

LA SEGURIDAD MÉXICO-ESTADOS UNIDOS
UNA OPORTUNIDAD PARA COINCIDIR



CUADERNOS DE AMÉRICA DEL NORTE

JUAN RAMÓN DE LA FUENTE
Rector

ENRIQUE DEL VAL BLANCO
Secretario general

DANIEL BARRERA PÉREZ
Secretario administrativo

MARICARMEN SERRA PUCHE
Coordinadora de Humanidades

JOSÉ LUIS VALDÉS UGALDE
Director del CISAN

SILVIA NÚÑEZ GARCÍA
Secretaria académica del CISAN

DIEGO I. BUGEDA BERNAL
Coordinador de publicaciones del CISAN

ELSIE MONTIEL ZIEGLER
Jefa del Departamento de Ediciones del CISAN

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

LA SEGURIDAD
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS
UNA OPORTUNIDAD PARA COINCIDIR

LEONARDO CURZIO



CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

D.R. © 2006, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Primera edición, agosto de 2006
Primera reimpresión, octubre de 2006

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
Torre de Humanidades II, 9° y 10° pisos
Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.
Tels.: (5255) 5623-0300 al 09
Fax: (5255) 5623-0014
<http://www.cisan.unam.mx>
cisan@servidor.unam.mx

Diseño de la colección: Juan Carlos Mena
Diseño de la portada: Patricia Pérez

ISBN: 970-32-3450-X

Los contenidos son responsabilidad
exclusiva del autor y no representan
necesariamente los puntos de vista del editor.

Queda prohibida su reproducción total
o parcial, impresa o en cualquier medio electrónico,
sin el permiso por escrito del editor.

Impreso en México/*Printed in Mexico*

ÍNDICE

La seguridad, una prioridad para las dos naciones	7
¿Puede una descortesía generar tantos problemas?	7
No hubo abrazo, pero sí cooperación	8
Y la reacción... ¿acaso no cuenta?	9
La agenda olvidada y sus consecuencias	11
Una integración frenada	13
América del Norte: el elogio de las diferencias	18
Paradigmas en transformación	19
Norteamérica: ¿una quimera?	23
¿Estados Unidos está interesado en plantear una nueva relación?	25

LA SEGURIDAD, UNA PRIORIDAD PARA LAS DOS NACIONES

En los últimos años la seguridad se ha convertido en un tema fundamental de las relaciones entre México y Estados Unidos. Para los dos países el tema ocupa un lugar protagónico tanto en sus agendas particulares, como en la bilateral. El determinismo geográfico y el círculo de intereses económicos que comparten los lleva, a pesar de las variaciones políticas de la coyuntura y algunas sensibilidades heridas, a compartir una problemática y una serie de desafíos en materia de seguridad que no tienen paralelo en la historia.

En ninguna otra etapa de las relaciones bilaterales ambos países habían compartido de manera tan precisa una percepción de amenaza externa como ha sucedido desde 2001. No cabe la menor duda de que México está plenamente comprometido con la lucha antiterrorista que encabeza el gobierno de Estados Unidos y considera, al igual que Washington, que el terrorismo internacional es la más grave amenaza a la seguridad mundial y por ende a Norteamérica. Pero también considera que otros asuntos podrían tratarse de manera simultánea para hacer más segura la región.

¿PUEDE UNA DESCORTESÍA GENERAR TANTOS PROBLEMAS?

Más allá de las versiones periodísticas y de algunas confusiones, la postura de México tras los ataques terroristas de septiembre de 2001 fue de total apoyo. Días después de los atentados en Nueva York nuestro embajador ante la ONU fijaba la posición mexicana ante el pleno de la Asamblea de ese organismo en los siguientes términos:

Lo que ocurrió hace unas semanas en Estados Unidos es un llamado que alerta a todas las naciones para luchar por la paz. Por eso el apoyo de México a Estados Unidos y a los países democráticos y libres en la lucha contra el terrorismo no puede aceptar ambigüedad [...] México desea reiterar su plena disposición a, por una parte, llevar adelante y fortalecer sus propias acciones nacionales orientadas a prevenir y evitar la comisión de actos terroristas en su territorio y, por otra, sumarse, con la urgencia y firmeza que exige la situación, a los esfuerzos de cooperación internacional encaminados a la prevención y erradicación del terrorismo en todas sus formas.¹

Este fragmento demuestra que al momento de fijar su postura frente a la comunidad internacional, México no albergó dudas sobre la seriedad de la amenaza y la necesidad de apoyar de manera irrestricta a Estados Unidos.

Es verdad que hubo titubeos en algunos miembros del gabinete presidencial en los días posteriores a los atentados y cierta mezquindad de algunos partidos políticos. Es igualmente cierto que estas torpezas han sido ampliamente documentadas en esa suerte de libro-reproche que escribió Jeffrey Davidow, a la sazón embajador estadounidense en México. Desde las primeras páginas se advierte la molestia del diplomático por la desconsideración mexicana:

la reacción inicial del pueblo y el gobierno mexicanos, como se esperaba, fue de horror [...] pero rápidamente la reacción se volvió confusa y degeneró en un debate político indecoroso, que reveló mucho de fealdad e insensibilidad.²

Conforme el texto del diplomático profundiza, se vuelve reproche seco y descarnado. Davidow utiliza el contraste para dar más relieve al agravio, subrayando con dureza que “incluso” los franceses tuvieron un gesto más cortés que sus vecinos; y completa la faena con una estocada en forma de afirmación que refleja el abismo que se abrió en la sensibilidad del estadounidense con la actitud mexicana cuando concluye el capítulo introductorio en el siguiente tenor:

Incluso aquellos que sienten afecto por Estados Unidos [...] consideran que la mayor diferencia entre nuestras dos culturas es que quienes estamos al norte somos testarudos, desconfiados, duros y poco sentimentales. Quienes viven al sur de la frontera [...] tienen el don de la gentileza, la compasión y el sentimentalismo latinos. Aquellos que forman opinión o diseñan políticas en México no lograron entender que lo que más queríamos de ellos en nuestro peor momento era únicamente expresiones de solidaridad y preocupación [...] Un tradicional abrazo mexicano hubiera bastado. Confinados como estaban en sus propios complejos y juegos políticos fueron incapaces de darlo.³

Algo de justicia hay en los señalamientos de Davidow, pero hay también un elevado nivel de superficialidad en su crítica. Estados Unidos no quería solamente un abrazo —que ciertamente no se les dio—, quería, y lo tuvo, un apoyo indiscutible para desplegar su estrategia de defensa del territorio y llevar adelante su combate en contra del terrorismo internacional.

NO HUBO ABRAZO, PERO SÍ COOPERACIÓN

Con abrazo o sin él, México realizó todos los cambios necesarios en su estrategia de seguridad y en su agenda de riesgos a fin de colaborar de manera decidida y visible para mejorar los niveles de seguridad. De manera inmediata se universalizaron los mecanismos de control en todos los vuelos que salían de o llegaban a aeropuertos mexi-

canos. La revisión corporal se generalizó y la identificación de todos los pasajeros antes de abordar —incluso vuelos nacionales— se convirtió en una rutina. Los servicios aeroportuarios mexicanos y las compañías aéreas nacionales elevaron —a un alto costo, dicho sea de paso— los niveles de seguridad. El control de extranjeros en tránsito o en el territorio nacional y otras medidas de contrainteligencia fueron adoptadas de inmediato.

Y LA REACCIÓN... ¿ACASO NO CUENTA?

Lo que probablemente no considera el oso —por seguir con la metáfora de Davidow— es que su reacción fue de tal manera airada que llevó a pensar a muchos que Estados Unidos se convertiría en una fortaleza inexpugnable, bloqueando ese flujo económico, demográfico y cultural entre los dos países que para México es vital.

Los hechos de Nueva York y Washington eran abominables, pero la reacción del gobierno estadounidense fue excluyente y eso ha generado un ambiente poco propicio para distinguir las verdaderas amenazas de otros temas que a propósito se han imbricado con la agenda de seguridad. En un libro que ha generado una intensa polémica en los Estados Unidos, George Soros argumenta que buena parte de los problemas que hoy se enfrentan en el escenario internacional no responden tanto a la amenaza terrorista como a la reacción del gobierno de Bush a los mismos. Los republicanos utilizaron la amenaza terrorista como coartada para desplegar una política exterior previamente diseñada por quienes él llama los neoconservadores.⁴

No sólo Soros ha abordado de manera crítica el tema. La polémica en el mundo intelectual estadounidense ha sido intensa en los últimos dos años. Prueba de ello es que algunos autores han planteado dilemas de gran calado sobre la forma en que Estados Unidos debe ejercer su poderío en el mundo. Brzezinski, por ejemplo, habla de la disyuntiva de dominar o liderar el mundo,⁵ y Nye sugiere valorar qué tipo de poder (*soft o hard*) es más conveniente utilizar en el mundo actual.⁶

En el ámbito político un buen número de actores relevantes⁷ ha censurado al gobierno de George Bush, que con sus desplantes y estrategias ha minado el apoyo de muchos países aliados que se sienten maltratados o incomprendidos por la política de seguridad estadounidense.

Los presagios de muchos observadores al escuchar los primeros discursos de Bush tras los atentados no eran alentadores e iban en el sentido de que Estados Unidos optaría por una política fundamentalmente unilateral y de ensimismamiento al adoptar un paradigma que, como bien lo ha definido el canciller Luis Ernesto Derbez, consiste en obtener seguridad “frente a todos y pese a todos”.⁸

Esto ha tenido consecuencias palpables. El influyente analista político Fareed Zakaria constata esa creciente incompreensión por parte de otros pueblos hacia la forma en que Washington ha manejado su

política externa desde 2001. En países tan dispares como Francia e Indonesia el sentimiento antiestadunidense ha alcanzado los niveles más altos de los últimos cincuenta años.⁹ En otros este sentimiento probablemente no sea tan patente, pero ha venido creciendo una desconfianza que no ha surgido por generación espontánea.

Los primeros esquemas de seguridad de la administración Bush se empezaron a elaborar considerando un entorno totalmente hostil, plagado de peligros y amenazas. Los controles y las revisiones de pasajeros y contenedores de carga se hacían sin tomar en cuenta que los países que flanquean a Estados Unidos —México y Canadá— son amigos, aliados y socios comerciales.

Es necesario subrayar que la estrategia de seguridad del coloso del norte tiene dos componentes: en el plano bilateral, el más importante para ambos países, el tema está dominado por los lineamientos de la *National Strategy for Homeland Security*¹⁰ mientras que en un plano más amplio ha ganado terreno la polémica doctrina de acción preventiva.¹¹ Para la mayoría de los países estos dos elementos de la estrategia se pueden concebir de manera unitaria, pero para México es capital diferenciarlos, pues las discrepancias que se generen por la actuación internacional de los Estados Unidos no necesariamente afectan los acuerdos profundos orientados a defender el perímetro de seguridad de Norteamérica.¹²

México ha cooperado de manera irrestricta con el perímetro de seguridad de Norteamérica.¹³ Las reuniones entre el secretario de Seguridad Interna, Tom Ridge, y el anterior secretario de Gobernación, Santiago Creel, fueron frecuentes y la comunicación estuvo garantizada por un conducto especial que enlazó a los dos funcionarios. México, además, reforzó sus controles de frontera especialmente en el caso de las llamadas nacionalidades restringidas, y ha aceptado y apoyado el concepto de fronteras inteligentes. Asimismo, México ha hecho suyos todos los controles impuestos a la aviación civil por la autoridad estadounidense. Con motivo de la guerra con Irak se puso en marcha el operativo *Centinela*, que movilizó a varios miles de efectivos de las fuerzas de seguridad.¹⁴ Otra de las facetas de esta cooperación es la participación del gobierno federal y del gobierno de Sonora en simulacros de un ataque terrorista, como el realizado en noviembre de 2003 en la frontera Sonora-Arizona. En el plano bilateral la cooperación es fluida y sin cortapisas en esta materia.

En donde sí ha habido discrepancias importantes, especialmente en el tratamiento del caso Irak, es en el ámbito multilateral. A pesar de las presiones explícitas o implícitas, durante su estancia en el Consejo de Seguridad de la ONU (2001-2003) México adoptó posiciones en consonancia con la legalidad internacional y de respaldo al trabajo de inspección encabezado por Hans Blix,¹⁵ autonomía que llevó a fricciones con la potencia hegemónica, pero sin poner en riesgo la cooperación bilateral, que es la que finalmente más importa a Washington y México.¹⁶

Además de ser un aliado leal en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, nuestro país está claramente fuera del mapa de los fundamentalismos que alientan el terror. Esa ventaja comparativa no ha sido, a nuestro juicio, adecuadamente ponderada y, por otra parte, la desconfianza empezó a intensificarse en varios ámbitos de la relación bilateral que analizaremos más adelante.

Lejos de involucrar positivamente a su aliado en el diseño de la estrategia de seguridad, Estados Unidos optó por una reacción abiertamente soberanista y excluyente. Es importante subrayar que ni siquiera en el diseño de las fronteras inteligentes eligió seguir un enfoque que incluyera a México y Canadá de manera conjunta para reforzar la idea de un espacio norteamericano compartido. En este contexto, Estados Unidos negoció por separado el tema con cada uno de los países.

En resumen, la reacción de Estados Unidos, comprensible en una primera instancia, lastimó en muchos sentidos a una buena parte de sus aliados y especialmente a un socio como México, pues envió al último lugar de sus prioridades los asuntos relativos a México.¹⁷ Temas de gran trascendencia como la agenda vinculada con la profundización de la relación bilateral y la construcción de un espacio norteamericano se diluyeron en 2001. El famoso “NAFTA Plus”¹⁸ ha corrido prácticamente la misma suerte, aunque en los últimos tiempos el tema económico vuelve a ganar espacio y la competitividad de Norteamérica respecto de otras regiones se empieza a tomar en serio.

El añorado acuerdo migratorio para regularizar a miles de mexicanos indocumentados que viven y trabajan en la Unión Americana, planteado al inicio del gobierno de Fox, se degradó con desdén al último escalón de las prioridades durante cerca de dos años. ¿Un abrazo a tiempo hubiese cambiado este desplazamiento? Probablemente no.

En cambio, y retomando las palabras de Davidow, pero en sentido contrario, la gran ironía es que un aliado incondicional para fortalecer el perímetro de seguridad de Norteamérica era tratado como “amigo y punto”.¹⁹ Los temas fundamentales para México en un contexto dominado por la necesidad de redefinir de manera más constructiva y amplia la relación con el vecino del norte fueron literalmente congelados, y la respuesta pública de algunos sectores ha sido una campaña de desprestigio a los migrantes y un nativismo blanco que sin embozo presenta al mexicano como un peligro para la identidad nacional.²⁰

LA AGENDA OLVIDADA Y SUS CONSECUENCIAS

Es descorazonador constatar que los avances registrados en México desde 2000 en materia de democratización, de respeto a los derechos humanos, de cooperación al más alto nivel en el combate al narcotráfico y de voluntad de profundizar la relación con Estados Unidos no

hayan sido correspondidos con gestos amistosos ni con propuestas sustantivas. La falta de respuesta por parte de Washington ha tenido costos políticos para la primera administración no priista. Es verdad que no todo es imputable al desinterés estadounidense por los asuntos mexicanos, también los malos entendidos y desaciertos en el manejo de la propuesta de un acuerdo migratorio por parte de la administración del presidente Vicente Fox han dañado la credibilidad del gobierno mexicano ante la opinión pública nacional. Fox se equivocó en el planteamiento inicial al suponer que una espléndida relación personal entre los presidentes bastaba para empujar un instrumento tan revelante. La realidad ha demostrado lo contrario.

Los viejos nacionalistas mexicanos reagrupados en el PRI y el PRD atacaron a Fox por su “ingenuidad” al confiar en el gobierno de Bush y reafirmaban sus viejas posiciones y prejuicios respecto de los Estados Unidos. La idea de ser considerados “el patio trasero” de la gran potencia se ha reforzado en las percepciones de amplias franjas de la población.

Las consecuencias de esta situación son claramente regresivas para México. La clase política tradicional refuerza sus prejuicios antiestadunidenses que venían erosionándose en años anteriores con el avance de la integración comercial y el apoyo que el gobierno de William Clinton ofreció a México durante la crisis económica de finales de 1994. Este episodio admite múltiples lecturas, pero reveló el grado de integración de ambas economías y la importancia del círculo de intereses compartidos.

A pesar de que de manera explícita el llamado “macropréstamo” se hacía para proteger los intereses estadounidenses (incluso se llegó a la humillante situación de ofrecer como garantía la facturación de Pemex), lo que movió a Estados Unidos a evitar el colapso financiero de México fue la idea de interdependencia.²¹ Apoyar al vecino abría nuevas y más constructivas perspectivas para la relación bilateral. La ayuda financiera evitó a México caer en la insolvencia y abrió de manera indirecta un espacio para impulsar las reformas políticas que condujeron a la democratización del país. Al evitar el desplome de un gobierno reformista como el de Ernesto Zedillo, William Clinton no actuaba con altruismo. En un breve pasaje de sus memorias ha explicado el proceso de toma de decisión sobre el préstamo a México y en sus razonamientos subyace la idea de que si la economía de México se colapsaba el primer afectado sería su propio país.²²

En esta nueva coyuntura la época del voluntarismo político se esfumó. Ni en Estados Unidos ni en México corren buenos tiempos para plantearse mayores acercamientos. El libre comercio se ha convertido en una suerte de horizonte irrebalsable por el momento, y más aún: con las tendencias en seguridad y neoproteccionistas en boga es probable que incluso ese instrumento lo perciban algunos sectores como una apertura excesiva. En México las voces que claman por una mayor integración con los Estados Unidos son minoritarias y las peticiones

de encasillarnos en una política exterior tradicional, con amplios acentos en el latinoamericanismo, el tercermundismo y un fondo antiestadunidense se generalizaron tanto en la clase política opositora (que por cierto tiene la mayoría en el Congreso) como en algunos sectores de la academia, apoyadas por la intransigencia del gobierno de Bush.

El supuesto espíritu inicial de las dos administraciones de buscar mayores espacios de entendimiento y colaboración quedó en el desván de las buenas intenciones. Un sector que forma opinión en medios de comunicación (basta ver *The O'Really Factor*)²³ y ciertos actores que diseñan políticas en Estados Unidos no han logrado entender que lo que más necesitaba el gobierno de Fox era que la cooperación acordada se brindara reconociendo a México como un socio con el que se quería profundizar en la relación y no como un menesteroso que va rogando un acuerdo migratorio o el desarrollo de un mercado común.

Al igual que ellos necesitaban un abrazo, al gobierno de México le habría venido de maravilla un gesto de amistad y de confianza para que la cooperación no se hubiese presentado ante los nacionalistas revolucionarios como entreguismo y pudiese extenderse a otros ámbitos. El gobierno y la sociedad de México están convencidos de luchar contra el terrorismo,²⁴ pero cuando se han suspendido vuelos a Los Ángeles, como sucedió, por ejemplo, entre diciembre de 2003 y enero de 2004, los nacionalistas revolucionarios impugnaron sonoramente la presencia de agentes estadounidenses en aeropuertos nacionales. La posibilidad de poner en marcha la llamada “predocumentación”, esto es, de realizar los trámites migratorios estadounidenses en México antes de volar hacia Estados Unidos, apenas fue sugerida la objetaron senadores de diversos partidos.

Las reacciones hostiles a estas formas de cooperación tienen varios componentes; uno de los más importantes es que no se percibe equidad en el trato ni confianza real en el despliegue de políticas. Si en vez de ver a México como un oponente o un potencial destabilizador lo tratasen como a un socio y aliado seguramente todo sería más fácil pero, y aquí retomo —invirtiendo el sentido por supuesto— la literalidad de la cita de Davidow: “confinados como estaban por sus propios complejos y juegos políticos, fueron incapaces de darlo”.

UNA INTEGRACIÓN FRENADA

En 2005 el desarrollo de América del Norte como región económica y espacio comercial dotado de coherencia interna sigue en los mismos niveles que en la década anterior, aunque al gobierno de George W. Bush le gusta alardear de tener una relación privilegiada con México. Al concluir la cumbre de Monterrey en 2002 Bush señalaba que entre México y Estados Unidos había “una asociación histórica que beneficiará a nuestros dos pueblos y que será un ejemplo para el mundo”.²⁵ ¿Qué significa tal cosa?

Mientras otras regiones del mundo, como Europa, han desarrollado su identidad supranacional conservando sus particularidades nacionales, América del Norte no ha rebasado el nivel del libre comercio²⁶ y después de 2001 la distancia entre México y Estados Unidos ha crecido, y lejos de confiar más unos en los otros, nuestros principales éxitos son que:

- a) a pesar de la obsesión por la seguridad, los flujos económicos y humanos se han mantenido, aunque entorpecidos y con mayor nivel de desconfianza, y que
- b) hemos cooperado de manera satisfactoria, aunque no para construir puentes y enlaces que fomenten la prosperidad en ambos países, sino para edificar fronteras y controles.

Europa, por el contrario, ha trabajado de manera consistente en enfrentar los retos de seguridad de manera conjunta. El grupo de países que comparten el espacio Schengen ha suprimido los controles de frontera interna y en cambio ha desarrollado una frontera común para regular el ingreso de extracomunitarios. Los europeos crearon también, a raíz de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, una oficina europea dirigida por el Comisario Gijs de Vries, para atender los asuntos relacionados con el terrorismo. En un plano más amplio trabajan en la elaboración de un esquema de seguridad común.²⁷ Pero volvamos a Norteamérica.

Debe apuntarse que a pesar de los errores en el tratamiento inicial del problema por parte de México y de las reacciones nacionalistas de Estados Unidos, los dos países se han adaptado de manera práctica a los esquemas de seguridad norteamericanos. El propio Tom Ridge, ex secretario de Seguridad de Estados Unidos, lo planteaba de esta manera en un artículo publicado a raíz de su visita a México en 2004:

Cada uno de nosotros tiene una patria que proteger. Un ataque a uno afecta la seguridad y la economía del otro [...]. La misión es garantizar nuestras libertades y proteger a nuestros ciudadanos contra los terroristas y otros infractores que dañan y se aprovechan de gente inocente. Compartimos una clara visión de prosperidad y seguridad, de democracia y mercados abiertos. Entendemos con precisión lo que está en juego. México es un socio fuerte en la guerra contra el terrorismo.²⁸

Compartimos objetivos de manera clara, pero cuando se habla de los métodos para enfrentar los problemas las percepciones de los dos países empiezan a distanciarse. Para el gobierno estadounidense todo es potencialmente un riesgo y por lo tanto es objeto de atención prioritaria. Retomemos a Ridge:

Nuestra confianza histórica en la protección que nos ofrecían dos vastos océanos y dos buenos vecinos ya no sería la adecuada contra un enemigo que convierte aviones en misiles y contenedores de carga en transportes de armas. Los mismos sistemas de comunicación y transporte usados para expandir la prosperidad por todo el mundo y sacar a la gente de la pobreza ahora son aprovechados por las redes terroristas para sembrar miedo y cosechar destrucción.²⁹

Con esta lógica de universalización del riesgo se afecta de manera directa la vida cotidiana de los actores económicos que basan su prosperidad en el libre comercio. Las largas esperas de los camiones en las fronteras y todos los procesos de certificación necesarios para ingresar al mercado estadounidense son una suerte de barrera neoproteccionista. Los exportadores de productos agrícolas y ganaderos han visto también cómo se multiplican las regulaciones y los controles con motivo de la entrada en vigor de la legislación bioterrorista desde finales de 2003. Estados Unidos no ha conseguido —tampoco lo ha querido— plantear su agenda de seguridad como un asunto de mutuo interés que pudiese derivar en eso que alguna vez Colin Powell llamó una *zone of confidence*.³⁰ La desconfianza ha sido la nota dominante.

La frontera México-Estados Unidos es de una intensidad y de un dinamismo tal que difícilmente se puede comparar con otra en el mundo. A lo largo de sus 3 000 kilómetros se efectúan anualmente 400 millones de cruces, de los cuales cerca de 253 millones son peatonales, además de que por ella pasa 98 por ciento del comercio bilateral, que en 2003 ascendía a más de 252 mil millones de dólares. Según informes de El Colegio de la Frontera Norte, esa aspiración enunciada por Tom Ridge de equilibrar seguridad con libre comercio y agilidad en el tránsito de personas que legítimamente ingresan a los Estados Unidos no es más que un propósito encomiable, pues, como ha expresado su presidente, Jorge Santibáñez, la política de seguridad desplegada por Estados Unidos “ha puesto en el mismo saco la administración de la inmigración internacional con la lucha que libra contra el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.”³¹

Ciertamente todo podría ser peor. Dentro de la cerrazón estadounidense ha habido desarrollos positivos. Es verdad que se han hecho esfuerzos por mejorar y agilizar los cruces fronterizos. El 22 de marzo de 2002 se firmó con el Departamento de Estado la llamada “Alianza para la Frontera”.³² En teoría este instrumento cumpliría con dos propósitos simultáneos: fortalecer la seguridad fronteriza y facilitar el tránsito legal de personas y mercancías.

Entre ambos países se ha podido conjurar el escenario de la fortaleza inexpugnable y a pesar de las restricciones y mayores medidas de seguridad “se ha logrado una dinámica que hace compatible la obsesión norteamericana de obtener seguridad ‘frente a todos y pese a todos’ con los flujos comerciales y el paso de ciudadanos que con propósitos legítimos visitan los Estados Unidos.”³³

Otro tema muy bien ponderado es el de las disposiciones legales contra el bioterrorismo. El sector privado mexicano ha establecido las normas y los mecanismos de notificación a la autoridad estadounidense para que las exportaciones de productos perecederos puedan hacerse en mejores condiciones y las cosas han funcionado razonablemente bien, desde el punto de vista de autoridades locales (como el gobernador de Baja California) y federales.

Igualmente es importante el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y de enlace fronterizos. Esto permite que incidentes de muy variada naturaleza puedan ser atendidos *in situ* antes de que escalen a nivel nacional. Otros mecanismos, como el programa piloto de repatriación voluntaria, así como evitar que la patrulla fronteriza use armas letales (las famosas balas de goma) son aspectos que mejoran la seguridad en la frontera.

Existe un consenso entre autoridades estadounidenses y mexicanas de que deben invertirse cuantiosos recursos a fin de que la frontera no sea un obstáculo para el desarrollo de actividades legítimas, que deben ser compatibles con los niveles de seguridad y de control que hoy los estadounidenses exigen.³⁴ Se supone que una fuerte inversión en tecnología debería resolver esta ecuación, sin embargo, hasta 2005 había poco avance en esta materia. Los mexicanos siguen siendo sujetos a una visa que se otorga tras una gran recopilación de datos; fuimos uno de los primeros países en ingresar al programa U.S. Visit y la espera para las entradas a los Estados Unidos puede ser larga y engorrosa. En términos estrictos un ciudadano mexicano, miembro de pleno derecho del TLCAN, que intente ingresar como turista a los Estados Unidos recibe un trato equivalente a un ciudadano ruso o de algún país árabe. Ser socios comerciales no representa ninguna ventaja en ese renglón.

Parece increíble que con la tecnología disponible y con la información personal de todos los ciudadanos mexicanos que tienen visa, Estados Unidos no pueda tener en funcionamiento un mecanismo de detección de riesgo, similar al de las tarjetas de crédito, que agilice las entradas. Si una compañía como American Express es capaz de procesar peticiones de crédito en Tokio o en Londres de manera casi instantánea a partir de sus terminales, no hay razón para que con la inversión requerida, el gobierno de Estados Unidos pueda cerciorarse de todo lo que tiene que saber de un ciudadano que ingresa pacíficamente a hacer negocios, a estudiar, visitar a sus parientes o como turista.

Estas situaciones se explican por la falta de presupuesto para usar mejores recursos de tecnología, lo cual es innegable, aunque el enfoque básico no es el de crear mayor confianza o una circulación más ágil en Norteamérica, sino al contrario. El gobierno mexicano asegura que en materia aduanera se han logrado altos niveles de colaboración con la aplicación de tecnología de punta, y las aduanas cuentan con un plan de trabajo que ha facilitado dentro de ciertos límites el inter-

cambio comercial. En diciembre de 2003 se puso en marcha el programa FAST (Comercio Libre y Seguro) en El Paso. Ese programa ofrece agilidad a los exportadores que cumplan una serie de normas dispuestas por la Agencia de Aduanas y Protección de Fronteras,³⁵ pero los problemas de fondo que tiene la frontera no han sido abordados constructivamente. En la administración de Fox se creó una comisión para asuntos de la frontera norte, a cargo de Ernesto Ruffo Appel, que concluyó, como el resto de las oficinas de coordinación, en una inoperancia tal que la llevó a la extinción, pero por lo menos se logró elaborar un Programa para la Región en el que se ubicaban los principales temas que desde la perspectiva mexicana se deben abordar: asuntos económicos,³⁶ ecológicos —de manera especial el agua—, los demográficos³⁷ y por supuesto la seguridad. Pero vayamos a lo básico.

Más allá de inversión en tecnología para controlar mejor a los ciudadanos y las mercancías, el planteamiento mexicano de avanzar de manera simultánea en las agendas migratoria y de seguridad ha sido desatendido. El presidente Fox aprovechó la visita a México del secretario de Seguridad Tom Ridge para reiterar la aspiración mexicana de regularizar a los migrantes y subrayar que la migración entre nuestros países debe ser concebida como fuente de beneficios mutuos y no como el origen de conflictos, de abusos y de ilegalidad. Encontrar fórmulas para que los millones de mexicanos indocumentados que se encuentran en territorio estadounidense puedan normalizar su situación migratoria es una medida que en buena lógica debería facilitar la tarea de perseguir potenciales terroristas.

El ex secretario de Gobernación, Santiago Creel, imbricaba todavía más claramente las dos agendas:

La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos se vería fortalecida al identificar a esa población que radica hoy en su territorio en un limbo jurídico que la hace vulnerable a abusos y le impide sumarse abiertamente a los esfuerzos de las autoridades responsables de aplicar la ley, no se trata sólo de reconocer sus derechos, sino también de hacerlos plenamente responsables de sus obligaciones civiles.³⁸

El intento de hacer coincidir el tema migratorio con la elevación de los niveles de seguridad no ha tenido éxito y seguramente no lo tendrá en el futuro inmediato. Las razones son varias pero de manera evidente somos una región que a pesar de lo mucho que comparte y de lo mucho que nos separa no hemos logrado ampliar el círculo de asuntos en los que la cooperación daría mejores resultados que la sola aplicación de políticas soberanas. La inmigración ilegal abre para los mexicanos un espacio de abusos, y a los estadounidenses les demuestra que el control que tienen sobre la población es ampliamente vulnerable y probablemente susceptible de corrupción, pues no es comprensible que millones de personas que viven y trabajan allí no tengan

estatus migratorio legal o en vías de definición. Estados Unidos se encuentra ante la circunstancia innegable de convivir con millones de personas que han violado, por razones puramente económicas, sus leyes migratorias. Ignorar el tema o intentar abordarlo de forma unilateral, sin reconocer el componente económico, lo único que provoca es que se mengüe la percepción de seguridad, pues la principal potencia del mundo se ha revelado incapaz de controlar la problemática dentro de los cauces del derecho.

AMÉRICA DEL NORTE: EL ELOGIO DE LAS DIFERENCIAS

La comunidad estadounidense debe hacer un trabajo de objetivación de su círculo de intereses comunes, bastante más numerosos de los que en primera instancia se quiere reconocer de un lado y otro de la frontera. La seguridad compartida es una magnífica oportunidad para coincidir si superamos complejos y visiones restrictivas porque, como ha apuntado Jorge Montaña, todo podemos dejar de ser menos vecinos. El determinismo geográfico nos obliga a plantearnos de manera conjunta el tema de la seguridad.³⁹ Si el terrorismo es el principal asunto de la agenda, México es un aliado invaluable y un vecino ideal, pues, como ya se ha dicho, no es un país que aliente bajo ningún aspecto el terrorismo. Ni siquiera los movimientos radicales han optado por esta vía. Somos un país que capta poca inmigración de países considerados potencialmente peligrosos. El mexicano es, además, un pueblo que a pesar de los temores de algunos nativistas, de los que ya hemos hablado anteriormente, comparte con su vecino los valores de la libertad individual, la economía de mercado y todo el modelo simbólico que representa Estados Unidos; prueba de ello es que millones de mexicanos encuentran en ese país su destino. Por otro lado, las universidades estadounidenses son la Atenas moderna para formar las elites mexicanas.⁴⁰ Los centros comerciales y el entretenimiento estadounidenses son las aspiraciones más claras de las clases medias que sueñan con jugarse algunos dólares en Las Vegas o ir de compras al South Coast Plaza. Estados Unidos es también la Disneylandia de millones de niños que crecen soñando con la oportunidad de visitar alguno de los parques temáticos de la Florida, y es, finalmente, la Meca de millones de desposeídos que a pesar de las diferencias culturales, los potenciales abusos y los riesgos personales sueñan encontrar en la Unión americana una oportunidad de mejorar su forma de vida y la sus familias.⁴¹ Gran parte de la población mexicana aspira, con todas las contradicciones, a tener una fructífera simbiosis con los Estados Unidos.

En 1993 Samuel Huntington publicó un ensayo que despertó una polémica enorme sobre las formas que adquirirían los conflictos en el escenario mundial después del ocaso de las ideologías. El autor sugería que el principal motor del conflicto serían los factores

culturales, de hecho, el título del artículo era revelador: ¿El choque de civilizaciones?⁴² En el mismo texto definía un conjunto de elementos que caracterizaban a la civilización occidental y en contraste con el escritor V.S. Naipaul establecía que la occidental no era la civilización universal. Solamente un grupo de países que comparten ciertos rasgos pertenecen cabalmente a ella. “Las ideas de individualismo, liberalismo, constitucionalismo, derechos humanos, igualdad, imperio de la ley, democracia, libre mercado y separación de la Iglesia y el Estado tienen poca resonancia en las civilizaciones islámica, confuciana, japonesa, hindú, budista u ortodoxa”.⁴³

No cabe duda de que México comparte con Occidente esos valores, en algunos casos como aspiración, en otros como un objetivo alcanzado tras años de debates y luchas. Compartimos con Estados Unidos dos características políticas más que en otras partes del mundo no tienen tanto arraigo: el presidencialismo como forma de gobierno y el federalismo como forma de organización territorial del Estado. Somos un país que aspira a tener una modernidad política conforme a los cánones occidentales, por lo menos ésa es la corriente mayoritaria.

En definitiva, ni sociológica ni culturalmente se puede considerar a la población mexicana como un peligro para la seguridad estadounidense. Antes al contrario, en su frontera sur Estados Unidos tiene un pueblo que a pesar del resentimiento y la desconfianza derivados de una tormentosa relación aspira a vivir en paz y generar mayor prosperidad para la región.

Lo que tal vez no se ha entendido cabalmente en algunos círculos políticos, académicos y mediáticos de Estados Unidos son las transformaciones que México ha sufrido en los ámbitos económico, demográfico y político, y que deberían reflejarse en una nueva política exterior y coronarse con una nueva relación con el país vecino. Si se valoraran estos cambios con mayor perspectiva, Estados Unidos tendría que valorar que México no puede seguir recibiendo el mismo trato de hace veinte años.

PARADIGMAS EN TRANSFORMACIÓN

Es necesario reiterar que los cambios estructurales que México ha experimentado no se han visto necesariamente reflejados en la actualización de nuestras doctrinas de seguridad ni en la redefinición de nuestro papel en el mundo y mucho menos en los alcances de nuestra vinculación con Estados Unidos.

La alternancia política, iniciada en 2000, no ha generado las condiciones idóneas para actualizar el concepto de seguridad nacional ni tampoco para discutir sobre bases serias la puesta al día de una política exterior. Además el paisaje estratégico en el que se desenvuelve México ha cambiado en varias ocasiones en los últimos cuatro

lustros. Desde 1980 hemos vivido cuatro contextos internacionales que han planteado desafíos muy diferentes.

El primero fue el dominado por la crisis de la deuda externa en los primeros años de la década de los ochenta. La bancarrota de México en 1982 generó importantes niveles de tensión en las relaciones norte-sur. México y otras economías del tercer mundo comprobaron que su principal vulnerabilidad era su dependencia del ahorro externo para financiar su desarrollo.⁴⁴ Una vez resuelta la parte álgida de la crisis de la deuda en las postrimerías de la década se presentó un desafío de proporciones enormes: el colapso del mundo socialista.

Con la caída del muro de Berlín la estructura bipolar de las relaciones internacionales dio paso a un mundo unipolar dominado ideológica, política, económica y militarmente por Estados Unidos. La fractura norte-sur perdía peso y la este-oeste se vaciaba de contenido.⁴⁵ El juego de la soberanía relativa buscando el equilibrio entre las potencias se acabó como opción para las naciones del tercer mundo. Estados Unidos, ganador indiscutible de la guerra fría, proclamaba su programa para el siglo XXI: economía de mercado, democracia liberal⁴⁶ y el impulso de la globalización comercial como gran programa planetario al que México ha venido adhiriéndose por etapas.⁴⁷

Con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, México se enganchó a la globalización económica, pero temas como la seguridad nacional, la política exterior y su papel en el mundo en gran medida quedaban anclados a matrices doctrinarias del pasado,⁴⁸ en parte por inercias nacionales y en parte porque en Estados Unidos no se ha pensado en un esquema de integración más generoso y políticamente más atractivo para las mayorías. El debate sobre el tipo de relación con Estados Unidos se desarrolla con coordenadas muy similares a las de los setenta.

Vino después el periodo llamado de la “narcotización de la agenda”. El combate a las drogas se convertía en el tema principal de las relaciones de México con su vecino.⁴⁹ Y finalmente llegamos al más reciente periodo en el cual la economía, la democracia, la globalización y las drogas han pasado a un segundo plano: el del programa de acción de la potencia.

El debate estratégico se ha venido estrechando de manera apreciable desde 2001. El horizonte de discusión ha relegado todos los temas no resueltos de las anteriores coyunturas y ha obligado a un alineamiento con el paradigma de la seguridad de la potencia hegemónica sin posibilidad de construir nuevas bases para la relación.⁵⁰

A todos estos cambios se debe añadir el intento de México de contribuir a la edificación de un nuevo sistema interamericano de seguridad, medidas de confianza y defensa que no ha logrado avanzar mucho.⁵¹ Tampoco ha logrado suficiente reconocimiento o margen de maniobra con Estados Unidos por la distancia tomada respecto del régimen cubano en materia de derechos humanos. Al anunciar la salida de México del TIAR en septiembre de 2001, en algunos sectores del gobierno estadounidense se incrementó la desconfianza

respecto de la solidez de la postura mexicana en materia de seguridad hemisférica.

Pero si en el campo de la política internacional los cambios no parecen tan significativos, el proceso de integración de México a la economía estadounidense es una tendencia que parece irreversible. La interdependencia de ambas economías es abrumadora. Consideremos algunos datos. México se consolidó en la década de los noventa del siglo pasado como una potencia exportadora a nivel mundial. El volumen total del comercio mexicano en 2000 era 2.3 veces más grande que el de Rusia. Si lo comparamos con otra economía latinoamericana, con un PIB prácticamente igual al mexicano, el volumen comercial de México con el exterior es más de 5 veces mayor que el de Brasil.⁵²

En 1993, un año antes del TLCAN, las exportaciones totales de México eran de cerca de 52 mil millones de dólares. Tres años después la cifra rozaba los 96 mil millones de dólares⁵³ y en 2000 el total de sus exportaciones era ligeramente superior a los 166 mil millones de dólares y sus exportaciones ascendían a poco más de 182 mil millones de dólares.

Este proceso de vinculación con el exterior viene acompañado de una integración creciente a la economía norteamericana. Si en 1992, dos años antes de que entrara en vigor el TLCAN, 81 por ciento de las exportaciones mexicanas tenía como destino el mercado norteamericano, al finalizar el siglo la cifra ascendió a poco más de 88 por ciento, que en la práctica equivale a una dependencia casi total de Estados Unidos. En 2003, de una cifra global de 165 342 millones de dólares que sumaban las exportaciones mexicanas, 146 758 se concentraban en Estados Unidos.

Las importaciones presentaban una menor concentración, pero con cifras altas y tendencia al incremento. En 1992, 71.2 por ciento de las importaciones de México provenía de Estados Unidos, y en 1999 ascendía a 74.2 por ciento. En 2002 de un total de 168 679 millones las importaciones de Estados Unidos ascendían a 111 037 millones.⁵⁴ En otras palabras, las compras de México a Estados Unidos que significan competitividad, empleos y bienestar para ese país son superiores a la suma de las compras que hacen varios países europeos como Italia, Francia, España e Inglaterra. De modo que si la relación de interdependencia la medimos por el comercio bilateral, México no debería considerarse un fardo en la región.

En 2003 el volumen de comercio global entre México y Estados Unidos era superior a 252 mil millones de dólares, es decir 75 por ciento de nuestro comercio exterior. Otras cifras son igualmente reveladoras. Por ejemplo, desde que entró en vigor el TLCAN se ha incrementado 41 por ciento el número de vehículos comerciales que ingresan desde México a Estados Unidos. En los últimos años México ha sido uno de los principales proveedores de la economía norteamericana.⁵⁵ En 2003 ocupábamos el tercer lugar después de Canadá y

recientemente China con cerca de 11 por ciento de participación respecto del total de importaciones de los Estados Unidos.

Los datos se podrían multiplicar. Muchas industrias estadounidenses, como la automotriz, no mantendrían sus niveles sin la plataforma de producción y consumo que representa México. Hay otros elementos que reflejan el profundo imbricamiento de ambas economías: México es el país que consume el mayor número de litros de Coca-Cola per cápita en el mundo. Las grandes marcas estadounidenses tienen mucha aceptación en México: los cigarrillos, los grandes hoteles, los restaurantes de toda clase desde los de la comida rápida hasta las franquicias de moda; la ropa Polo, Tommy Hilfiger, DKNY es consumida con voracidad por los mexicanos. Un país hostil no tendría nunca ese patrón de consumo, por lo tanto, el temor del profesor Samuel Huntington por las banderas mexicanas en las calles o en los estadios de California no parece estar sólidamente fundamentado.⁵⁶

Pero la vinculación entre los dos países no sólo se percibe en las cifras comerciales y en los patrones de consumo, también es importante considerar la dinámica demográfica, pues ofrece elementos muy claros de análisis. En un lapso de treinta años (1970-2000) México duplicó su población y una buena parte emigró a las grandes ciudades o a Estados Unidos. El número de mexicanos en Estados Unidos ha crecido de manera espectacular en los últimos tiempos y si en los primeros años del siglo xx el fenómeno migratorio era de carácter regional ahora esta problemática concierne a todo el país.

Como lo ha demostrado el Conapo,⁵⁷ todos los municipios del país expulsan gente a los Estados Unidos. Por lo tanto la migración ha pasado de ser un problema regional a ser una cuestión de alcance nacional. Vale la pena retomar la cita *in extenso*:

El flujo migratorio que alimenta la población mexicana residente en el vecino país del norte se ha incrementado sistemáticamente desde los sesenta y su efecto sobre la dinámica demográfica es cada vez más perceptible: de 260 mil a 290 mil personas entre 1960 y 1970; de 1.20 a 1.55 millones entre 1970 y 1980; y de 2.10 a 2.60 millones entre 1980 y 1990; y de más de 1.8 millones durante el último quinquenio. Estas cifras indican que el flujo neto anual se ha multiplicado —en términos absolutos— más de 12 veces en los últimos 30 años al pasar de un promedio anual de 26 a 29 mil personas en la década de los sesenta a cerca de 300 mil por año en el segundo quinquenio de los noventa [...]. Como consecuencia de esta dinámica se estima que la población nacida en México que vive en los Estados Unidos alcanzó en junio del 2000 alrededor de 8.8 millones de personas [...]de los cuales 3.5 millones se encontraban en situación indocumentada [...] ambas modalidades migratorias —concluye el estudio— influyen de manera profunda en la vida cotidiana de millones de mexicanos.⁵⁸

En el vecino país hoy viven entre 9 y 10 millones de mexicanos, de los cuales entre 40 y 50 por ciento son indocumentados. Según

estimaciones recabadas por el IFE para un censo electoral, el número de ciudadanos mexicanos con posibilidad de votar para elegir presidente superaría los 11 millones⁵⁹, lo que representaría 14 por ciento del padrón electoral. En otras palabras, los expatriados podrían tener más peso electoral para decidir una elección presidencial que los habitantes del Distrito Federal.

Aunque muchos sectores prefieran pasarlas por alto, las cifras de la migración y del comercio demuestran que el grado de integración entre los dos países es enorme. México tiene aproximadamente 120 millones de habitantes y una quinta parte de sus nacionales vive en el extranjero. No hay duda de que es un país transnacionalizado en un sentido económico y demográfico.

Hay un tercer elemento que ha venido modificando la estructura social del México tradicional y acercando a nuestra población al modelo estadounidense. Se trata del avance de las Iglesias protestantes respecto de la Iglesia católica. Consideremos algunas cifras. En 1950 98.2 por ciento de los mexicanos se declaraba católico. En 2000 el porcentaje se redujo 6 puntos porcentuales. En cifras absolutas el avance de otras religiones (básicamente protestantes) es todavía más claro. Si en medio siglo la grey católica se triplicó, el número de fieles de otras religiones se multiplicó ¡por 14! pasando de 461 mil en 1950 a cerca de 6 millones y medio en 2000.⁶⁰

La cifra de personas que abrazaron otra religión creció de manera espectacular desde 1980. En veinte años la cifra se ha multiplicado por 2.2, y de acuerdo con muchos observadores esta tasa de conversiones puede mantenerse en los próximos años modificando el mapa de las religiones en México. Muchos sectores consideran que este cambio es resultado de una influencia estadounidense directa. De mantenerse los actuales niveles de crecimiento de las Iglesias protestantes cabría suponer que en 2020 México contaría con poco más de 14 millones de miembros de esas Iglesias. Si proyectamos el razonamiento y mantenemos la tasa de crecimiento registrada entre 1980 y 2000, tendríamos más de 31 millones en 2040 y una cifra cercana a los 69 millones en 2060, con lo cual el México cristiano sería mitad católico y mitad protestante.

NORTEAMÉRICA: ¿UNA QUIMERA?

A pesar de la contundencia de las estadísticas comerciales y demográficas, y de la voluntad manifiesta del gobierno de Vicente Fox de replantear la relación bilateral sobre nuevos ejes⁶¹ no se han podido sentar las bases para lograr una relación bilateral más estrecha, susceptible de evolucionar hacia esquemas más institucionalizados en temas diferentes del comercio y del combate al narcotráfico.

Es evidente que la reacción soberanista de Estados Unidos tras el 11-S ha impedido pensar en algo más, pero también es cierto que

desde el lado mexicano el peso de los prejuicios es enorme y nuestra indefinición sobre el tipo de relación a la que aspiramos es inocultable. Una buena parte de la clase política mexicana se resiste a hacer cambios en la formulación de la política exterior y es que los principios tradicionales en esta materia tienen una raigambre ideológica muy fuerte.

En tiempos de Luis Echeverría (1970-1976) los mencionados principios se elevaron a rango casi bíblico:

La doctrina internacional de nuestro país es irrenunciable. Resume una prolongada batalla por su independencia y se inspira en el mandato de la Constitución de 1917. Antepone la defensa de la soberanía y de los atributos que de ella dimanen a cualquier consideración circunstancial, sólo en apariencia pragmática. La libre disposición de los recursos naturales, el sometimiento del capital extranjero y la facultad de imponer a las corporaciones transnacionales las normas de derecho interno constituyen la esencia misma de la carta que México propuso a la comunidad de naciones. En el respeto de dichos principios ha de fundarse, asimismo, el entendimiento perdurable entre países hermanos del continente, celosos de su autonomía.⁶²

El discurso de los años setenta tiene todavía una potencia política que es absurdo minimizar. La concepción profunda de la política exterior se reconstruye desde el espacio de la epopeya antiestadunidense y no desde la realidad norteamericana, pero, paradójicamente, el desprecio de Estados Unidos a México ha reforzado esa posición.

México ha perdido muchos años a consecuencia de ese dilema que no logra hacer coincidir su realidad económica y demográfica con un discurso nacionalista de la política exterior que sigue profundamente arraigado en la clase política y también en muchos de los integrantes de nuestro cuerpo diplomático.⁶³ La reacción soberanista y excluyente de Washington ha reafirmado la pervivencia de las antiguas tesis con lo que la vieja guardia vive su mejor momento.

Es verdad que México tiene un alto nivel de confusión sobre su ubicación en el mundo. El nacionalismo revolucionario que cohesiona al PRI y al PRD resulta anacrónico para una potencia exportadora, pero sigue siendo el eje dominante del discurso de esos dos partidos y políticamente sigue siendo atractivo, pues la percepción generalizada es que Estados Unidos no considera a México un verdadero socio. Ese predominio del nacionalismo tiene un componente reactivo importante y ha impedido metodológicamente avanzar en una reformulación de los intereses nacionales.

En este contexto la región vive un periodo de gran ambigüedad. México define sus intereses comerciales y económicos de manera separada y a veces opuesta a su política exterior. Por su parte, Estados Unidos define sus políticas exterior y de seguridad como si México fuese un país potencialmente peligroso con el que sus intercambios

fueran residuales.

Pocos se atreven a formular sin ambages que el eje norteamericano es, por determinismo geográfico, económico y demográfico, el prioritario para México y en buena medida también para Estados Unidos. Tenemos, pues, un problema pendiente que genera inflamados discursos patrióticos en ambos lados de la frontera. Ciertamente la retórica no impide que se avance en la integración de América del Norte, pero sí crea desconfianza y refuerza los prejuicios de los estadounidenses sobre la imposibilidad de entenderse con los mexicanos por diferencias en sus respectivas civilizaciones. La economía, la demografía y otros factores culturales avanzan a pesar de los discursos. La propaganda patriótica tampoco pone en riesgo la relación bilateral que se maneja con un alto grado de pragmatismo, pero no es ésta la situación ideal.

¿ESTADOS UNIDOS ESTÁ INTERESADO EN PLANTEAR UNA NUEVA RELACIÓN?

Vale la pena preguntarse de una manera llana y directa si a Estados Unidos le interesa otra forma de relación con México. Un año antes de aprobarse el TLCAN, Samuel Huntington en el citado artículo sobre el choque de las civilizaciones, planteaba el concepto de los *torn countries* y se refería a tres casos: Turquía, Rusia y México.

México —señalaba— es el más cercano a Estados Unidos y se debate entre su pertenencia a Latinoamérica y convertirse en un país norteamericano. Para definir su pertenencia civilizatoria, apuntaba el citado autor al final de su artículo, un *torn country* debe satisfacer tres requerimientos. El primero es que sus elites económicas y políticas apoyen la transformación. El segundo es que el pueblo esté de acuerdo con la redefinición y el tercero, que los grupos dominantes de la civilización de destino estén dispuestos a recibir al nuevo converso. Cabe señalar que en aquel texto Huntington apuntaba: “los tres requisitos existen en gran medida en lo que respecta a México”.⁶⁴

Si esto era verdad en 1993 y los datos estructurales apuntan a una mayor convergencia entre los países en 2006, en los próximos años se tendría que encontrar un terreno de colaboración y de cooperación en los temas de seguridad que debería generar una mayor confianza. Como bien lo ha apuntado Jorge Montaña aludiendo al nuevo contexto internacional dominado por la amenaza terrorista: “No hay forma de prescindir de la vecindad y por lo tanto jamás se podrá ignorar la importancia de nuestra contribución a la ecuación de la seguridad. Ésa es nuestra única moneda real de cambio, que legítima y responsablemente debemos esgrimir para mantener un diálogo que es indispensable para México.”⁶⁵

Ser indispensables en la ecuación de seguridad es una condición de ambas partes. México es indispensable para garantizar la seguridad estadounidense y ésta es indispensable para México. Un ataque terro-

rista perpetrado desde México sería funesto para las relaciones bilaterales y para la viabilidad del propio país. Por razones prácticas e ideológicas México está convencido de la conveniencia de cooperar.

Ser indispensables en la ecuación de seguridad significa plantearse que la seguridad estadounidense no puede limitarse a la defensa de su territorio; también implica garantizar su viabilidad económica en los próximos años frente a grandes y serios competidores externos como la Unión Europea y China. En ese aspecto, México es un mercado de más de 105 millones de habitantes y un actor fundamental para el desarrollo de Estados Unidos y de manera muy especial de algunos estados de ese país. Un México próspero garantiza empleos y prosperidad para los estadounidenses, y pensar en América del Norte como espacio económico y comercial dotado de coherencia le da a Estados Unidos mayor vigor y fuelle para competir contra los colosos económicos y demográficos de Oriente, China y la India, y Occidente, la Unión Europea, a lo largo del siglo XXI.

Ser indispensables en la ecuación de seguridad también significa reconocer que los trabajadores mexicanos que emigran a Estados Unidos juegan un papel fundamental en la competitividad y la revitalización demográfica de aquel país. Al mismo tiempo son un tanque de oxígeno para la economía mexicana al aportar cerca de 15 mil millones de dólares anuales por concepto de remesas al país. La migración debe ser entendida como un problema que plantea desafíos a las leyes migratorias estadounidenses, pero nunca a su seguridad nacional. Por más demagogia que se haga desde los medios de comunicación hasta la academia, los mexicanos van a buscar empleos y oportunidades, no a poner bombas ni a derribar aviones. Ésa es una gran diferencia que a veces se pierde de vista.

Ser indispensables en la ecuación de seguridad significa, finalmente, que al determinismo geográfico hay que añadir un nuevo e insoslayable círculo de intereses compartidos, además de un conjunto de valores que históricamente nos empujan a la convergencia. Por lo tanto y a medida que avance el siglo XXI y se consoliden los grandes poderes regionales de Europa y China, los intereses de los dos países tendrán que abandonar la lógica soberanista y abrirse a un enfoque realmente regional que incluya a Canadá, en el cual lo que a México le beneficie será útil para Estados Unidos y viceversa, por supuesto sin perder de vista las particularidades de cada país.

Me parece imposible pensar en profundizar en la integración sin tratar el tema migratorio. La economía no es solamente bienes y servicios, también es personas que generan flujos monetarios de gran volumen, y esa realidad no puede soslayarse por más que se obstinen quienes pretenden negociar los asuntos económicos al margen del tema migratorio. Me parece impensable también que ante las nuevas amenazas y la configuración del nuevo orden internacional México y Estados Unidos se alejen más en los próximos años. Por el contrario, y sin caer en voluntarismos, podemos suponer que están

condenados a entenderse en el largo plazo por el conjunto de intereses compartidos.

Un México estable políticamente puede generar las condiciones para un desarrollo sostenido que no sólo ofrezca prosperidad sino empleos bien pagados que no empujen a la gente a emigrar. Un México estable demográficamente, como lo prevén los expertos para las próximas décadas, tendrá menos tensiones con su vecino y una frontera más segura. Un México con infraestructura e inversión fortalecerá la competitividad global de la región reforzando el poderío relativo de Estados Unidos en el contexto económico mundial.

En esta coyuntura la seguridad es una oportunidad para coincidir en un horizonte táctico y operativo. Debemos hacer a un lado los agravios, los errores de tacto y remitirnos a los hechos. Allí no hacen falta abrazos. La cooperación en el combate a las drogas y el contra-terrorismo se han dado sin fisuras.

El gran reto de los próximos años es pasar de lo táctico-operativo a un enfoque estratégico que garantice la seguridad en el largo plazo. Me parece evidente que si fijamos un horizonte de cincuenta años y con voluntad política vamos superando los prejuicios de uno y otro lado de la frontera, será inevitable formular la seguridad norteamericana desde una perspectiva que inexorablemente incluya a México, por los motivos expuestos en este trabajo, y desde luego a Canadá por razones que resultan obvias.

NOTAS

- ¹ Véase el discurso completo en <www.un.org/spanish>, "Debate en la Asamblea General sobre medidas para combatir el terrorismo internacional", octubre de 2001.
- ² Jeffrey Davidow, *El oso y el puercoespín* (México: Grijalbo, 2003), 23-24.
- ³ *Ibid.*, 33-34.
- ⁴ Véase George Soros, *La burbuja de la supremacía norteamericana* (Buenos Aires: Sudamericana, 2004).
- ⁵ Véase por ejemplo Zbigniew Brzezinski, *The choice* (Nueva York: Basic Books, 2004).
- ⁶ Joseph Nye, *La paradoja del poder norteamericano* (Madrid: Taurus, 2003).
- ⁷ Una parte considerable de los discursos de campaña del candidato demócrata John Kerry fue en ese sentido. Véase <<http://www.johnkerry.com/pressroom/speeches>>.
- ⁸ Luis Ernesto Derbez Bautista, "Una frontera en franca evolución", *El Universal*, 9 de agosto de 2004.
- ⁹ Fareed Zakaria, "The world's most dangerous ideas", *Foreign Policy* (septiembre-octubre de 2004).

- ¹⁰ Office of Homeland Security, *National Strategy for Homeland Security*, julio de 2002.
- ¹¹ Véase “The National Security Strategy of the USA”, septiembre de 2002. Especialmente el capítulo V: “Prevent our enemies from threatening us, our allies and our friends with WMD”.
- ¹² Para leer una descripción y apología de la estrategia de seguridad de George W. Bush, véase Philip Zelikow, “The transformation of national security”, *The National Interest*, no. 79 (primavera de 2003). Una crítica interesante a aspectos de dicha doctrina de seguridad se encuentra en Madeleine Albright, “La guerra equivocada”, *Foreign Affairs* en español 3, no. 4 (2003).
- ¹³ Véase el enfoque crítico que ofrece sobre todos estos asuntos Alejandro Dávila Flores “Smart borders y seguridad nacional después del 11 de septiembre. ¿Tomando decisiones inteligentes?”, en María Cristina Rosas (coord.), *Terrorismo, democracia y seguridad* (México: UNAM-Australian National University, 2002).
- ¹⁴ Véase la conferencia de prensa de los secretarios de Gobernación y Defensa del 18 de marzo de 2003 en <www.gobernacion.gob.mx>.
- ¹⁵ Al respecto, consúltese a Hans Blix, *¿Desarmando a Iraq?* (Barcelona: Planeta, 2004).
- ¹⁶ Esta relativa independencia en el manejo de los temas multilaterales no es nueva. Pocos meses antes de que se signara el TLCAN, México mantenía una posición de condena a la invasión de Estados Unidos a Panamá, ante Naciones Unidas.
- ¹⁷ Véase Jorge Castañeda, “La relación olvidada”, *Foreign Affairs en español* 3, no. 2 (2003). En clave humorística el director de *Foreign Affairs*, Moisés Naim, ha dicho que para el gobierno de Bush América Latina se convirtió en la Atlántida, esto es, el continente perdido.
- ¹⁸ El 12 de diciembre de 2003, Vicente Fox Quesada concedió una entrevista a *BusinessWeek* en donde abordaba de manera explícita esta idea del NAFTA Plus. Puede consultarse en la página web de la presidencia de la República.
- ¹⁹ En mayo de 2003, George W. Bush aseguró que México era amigo de Estados Unidos y punto, y aunque calificó de excelente la relación bilateral entre ambos países la tensión se percibía desde la reunión de APEC en Los Cabos en octubre de 2002. Las declaraciones de mayo fueron las primeras del mandatario estadounidense relacionadas con México desde el inicio de la guerra en Irak, conflicto que el gobierno de Vicente Fox no aprobó. La declaración de Bush vino tras varias semanas de tensión entre ambos gobiernos, que se evidenció cuando la administración de Bush no conmemoró el 5 de mayo en la Casa Blanca, como en los dos años anteriores.
- ²⁰ Véase Samuel Huntington, “The hispanic challenge”, *Foreign Policy* no. 141 (marzo-abril de 2004). Posteriormente este autor publicó sus tesis en forma de libro cuya versión en español lleva el título de *¿Quiénes somos?* (Barcelona: Paidós, 2004).
- ²¹ Véanse los interesantes artículos de quienes eran, respectivamente, secretario y subsecretario del Tesoro durante el gobierno de William Clinton, Robert Rubin, “¿Por qué ayudó EE.UU. a México?” y Lawrence Summers, “La lección mexicana”, ambos publicados en el diario madrileño *El País*, 2 de abril de 1995.

- ²² Véase William Clinton, *My Life* (Nueva York: Alfred Knopf, 2004), 641 y ss. Tenemos otro testimonio de primera mano de aquella complicada situación en el libro de quien era nuestro embajador en Washington, Jorge Montaña, *Misión en Washington 1993-1995* (México: Planeta, 2004).
- ²³ En este espacio televisivo se pide con frecuencia la militarización de la frontera México-Estados Unidos.
- ²⁴ La mayoría de los mexicanos (81 por ciento) considera que el terrorismo es una amenaza muy grave y 78 por ciento piensa que combatir el terrorismo internacional es un elemento muy importante en el diseño de nuestra política exterior. 87 por ciento cree que se deben aumentar los controles en aeropuertos y zonas sensibles para evitar un ataque terrorista y 84 por ciento opina que se deben aumentar los controles a los extranjeros en México. Véase el estudio *México y el mundo. Visiones Globales 2004* (México: CIDE-CMAI-The Chicago Council on Foreign Relations, 2004).
- ²⁵ Para leer las declaraciones de George W. Bush del 23 de marzo de 2002, véase <<http://usinfostate.gov/espanol/mexico/02032305.htm>>.
- ²⁶ Véase Robert Pastor, “La segunda década de América del Norte”, *Foreign Affairs en español* 14, no. 1 (2004).
- ²⁷ Véase Javier Solana, “Una Europa segura en un mundo mejor”. Documento presentado en el Consejo Europeo de Tesalónica del 20 de junio de 2003 <<http://www.ue.eu.int/newroom>>.
- ²⁸ Tom Ridge, “Dos patrias, una misión. Cómo la seguridad interna y la respuesta estadounidense al 11-S han unido a México y Estados Unidos”, *Foreign Affairs en español* 4, no. 2 (2004), 2 y ss.
- ²⁹ *Ibid.*
- ³⁰ Véase <<http://usinfo.state.gov/regional/ar/mexico/powell14.htm>>.
- ³¹ Véase la entrevista que Jaime Hernández realizó al presidente de El Colegio de la Frontera Norte, “Seguridad fronteriza hunde negocios”, *El Universal*, 13 de septiembre de 2004, pp. 1 y 4. Véase también el artículo “El vía cruce. Cruzar la frontera se volvió un calvario para pequeños exportadores”, *Expansión* no. 29 (9-13 de octubre de 2004), 28.
- ³² Véase <<http://usinfo.state.gov/espanol/mexico/02032106.htm>>.
- ³³ Luis Ernesto Derbez Bautista, “Una frontera...”, p. 11.
- ³⁴ El gobierno de Estados Unidos argumenta que el control de más de 5 500 millas con Canadá y de casi 2 000 con México, así como una zona costera de 95 mil millas y 350 sitios oficiales de ingreso por los que entran 500 millones de personas al año —de las cuales 330 millones son extranjeros— arroja resultados satisfactorios, pues han impedido que un nuevo atentado golpee su territorio, sin embargo hay sectores que subrayan que desde el punto de vista relativo el gasto en esta materia es marginal sobre todo si se lo compara con el costo de las operaciones en Irak. Véase por ejemplo el análisis de Stephen Flynn, “The vulnerable home front”, *Foreign Affairs* 83, no. 5 (septiembre-octubre de 2004).
- ³⁵ Véase <<http://usinfo.state.gov/espanol/mexico/03120503.htm>>.

- ³⁶ Véase el interesante artículo de Ismael Aguilar y Alejandro Flores, “La agenda económica de la frontera norte: reflexiones preeliminares”, *Comercio Exterior* 54, no. 8 (agosto de 2004). De hecho este número es monográfico y se dedicó a la frontera norte.
- ³⁷ Las proyecciones demográficas indican que de 2000 a 2030 el número de pobladores en la zona fronteriza mexicana pasará de 17 a 26 millones.
- ³⁸ Santiago Creel, “La migración y la seguridad entre México y Estados Unidos: Caminos diferentes, metas comunes, nuevos aliados”, *Foreign Affairs en español* 4, no. 2 (2004), 2 y ss.
- ³⁹ Jorge Montaña, *Misión...*, 273-274.
- ⁴⁰ El Conacyt, por ejemplo, de 1997 a 2002 ha apoyado a 6 456 estudiantes para realizar diferentes programas en universidades norteamericanas. Véase el *Informe general del Conacyt 2003* en <www.conacyt.mx/dap/indicadores>.
- ⁴¹ El ingreso promedio anual de los migrantes supera los 17 mil dólares, casi el triple del ingreso promedio de un mexicano en su propio país. Véase Rodolfo Cruz Piñeiro, “Inmigrantes empleados en Estados Unidos”, *Nexos* no. 317 (mayo de 2004), 42.
- ⁴² Samuel Huntington, “The clash of civilizations?”, *Foreign Affairs* (verano de 1993).
- ⁴³ *Ibid.*, 40.
- ⁴⁴ Sobre el tema de la deuda mexicana se generó un aluvión de artículos en las revistas especializadas. A modo de ejemplo véase Saúl Trejo Reyes, “México, perspectivas de crecimiento y deuda externa”, *Comercio Exterior* no. 10 (octubre de 1987). Para un enfoque más amplio y crítico de la problemática de la deuda externa en los países del tercer mundo puede consultarse a Susan George, *Jusqu’au cou. Enquête sur la dette du tiers monde* (París: La Découverte, 1988).
- ⁴⁵ Una lectura interesante y sistemática sobre el nuevo orden mundial puede encontrarse en Carlos Alonso Zaldívar, *Variaciones sobre un mundo en cambio* (Madrid: Alianza, 1996). Una lectura desde México sobre este mismo tema está en José Luis León (coord.), *El nuevo sistema internacional. Una visión desde México* (México: FCE-SRE, 1999).
- ⁴⁶ Las implicaciones que la caída del comunismo tuvo en la teoría y práctica de la democracia son analizadas por Giovanni Sartori, *La democracia después del comunismo* (Madrid: Alianza, 1993).
- ⁴⁷ El texto que marcó época fue el de Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre* (Barcelona: Planeta, 1992).
- ⁴⁸ La política exterior de Carlos Salinas de Gortari se encuentra resumida en el estudio de Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernidad* (México: FCE, 1993). Un balance interesante y muy completo de la política exterior de la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) puede encontrarse en Humberto Garza y Susana Chacón (coords.), *Entre la globalización y la dependencia* (México: El Colegio de México-ITESM, 2002).
- ⁴⁹ Véase José Luis Piñeiro, “El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas”, *Revista de Administración Pública* no. 98 (1998).

- ⁵⁰ Véase el conjunto de artículos sobre este asunto publicados en la influyente revista *Le Débat. Histoire, politique, société* no. 125, París (mayo-agosto de 2003).
- ⁵¹ Véase Leonardo Curzio “Los tres planos de la seguridad: la nacional, la bilateral y la hemisférica”, en María Cristina Rosas (coord.) *Seguridad hemisférica e inseguridad global* (México: UNAM-Embajada de Canadá en México, 2004).
- ⁵² El País, *Anuario 2002*, Madrid, p. 59.
- ⁵³ Véase <<http://www.naftaworks.org>>.
- ⁵⁴ Los datos correspondientes a 2002 provienen del anexo estadístico del *Tercer Informe de Gobierno* (México: Poder Ejecutivo Federal, 2003), 328-329.
- ⁵⁵ Lourdes Dieck, “China: reto y oportunidad para México” (México: Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación internacional, SRE, 2004).
- ⁵⁶ Es curioso que dos de sus más recientes obras inicien con alusiones a expresiones de mexicanidad en California. Si se recuerda, el libro *The Clash of Civilizations* comenzaba evocando las mareas humanas que protestaban con banderas mexicanas contra la propuesta 187 y el más reciente libro retoma el caso de un partido de fútbol entre Estados Unidos y México en Los Ángeles. En ese encuentro un estadounidense fue abucheado por los fanáticos promexicanos.
- ⁵⁷ Conapo, *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2000* (México: Conapo, 2003), Col. Indicadores Sociodemográficos.
- ⁵⁸ *Ibid.*, 30.
- ⁵⁹ Véase Ricardo Raphael, “El voto de la diáspora”, *Nexos*, no. 317 (mayo de 2004), 50 y ss.
- ⁶⁰ Todas las cifras sobre prácticas religiosas provienen del INEGI. Véase <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/español/temáticos/mediano/anu>>.
- ⁶¹ Véase Mónica Serrano, “Bordering on the impossible: US-Mexico relations after 9/11”, en Peter Andreas y Thomas Biersteker, *The Rebordering of North America* (Nueva York: Routledge, 2003), 59 y ss.
- ⁶² Luis Echeverría, “Mensaje dirigido a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión solicitando permiso para ausentarse. 3/07/74”, en Manuel Tello, *Política exterior de México 1970-1974* (México: FCE, 1975), 26.
- ⁶³ Hay balances interesantes sobre la política exterior de Fox en sus primeros años. Véase, por ejemplo, Rafael Vázquez (coord.), *La política exterior de México bajo un régimen democrático* (México: Plaza y Valdés-UQR, 2002). También puede verse Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México* (México: Ariel, 2002).
- ⁶⁴ Samuel Huntington, *The Clash...*, La traducción de la cita es mía, 44.
- ⁶⁵ Jorge Montaña, *Misión...*, 273-274.

La seguridad México-Estados Unidos: una oportunidad para coincidir, de Leonardo Curzio, primera reimpresión, se terminó de imprimir en la ciudad de México, en el mes de octubre de 2006, en Litográfica Maico, S.A. de C.V. Se tiraron 1,000 ejemplares. La formación es de Ma. Elena Álvarez Sotelo. La edición estuvo al cuidado de María Cristina Hernández Escobar y Dolores Latapí Ortega.