlcán ha sido fundamental para la reactivación de la economía mexicana, tal como indica el aumento del comercio bilateral. México, en efecto, es el segundo socio comercial de EEUU después de Canadá. En 2004, México importó 128.000 millones de dólares en productos estadounidenses y exportó a ese país 169.000 millones de dólares, cifras que contrastan claramente con las de los años previos al Tlcán. Por ejemplo, en 1986 México había importado de Estados Unidos solo 20.000 millones de dólares y exportó 16.000 millones³. El problema es que este aumento en el comercio bilateral no se reflejó en un aumento similar en el Producto Interno Bruto (PIB) de México a la par del estadounidense. Según el Banco

3. Fuente: US Census Bureau, <<http://www.census.gov/foreign-trade/www/>>.

Mundial, el PIB per cápita de EEUU en 1980 era 6,39 veces superior al mexicano; en 2002, la diferencia fue de 8,57 veces⁴. Ello se debe a que EEUU experimentó un crecimiento casi constante de su economía, mientras que México vivió largos periodos de crisis.

Los conflictos permanentes y recurrentes

Pese a ser socios comerciales, la agenda bilateral es compleja y conflictiva. Y, aunque básicamente está determinada por la forma de ingreso y negociación del Tlcán en los 90, muchos fenómenos internos, tanto en México como en EEUU, la condicionan. En México, un tema relevante es el claro envejecimiento del Estado construido por la Revolución y su Constitución, que es la más antigua de América Latina, escrita hace noventa años para un país agrario, atrasado y autoritario. Y, aunque México ya no es un país agrario, sigue siendo atrasado y autoritario; las elecciones de 2006 demostraron que el proceso de transición a la democracia aún no ha concluido. El Estado, además, no es capaz de resolver los problemas de la población, el más grave de los cuales es el desempleo. Las estructuras de justicia, policiales y de defensa siguen las pautas del siglo xx y es notable la ineficacia en el combate al narcotráfico, el crimen organizado y la delincuencia. El mundo reclama a México una participación más activa en los sistemas de seguridad internacional, por ejemplo en las operaciones de mantenimiento de paz. El gobierno mexicano, sin embargo, se resiste, persistiendo en el nacionalismo y el aislacionismo. Todo esto afecta y preocupa a EEUU.

***Canadá y México
no pueden evitar la
cooperación con
Estados Unidos, ya
que la seguridad de los
tres países se ha vuelto
interdependiente,
al estilo europeo***

EEUU, a su vez, se encuentra acosado y amenazado por el terrorismo de origen islámico. Ha solicitado –y presiona para ello– colaboración internacional, en particular a sus países vecinos, que conforman su primer círculo de seguridad. El comercio, la migración y la seguridad, antes temas aislados, se han vuelto una tríada inseparable. Washington solicita solidaridad para la aplicación de las políticas de *homeland security*, y sus vecinos son los primeros en ser convocados⁵. Es que Canadá y México no pueden evitar la cooperación

4. Fuente: <<http://devdata.worldbank.org/dataonline>>.

5. Howard Ball: *U.S. Homeland Security*, ABC-Clio, Santa Bárbara, 2005; Michael E. O'Hanlon et al.: *Protecting the American Homeland. A Preliminary Analysis*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2002.

con EEUU, ya que la seguridad de los tres países se ha vuelto interdependiente, al estilo europeo. En México, sin embargo, muchos sectores se resisten a la cooperación, con la premisa de que no existe reciprocidad por parte de Washington. En ese sentido, la opinión pública mexicana se dividió luego del 11 de septiembre: algunos sostenían que había que ser solidarios con el vecino de manera incondicional, como opinó el canciller Jorge Castañeda, manifestando la posición oficial del presidente Vicente Fox. Otros, en cambio, llegaron a sostener que fue EEUU, con sus «políticas imperiales», el que provocó los atentados: esta opinión prevaleció en algunos sectores de la opinión pública y, sobre todo, en los medios de comunicación⁶.

En cualquier caso, la doctrina de seguridad nacional y defensa de EEUU se ha transformado radicalmente luego de los atentados del 11 de septiembre. Hay en ese país un consenso bipartidista acerca de los elementos estratégicos de la guerra contra el terrorismo, basado en una percepción de vulnerabilidad que debe ser superada con la creación de nuevas instituciones y la aplicación de políticas nacionales e internacionales en la búsqueda de la «seguridad de la patria»⁷.

Los ataques terroristas se realizaron en territorio estadounidense, pero la consecuencia es que, directa o indirectamente, impactaron en todo el mundo. En México, la cooperación en la guerra contra el terrorismo se concretó a través de la firma de los acuerdos de fronteras inteligentes, en marzo de 2002, y la Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte (Aspan), en 2005. Sin embargo, las tendencias nacionalistas de las elites políticas en ambos países conspiran contra estos acuerdos. En EEUU, esta tendencia se manifiesta fundamentalmente en el desprecio a los organismos multinacionales –el llamado unilateralismo militar– por parte de los sectores más conservadores, básicamente en el Congreso. En México, se cuestiona el proceso de globalización y las consecuencias negativas del Tlcán –por ejemplo, en la agricultura–, lo que ha provocado un renacimiento del discurso aislacionista, sobre todo en algunos sectores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

6. El embajador de EEUU en México en ese entonces señaló que su país se sorprendió por la falta de apoyo del gobierno mexicano y por la «tibieza» de la respuesta oficial tras los atentados. Ver Jeffrey Davidow: *El oso y el puercoespín. Testimonio de un embajador de Estados Unidos en México*, Grijalbo, México, 2004.

7. Empleamos la expresión «seguridad de la patria» como la más adecuada para traducir *homeland security*, puesto que se trata de un concepto con múltiples especificidades a partir de su utilización en la política estadounidense después del 11 de septiembre de 2001. V. *The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 2004.

En general, después del 11 de septiembre la agenda comercial se vio sustituida por la de seguridad. Por ello, los países que buscan entablar negociaciones comerciales con EEUU deben tener presentes los nuevos requerimientos de seguridad de ese país. Esto, además, condiciona en el caso de México los temas migratorios: algunos sectores conservadores del Congreso estadounidense consideran que, como México no coopera lo suficiente en materia de seguridad y defensa, no se puede ser flexible en el debate migratorio. En otras palabras, se fortalecen los sectores conservadores y aislacionistas que promueven el control de la inmigración⁸.

Fronteras inteligentes y seguridad interdependiente

Los atentados del 11 de septiembre abrieron el camino a un nuevo pensamiento geopolítico hiperrealista entre las elites de Washington, cuyo elemento central es la protección de las fronteras. México colaboró en la seguridad de su frontera

Los atentados del 11 de septiembre abrieron el camino a un nuevo pensamiento geopolítico hiperrealista entre las elites de Washington, cuyo elemento central es la protección de las fronteras

norte, la más transitada del mundo: se producen allí unos 350 millones de cruces por año, de los cuales entre 400.000 y 600.000 son ilegales, provenientes sobre todo del mismo país, Centroamérica y el Caribe⁹. Además, México protegió sus instalaciones vitales, especialmente las petroleras, y fortaleció la defensa de las instalaciones estratégicas. Desde el 11 de septiembre, por otra parte, se diseñó un plan de exclusión a la navegación naval y aérea que se mantiene hasta hoy en la Sonda de Campeche, donde se genera 80% de la producción mexicana de petróleo. Finalmente, durante la «crisis del ántrax», en octubre y noviembre de 2001, el Ministerio de Salud mexicano cooperó con el de EEUU para prevenir un posible ataque bioquímico. En EEUU, la nueva etapa en políticas de seguridad se inició en octubre de 2001, con el Acta Patriótica¹⁰ y, en el frente externo, con el esfuerzo militar para derrocar al gobierno de Afganistán. Al mismo tiempo, comenzó el diseño de la iniciativa de «fronteras inteligentes» con Canadá y México.

tiene hasta hoy en la Sonda de Campeche, donde se genera 80% de la producción mexicana de petróleo. Finalmente, durante la «crisis del ántrax», en octubre y noviembre de 2001, el Ministerio de Salud mexicano cooperó con el de EEUU para prevenir un posible ataque bioquímico. En EEUU, la nueva etapa en políticas de seguridad se inició en octubre de 2001, con el Acta Patriótica¹⁰ y, en el frente externo, con el esfuerzo militar para derrocar al gobierno de Afganistán. Al mismo tiempo, comenzó el diseño de la iniciativa de «fronteras inteligentes» con Canadá y México.

8. Wayne Cornelius et al.: *Controlling Immigration. A Global Perspective*, 2ª edición, Stanford University Press, Stanford, 2004.

9. Doris Meissner et al.: *Immigration and America's Future: A New Chapter*, Migration Policy Institute, Washington, DC, 2006.

10. Congreso de EEUU: «H.R. 2975 To Combat Terrorism, and For Other Purposes» en *Patriot Act: Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*, Washington, DC, 2 de octubre de 2001.

Pierre Elliot Trudeau, primer ministro de Canadá, aseveró en 1969 en relación con EEUU: «Vivir junto a ustedes de alguna manera es como dormir con un elefante; sin importar cuán amigable o calmada sea la bestia, si la puedo llamar así, uno se ve afectado por cada movimiento y gruñido»¹¹. EEUU tiene asegurada la colaboración canadiense desde la Primera Guerra Mundial, como parte de una estrategia de defensa y seguridad que se fortaleció durante la Segunda Guerra y la Guerra Fría, con la firma del Tratado de Defensa Aeroespacial de América del Norte (Norad). Por ello, por la confianza mutua y las relaciones intergubernamentales de vieja data, la colaboración canadiense en la guerra contra el terrorismo es intensa, centrada sobre todo en los compromisos de protección de fronteras. «Canadá y México son dos ratones asustados, vecinos de un elefante neurótico. (...) Están más preocupados por la reacción del elefante al terrorismo, que por el terrorismo mismo.»¹²

Sin embargo hay diferencias. Canadá asume el terrorismo como un problema de seguridad interna, por lo cual su enfrentamiento se concibe como una responsabilidad propia y no solo como un respaldo a su vecino¹³. En el caso de México, en cambio, la percepción generalizada entre la población, e incluso en sectores del gobierno, es que el tema «no es asunto nuestro», y que el apoyo a EEUU genera el riesgo de que el terrorismo convierta a México en un objetivo a ser atacado. Hay, por lo tanto, una diferencia notable entre el gobierno mexicano, que impulsa una relación de cooperación con EEUU, y la opinión pública, que rechaza esa postura y acusa a los políticos de «entreguismo».

Por eso, aunque se ha transformado en una cuestión determinante de la relación bilateral, la guerra contra el terrorismo no está respaldada por una parte importante de la opinión pública ni por los sectores políticos más nacionalistas. Desde un comienzo, el gobierno de Vicente Fox cooperó intensamente con Washington con la idea –que era simplemente una hipótesis– de que ciertos sectores estratégicos de la economía mexicana, como el petróleo, podrían ser atacados. Esto se suma a la cooperación entre los sistemas de inteligencia, judiciales y migratorios. La síntesis de todo ello se plasmó en la firma del Acuerdo de Fronteras Inteligentes, en marzo de 2002, que incluyó 22 compromisos, entre los cuales destacan el intercambio de información, sobre todo relacionada con la navegación aérea, la revisión de *containers* y el desarrollo de la tecnología de control de la frontera.

11. Pierre Elliot Trudeau, discurso emitido en marzo de 1969.

12. Joseph Lapid en Peter Andreas: «Introduction. A Tale of Two Borders» en *The Rebordering of North America*, Routledge, New Cork-Londres, 2003, p. 11.

13. «Canada's Actions Against Terrorism Since September 11th», *background report*, en <www.dfait-maeci.gc.ca>, 2003.

La agenda de seguridad entre ambos países cambió: de una seguridad centrada en el control del narcotráfico, entre 1985 y el 2001, pasó a ser otra enfocada básicamente en la guerra contra el terrorismo. Las diferencias a ambos lados de la frontera son claras. Las prioridades de seguridad estadounidenses son múltiples: desde el abasto de energéticos y el control de las armas nucleares hasta el potencial peligro de ataques con armas químicas y biológicas. Las prioridades de seguridad de México incluyen, en cambio, el impacto que la pobreza puede generar en la estabilidad del Estado, así como cuestiones de orden político, como la legitimidad estatal en un marco de fragilidad del sistema democrático. La percepción de ambos países también es opuesta en el tema migratorio: México necesita la «válvula de escape» de la frontera norte para una población demandante de empleo, mientras que EEUU defiende el control de su frontera sur para regular y reducir los flujos migratorios.

Migración: el fracaso de «la enchilada completa»

Una de las grandes debilidades de la elite política mexicana es su falta de realismo, que se puso claramente de manifiesto en 2001, cuando el presidente Vicente Fox, recientemente elegido, planteó una negociación con EEUU para la firma de un acuerdo migratorio integral, conocido como «la enchilada completa». De acuerdo con los planes de Fox, el tratado debía incluir desde una gestión compartida de la vigilancia y la seguridad de la frontera hasta cuestiones de documentación y amnistía, así como un capítulo sobre los derechos de los inmigrantes mexicanos. Pero luego del 11 de septiembre se congelaron las negociaciones, y el contacto con el gobierno mexicano se redujo solo a las «consultas», excluyendo la posibilidad de que la postura de Fox fuera tomada en cuenta. En otras palabras, en EEUU el debate sobre la migración, vinculado ahora al de seguridad, era concebido como un debate interno, principalmente en el Congreso nacional y en los congresos y gobiernos estatales. El fracaso diplomático de México, que encaró unilateralmente las negociaciones por el muro y la amnistía de 2005, impulsó al gobierno de ese país a acercarse a otros gobiernos latinoamericanos con problemáticas migratorias similares.

En EEUU, desde el siglo XIX conviven dos visiones sobre el tema. La visión liberal, que entiende la migración como una necesidad para regular la demanda de trabajo y la oferta de los países expulsores, y la posición conservadora, que se afianza ante amenazas externas, como las guerras, y defiende la idea de cerrar el país a los inmigrantes. Esta visión conservadora se alimenta, también, del puritanismo racial y del rechazo a la teoría de que EEUU es fuerte

precisamente porque se alimenta de lo mejor del exterior¹⁴. En ese contexto, el pensamiento conservador concibe la migración como un problema de seguridad nacional, hipótesis fortalecida desde el 11 de septiembre de 2001¹⁵, fecha que marcó el comienzo de un predominio claro de los sectores políticos más conservadores. Así, la protección frente a los flujos migratorios desregulados y fuera de control se convirtió en una prioridad de seguridad para un EEUU en guerra.

La protección frente a los flujos migratorios desregulados y fuera de control se convirtió en una prioridad de seguridad para un Estados Unidos en guerra

En México, la incapacidad de la elite política hizo que las negociaciones con el supervecino no tomaran en cuenta las dos cosas que el gobierno de George W. Bush desea escuchar: que México asume como propias las necesidades estadounidenses en materia de seguridad y defensa y que se compromete a implementar una estrategia de reactivación económica que logre retener a la fuerza de trabajo. Se trata de dos «deseos» estadounidenses que, por supuesto, México no logró satisfacer. Como consecuencia de ello, no solo el 11 de septiembre ha impactado en la relación bilateral: las dificultades se explican también por la impericia del gobierno mexicano y el endurecimiento y el creciente conservadurismo de George W. Bush.

Según el Migration Policy Institute¹⁶, México es hoy la principal fuente de migrantes a EEUU. De los más de 34 millones de habitantes de EEUU nacidos en el extranjero (sobre un total de 300 millones), aproximadamente 10 millones son mexicanos. Esto constituye 5,7% del total de la población migrante mundial¹⁷.

En ese contexto, la principal vinculación entre migración y seguridad después del 11 de septiembre está constituida por las fronteras, que eran –y aún son– porosas y abiertas, y que se encuentran fuera de control. Poco después de los

14. El representante más conocido de esta corriente conservadora es el profesor Samuel Huntington. V. su libro *Challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster, Nueva York-Londres, 2004. Más específicamente, v. el capítulo «Mexican Immigration and Hispanization».

15. El ensayo más completo sobre esta perspectiva es Christopher Rudolph: *National Security and Immigration. Policy Development in the United States and Western Europe Since 1945*, Stanford University Press, Stanford, 2006.

16. Fuente: World Migration Map.

17. El primer país expulsor de población es Rusia, con 12 millones de personas. México es el segundo (más de 10 millones) y la India el tercero (9 millones). A su vez, EEUU es el principal receptor de inmigrantes del mundo (más de 34 millones de personas). De los emigrantes mexicanos, 98% se dirige a Estados Unidos. Fuente: <www.migrationinformation.org>.

atentados terroristas, dado que los atacantes ingresaron por vía aérea y utilizaron aviones comerciales, se hablaba de controlar las fronteras aéreas, para lo cual resultó vital rediseñar la información migratoria y la seguridad aeroportuaria. Más tarde se incluyeron en la estrategia las fronteras marítimas y terrestres. La frontera terrestre entre México y EEUU es traspasada por personas desesperadas, sin opción laboral. Y, del lado estadounidense, es evidente la incapacidad de los responsables para controlarla¹⁸. Según información oficial del gobierno estadounidense¹⁹, hay 11,1 millones de migrantes no autorizados en ese país (ver cuadro 1). De ese total, la población de origen mexicano es la más numerosa, como se observa en el cuadro 2.

Cuadro 1

Población de origen extranjero en EEUU (en millones)

Residentes permanentes legales	11,8
Ciudadanos nacidos en el extranjero naturalizados	11,5
Migrantes no autorizados	11,1
Residentes temporales legales	1,3

Fuente: Doris Meissner et al.: *Immigration and America's Future: A New Chapter*, Migration Policy Institute, Washington, DC, p. 20.

Cuadro 2

Origen de la población extranjera en EEUU (2004)

Población latina en EEUU	40,4 millones
Porcentaje de la población latina de origen mexicano	64%
Total de la población mexicana y mexicano-estadounidense en EEUU	24 millones
Población nacida en México que vive en EEUU	11,2 millones
Población indocumentada en EEUU nacida en México	5,9 millones
Ciudadanos de EEUU con padres mexicanos	8,2 millones

Fuente: Xochitl Bada, Jonathan Fox y Andrew Selee (eds.): *Al fin visibles. La presencia cívica de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos*, Woodrow Wilson Center, Washington, DC, 2006, p. 3.

18. Ver Peter Andreas: «Introduction. A Tale of Two Borders» ob. cit., p. 11.

19. En 2006 EEUU alcanzó la cifra de 300 millones de habitantes.

Esta población ingresó en EEUU cruzando la frontera terrestre y también por vía aérea. Algunos análisis señalan que un porcentaje importante llegó en avión, con visa de turista, y se volvió «ilegal» al no regresar a su país de origen (*visa over stayed*). Teniendo en cuenta estos datos, parece evidente que el proyecto del muro no lograría frenar fácilmente la migración²⁰.

El muro y las dificultades para el diálogo

¿Qué tipo de muro construirá EEUU? De los 3.200 kilómetros de frontera con México, más de 2.000 están totalmente fuera de control, pero también son inaccesibles, por ubicarse en áridos desiertos. En 2005, la Patrulla Fronteriza estadounidense detuvo a casi 1,2 millones de personas que intentaban cruzar al norte, y se calcula que lograron ingresar en EEUU más de 500.000 inmigrantes. Aprobada por el Senado por 80 votos contra 19, la ley que ordenó la construcción del muro fue la última iniciativa sancionada antes de las elecciones legislativas del 7 de noviembre. El proyecto original prevé un costo de 6.000 millones de dólares, pero solo se autorizaron fondos por 1.200 millones. Entonces, ¿quién va a realizar las primeras construcciones? ¿Va a ser un muro de acero y cemento o va a ser también un «tecnomuro»?

Tras el visto bueno del Senado, el muro se convirtió en el único tema de la reforma migratoria que cuenta con aprobación parlamentaria luego de casi un año de debate. En otras palabras, se aprobó solo el capítulo de «control físico» de la frontera, mientras quedó pendiente la modalidad de regularización de los inmigrantes ilegales. El 25 de octubre de 2006, George W. Bush afirmó que la ley «hará las fronteras más seguras» y aseguró que su gobierno tiene la «obligación de proteger» la línea divisoria con México. Además, reiteró su pedido al Congreso para que apruebe un programa de permisos temporales de trabajo, una iniciativa que ha sido rechazada por México y otros países de América Latina. Todo esto dejó en claro, una vez más, la dificultad para transformar la legislación estadounidense, pues el debate sobre «trabajadores huéspedes» quedó pendiente.

En síntesis, lo que hay en realidad es un no-diálogo entre ambos gobiernos. El muro es básicamente una iniciativa destinada al consumo interno de EEUU,

20. Argumento del Pew Hispanic Center planteado, entre otros foros, en la conferencia dictada por Jeffrey S. Passel en el Centro para Estudios Estratégicos Internacionales en Washington, DC, el 10 de octubre de 2006.

que busca construir un discurso para los sectores conservadores frente a las dificultades de la guerra en Iraq. El proyecto pretende satisfacer las demandas de sectores y grupos de presión en EEUU. Un ejemplo elocuente de la posición conservadora es la declaración del embajador estadounidense en México, Tony Garza, quien equiparó a los migrantes con los delincuentes y pidió a los ciudadanos de ese país

entender y respetar la ley promulgada ayer por el presidente George W. Bush, pues tiene la intención de garantizar la protección de su país (...) Los tiempos han cambiado, y nuestra región fronteriza ya no es segura. Ahora se ha convertido en un campo para los desmanes de narcotraficantes y de coyotes que traen migrantes de manera ilegal. Tenemos que hacer más para recuperar nuestra frontera de esos criminales, y recrear el modo de vida que alguna vez disfrutamos ahí. Dar seguridad a la frontera nos asegura un futuro pacífico a todos nosotros.²¹

En México, la oposición al muro es casi una obligación para Fox y para el presidente electo, Felipe Calderón, forzados a dirigir un discurso de política exterior para diferentes sectores sociales y políticos. El argumento de EEUU es que el muro será construido dentro de su territorio y que busca resguardar su soberanía, por lo que, al tratarse de un asunto interno, México no debe opinar. Para este país, en cambio, el muro afecta la relación bilateral, pues hace aún más peligroso el camino de los que intentan cruzar ilegalmente la frontera. Finalmente, como argumentan tanto los liberales estadounidenses como el gobierno y la opinión pública mexicanos, el muro no es una medida efectiva para detener la migración.

Reflexiones finales

América del Norte se debate entre avanzar hacia un destino común o seguir actuando como tres naciones separadas, unidas solo por un tratado de libre comercio²². En EEUU, algunos sectores liberales, influidos por la evolución de la Unión Europea, sostienen que hay que crear fondos de inversión para fortalecer al Tlcan, que podría convertirse en un área de arancel común y, finalmente, constituir un verdadero mercado común. Para que la opción de un acuerdo más profundo y amplio se concrete hay que tener en cuenta los factores que juegan a favor y en contra. Podemos señalar los siguientes:

21. Comunicado del embajador Tony Garza sobre la construcción del muro en la frontera, Embajada de los Estados Unidos en México, 26 de octubre de 2006. Citado en *Reforma*, 27/10/2006.

22. Este debate es planteado por Robert Pastor: *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Institute for International Economics, Washington, DC, 2001.



1. El debate sobre la frontera avanza en un sentido opuesto a la integración. En vez de convertirse en una región binacional abierta, legal, con flujos regulados, EEUU y México se encuentran, cada vez más, separados por una frontera cerrada, con muros y controles que obstaculizan el paso legal de bienes y personas.
2. La discusión sobre migración también avanza en un sentido opuesto a las iniciativas de integración. No hay una negociación entre ambos gobiernos acerca de las modalidades de los programas de legalización y regularización de inmigrantes ilegales, trabajadores temporales y documentación, que parta del reconocimiento de la existencia de mercados laborales transfronterizos. En lugar de ello, en Washington se afirma que los inmigrantes ilegales violan las leyes y que se deben construir muros para detectarlos, capturarlos y devolverlos a sus países de origen. En lugar de reconocer la naturaleza social e inevitable del fenómeno, las acciones gubernamentales se enfocan exclusivamente en los aspectos policíacos y de contención de la migración.
3. El debate sobre la seguridad binacional ha cobrado relevancia luego de la firma del tratado de fronteras inteligentes y de la reafirmación, en 2005, de varios compromisos de cooperación. También fue importante, en ese sentido, la creación de la Aspan, que incluye la cooperación contra el narcotráfico y en materia de justicia, seguridad aérea e información compartida por el Instituto Nacional de Migración sobre los extranjeros que transitan por México y las listas de pasajeros de las aerolíneas. Pero más allá de estos proyectos, la elite política estadounidense debe reconocer que, a cinco años de los atentados del 11 de septiembre, no se ha detectado el ingreso por la frontera sur de un solo terrorista islámico.
4. En materia de defensa, EEUU pretende una mayor cooperación por parte de México, cuyos organismos militares se resisten. Esto es más evidente en la Secretaría de la Defensa Nacional mexicana (Sedena), responsable de la conducción del Ejército y la Fuerza Aérea. La cooperación es mayor por parte de la Armada. Pero, más allá de las diferencias, el debate se centra en la pregunta de si debe haber mayor cooperación en materia de defensa con un país que construye muros fronterizos. En otras palabras, no hay coordinación ni coherencia en ninguno de los dos países: México desea atraer y plantear la cooperación para el desarrollo, mientras que EEUU pretende obtener mayor respaldo de su vecino en materia de defensa, pero se niega a incorporar los pedidos de cooperación en otros temas. Todo esto ha derivado en una notable resistencia mexicana a colaborar con el Comando Norte, creado en 2002, y en la negativa a integrarse al Norad. Una de las excepciones a esta relación tensa en

temas de defensa fue la aceptación por parte de EEUU de la ayuda militar mexicana ante la destrucción de Nueva Orleans en septiembre de 2005. En aquella oportunidad, tropas mexicanas ingresaron, por primera vez en la historia, al territorio estadounidense, mientras que la Armada de México participaba en la ayuda a la población damnificada.

5. El debate político divide claramente dos sectores a ambos márgenes de la frontera. Por un lado, aquellos sectores pro-Tlcan, pro-integración y pro-cooperación, constituidos por los liberales en EEUU –los hay en los dos partidos y en numerosos grupos de presión económicos, como los promotores del Consenso de Washington– y los neoliberales-tecnócratas en México, que también cuentan con representantes en los tres grandes partidos políticos, sobre todo en el PAN y el PRI, además de sectores empresariales y grupos de la sociedad civil. Del otro lado se ubican los aislacionistas estadounidenses –que se oponen a la migración y defienden el unilateralismo y la construcción del muro desde un conservadurismo cultural-identitario– y los sectores nacionalistas mexicanos²³.

6. Si finalmente se imponen los aislacionistas y conservadores estadounidenses y los nacionalistas mexicanos, el ciclo de buena vecindad iniciado en 1988 seguramente habrá concluido. Si, por el contrario, ganan la batalla los liberales y aperturistas de EEUU y los tecnócratas pro-Tlcan y pro-globalización en México, la coyuntura negativa podría ser superada.

7. El momento actual es de tensión. Las relaciones se encuentran en uno de los puntos más críticos desde 1988. Predominan las posiciones de no entendimiento y no negociación, que se explican debido a que la estrategia exterior de ambos países está orientada a atender al mercado político interno, como lo evidencian la construcción del muro o la negativa mexicana a cooperar en defensa y realizar las transformaciones económicas estructurales necesarias para superar los problemas económicos, crear empleo y retener a la población. Sin embargo, las elecciones legislativas estadounidenses y el cambio de gobierno en México abren una «ventana de oportunidad»: pronto se verá si en EEUU se imponen los liberales o los conservadores, y si en México triunfan los nacionalistas o los aperturistas. ☐

23. Los nacionalistas mexicanos sostienen que, si se produce un acercamiento a EEUU, se deteriora la relación con América Latina. Esto implica que continúa existiendo la percepción de suma cero propia de la Guerra Fría.