

## **LA AGENDA BILATERAL ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS**

Cuando se observan las relaciones entre México y Estados Unidos desde una perspectiva que procura ser objetiva, fácilmente se descubre un mar de oportunidades que pueden coadyuvar a construir una relación fructífera; no obstante, en el proceso histórico las circunstancias han sido más difíciles y ninguno de estos países parece visualizar con claridad las posibles intersecciones que revelarían intereses comunes. Incluso hay momentos en las negociaciones bilaterales en que ambas naciones actúan en concordancia con los principios establecidos en esta propuesta y entonces es más fácil la cooperación, pero hay otros en los que se alejan de esa actitud y el conflicto entra en escena.

A continuación analizaremos algunos puntos de la agenda entre México y Estados Unidos. No es nuestro objetivo ofrecer un contenido empírico a la propuesta desarrollada en este volumen, sino mostrar su carácter explicativo, útil para entender ciertos casos en que se presenta algún conflicto o bien cuando se pretenden crear las condiciones para la cooperación.

Cabe recordar que Estados Unidos no estaba muy interesado en celebrar un tratado de libre comercio con México (TLCAN), pues esto significaría acatar límites siendo el país más poderoso del mundo. Por su parte, los congresistas estadounidenses creían que se provocaría mayor migración y los mexicanos les quitarían empleos a sus connacionales.

Por su parte, México se negaba a formar parte del tratado porque significaba construir una relación más profunda con Estados Unidos, país al que, debido a diversos hechos históricos, siempre hemos visto con recelo. Finalmente, y luego de muchas negociaciones, cada país hizo entender al “otro” aquellos puntos fundamentales para sí mismos. Ni para Estados Unidos ni para México dicho tratado fue el mejor de los instrumentos posibles; sin embargo, llegaron a un acuerdo que pudo ser aceptado por ambas partes. De alguna forma las partes lo consideraron equitativo y, si bien hay sectores de ambos países que se vieron afectados negativamente por el tratado, otros muchos se beneficiaron; así, a partir de la firma, el comercio entre México y Estados Unidos se incrementó y ha llegado, según datos de 2013, a los 506 608 millones de dólares anuales (U.S. Census Bureau, 2014). Estados Unidos es el mayor socio comercial de México, ya que recibe el 78.8 por ciento de nuestras

exportaciones. Por otra parte, nuestro país es su tercer socio comercial después de Canadá y de China. Cabe señalar que las empresas que exportan pagan sueldos un 40 por ciento superiores a los que ofrecen las que no lo hacen.

En otros rubros, el 79.9 por ciento de los turistas que visitan México proviene de Estados Unidos (Sectur, 2013). El flujo total de la inversión extranjera directa (IED) en 2013 fue de 39 171.6 millones de dólares, de los cuales 13 131.2 millones corresponden a Estados Unidos, esto es, un 33.5 por ciento de la inversión (Secretaría de Economía, 2014a y b). De las IED por sectores realizadas en el periodo que abarca de 1999 al segundo trimestre de 2014, las inversiones de Estados Unidos en el comercio al menudeo significaron el 80 por ciento del total de la industria: al sector automotriz correspondió un 56 por ciento y a los servicios financieros, el 53 por ciento. En 2013, el más importante proveedor de divisas fue el petróleo (49 493 millones de dólares), seguido de las inversiones de cartera (49 003 millones de dólares), y en tercer lugar la IED (39 171 millones de dólares), seguida de los ingresos por remesas (21 892 millones de dólares).

El intercambio comercial de bienes de Estados Unidos con Canadá y México excede el comercio del primero con los veintisiete miembros de la Unión Europea y Japón juntos. México exportó 1 255.6 barriles de petróleo diarios en 2012, de los cuales el 76 por ciento tuvieron como destino Estados Unidos, lo que lo coloca como el segundo abastecedor de crudo a ese país después de Canadá. (Pemex, 2013). De hecho, los ingresos por este concepto constituyen la tercera parte de todas las entradas de recursos del país.

Esos datos muestran que más allá de los innumerables problemas que se puedan presentar entre los dos países existe una relación cuyos vasos comunicantes trascienden a los gobiernos. Las redes que se constituyen a distintos niveles entre, por ejemplo, académicos, artistas, organizaciones no gubernamentales, médicos, comerciantes, empresarios y hasta desafortunadamente agrupaciones del crimen organizado, son de tal magnitud que superan los límites del Estado-nación. Por lo tanto, que los Estados traten de promover la cooperación resulta más que algo aconsejable, una necesidad; sin embargo, en la mayoría de las ocasiones, el país más poderoso del mundo se suele guiar por sus intereses inmediatos y no intenta siquiera comprender los de la nación más débil. No se da cuenta de que a la larga el avance y desarrollo de un país vecino también lo beneficiaría. Muchas cosas más se podrían hacer para mejorar la relación económica.

Un caso de éxito fue la Unión Europea, al apoyar en su desarrollo económico a los Estados más atrasados que pretendían ingresar en la comunidad, demostrando que la cooperación entre naciones no es una aspiración irrealizable o idealista. Si bien en el TLCAN no se lograron instaurar fondos de compensación, como en el caso europeo, lo cual lo hubiese convertido en un mejor acuerdo, al menos sí se logró un

pacto que promovía y daba cauce a la cooperación. Sin duda, con el TLCAN se logró aumentar el comercio, que era la meta, pero en el caso de México quedaron muchos pendientes al no elaborarse las políticas públicas necesarias para que hubiera mejor distribución del ingreso, se pagaran mejores salarios, no aumentara el empleo informal y se borrara la brecha entre los estados del norte ligados al comercio estadounidense y los del sur, con poco desarrollo.

En esa compleja relación, los problemas que ambos países deben enfrentar juntos son diversos como, por ejemplo, el tráfico de drogas. Éste no es un problema que las fronteras de un solo país puedan contener y se ha mostrado constantemente que tampoco respetan ningún tipo de límites. Hace apenas unos años, nuestro país solía señalar el consumo de estupefacientes en Estados Unidos como el detonador de la situación en México. Incluso, aun con la experiencia de Colombia, el tráfico de drogas no se percibía, además, como un asunto de seguridad nacional que pudiera crecer rápidamente y faltaron los estadistas que pudieran preverlo. A su vez, Estados Unidos se limitaba a culpar a México de esta problemática por ser la principal vía de introducción de drogas a su país. “Aproximadamente 30.3 millones de estadounidenses de doce años en adelante —esto es, el 10 por ciento de la población— han probado drogas ilegales distintas de la marihuana por lo menos una vez en su vida” (Embajada de Estados Unidos en México, 2009). Sin duda, existe una demanda importante, lo cual hace del tráfico de drogas un negocio atractivo. “Casi el 90 por ciento de la cocaína disponible en Estados Unidos ingresa por su frontera con México” (Embajada de Estados Unidos en México, 2009). Desde luego, también es determinante la oferta, pues incrementa el número de consumidores. La cuestión es que cada cual no reconocía como igualmente importante su propia participación en el problema.

Hemos perdido valiosos años sin aprovecharlos en la construcción de las instituciones conjuntas requeridas para luchar contra este cáncer social. Ninguno de los dos países intentó comprender al otro: sólo atendieron sus estrechos intereses inmediatos y al final dañaron los de largo plazo. El fenómeno se consolidó de forma muy simple. Un país quiere la droga (Estados Unidos) y el otro (México) trata de producir lo que el primero quiere. Desafortunadamente estamos frente a un terrible caso de oferta y demanda. El mercado presenta malas (en el sentido moral) oportunidades (en el sentido económico) no planeadas. Un país no puede detenerse en culpar a otro por la oferta de drogas, así como tampoco el otro debe simplemente acusar al primero por demandarlas. Mientras la discusión permaneció en ese nivel no se produjeron avances. Está en el interés de ambos países trabajar juntos para encontrar una solución conjunta.

El narcotráfico es un terrible problema que sufren por igual las dos naciones cuya relación analizamos. Sólo entendiendo esto pueden compartir información,

estrategias y soluciones coordinadas que tengan más posibilidades de éxito. Además, ambas partes deben comprometerse en un esfuerzo por construir la confianza. Las organizaciones internacionales de tráfico de drogas son muy poderosas y, por lo tanto, ambos gobiernos necesitan unir esfuerzos; no debíamos permitir que dichos criminales se beneficien de los conflictos, sino hacer que se topen con un poder único y fuerte constituido y coordinado por todos los países que combaten el tráfico de drogas. Resulta urgente, especialmente en nuestros días, en que esas organizaciones aprovechan la supercarretera de la información para realizar transacciones más eficientes.

Afortunadamente, en tiempos recientes hemos observado cómo Estados Unidos ha admitido, a través de las declaraciones de la entonces secretaria de Estado Hillary Clinton, que el origen del fenómeno es la demanda de la droga en su país. Por su parte, México finalmente también lo ha reconocido como un asunto de seguridad nacional que reta a las instituciones del Estado. Por lo menos en la retórica se ha producido un cambio importante. Ojalá surjan, ahora sí, estrategias y tácticas innovadoras conjuntas, que utilicen también el ciberespacio en contra de este poderoso enemigo.

Recientemente se han efectuado investigaciones sobre las ganancias del crimen organizado y el lavado de dinero. La información obtenida se ha presentado en la Conferencia Conjunta sobre Contrabando de Divisas. Destaca un estudio binacional cuyo objetivo es rastrear los mecanismos utilizados por los criminales en ambos lados de la frontera para ocultar sus ganancias ilícitas y que cuantifica los indicadores de las redes financieras ilegales. En él se afirma que, según estimaciones, entre diecinueve mil y veintinueve mil millones de dólares se pasan de contrabando cada año de Estados Unidos a México (Medina, 2010), lo que nos da una idea de la inmensa capacidad para corromper que tienen estas redes.

Gracias a este estudio, la Unidad de Inteligencia Financiera de México (UIF) y su contraparte estadounidense, la Red de Combate a Crímenes Financieros del Departamento del Tesoro (FINCEN, por sus siglas en inglés) incrementarán su capacidad para colaborar en reducir los fondos disponibles para los cárteles del narcotráfico. Por ello, este esfuerzo binacional merece especial atención, sobre todo porque implica una cooperación real para cerrar parte de las grandes fuentes de recursos al narcotráfico, que todo el mundo sabía que existían, pero que ambos gobiernos habían decidido ignorar. Esto último, en parte, debido a la compleja relación del crimen organizado con los sistemas financieros de ambos países. Mientras no se ataque con fuerza esta situación, será imposible terminar con la corrupción, sin duda el combustible que permite a las redes de los cárteles funcionar en la región.

Es cierto que la cara horrible del narcotráfico se puede encontrar en México, pero las raíces del problema atraviesan las fronteras. No debe ignorarse que Estados

Estados Unidos descalifique al país por ello, lo cual acarrea serias repercusiones. Si bien es cierto que existe un grave problema de violencia en el territorio mexicano, no se debe desalentar el turismo y la inversión de capital, pues las consecuencias económicas pueden ser desastrosas también para Estados Unidos.

Las dos economías están tan intrínsecamente ligadas que no hay manera de que los efectos negativos sobre una de ellas no se sientan en la otra, aunque obviamente los impactos respectivos muestren significativas diferencias en el peso global de sus resultados (Davidow, 2003). Si la economía es débil en México, inmediatamente el flujo de la migración se incrementa drásticamente hacia Estados Unidos. Por lo tanto, entre las consecuencias no deseadas de tratar de castigar a México magnificando su problema de inseguridad y promoviendo entre los turistas que es peligroso viajar a nuestro territorio está el fortalecimiento de los cárteles de la droga. Lo que es obvio a veces les resulta muy difícil de entender a los políticos.

Es un hecho que mientras los funcionarios gubernamentales prácticamente se limitan a culpar del problema al otro país, los niños estadounidenses y mexicanos están en peligro constante debido a la enorme cantidad de drogas que se les ofrece dentro y fuera de las escuelas. La lucha entre las diferentes burocracias, no sólo en Estados Unidos sino también en México, actúa como obstáculo para las relaciones bilaterales. Cada institución gubernamental defiende sus propios intereses, y se produce una lógica perversa al interior de las oficinas y entidades que han sido creadas para resolver una determinada problemática social: para sobrevivir en el presupuesto deben magnificarla, pues solucionarla podría significar la consecuente liquidación del cuerpo burocrático correspondiente. Así, la lógica interna de estas instituciones las hace competir unas contra las otras, a un grado tal que en lugar de colaborar llegan, incluso, a ocultarse información.

Las sociedades de masas necesitan sin duda de esta red institucional para manejar con mayor eficiencia los grandes problemas de nuestro tiempo; sin embargo, el resultado ha sido la creación de aparatos burocráticos que comparten objetivos similares aunque intereses contrapuestos; de ahí que la solución no pueda reducirse simplemente al trabajo de las instituciones porque, como ya Max Weber lo preveía, éstas se enfocan sobre todo a fortalecer sus propios intereses. Se requiere en consecuencia, desde nuestra perspectiva, impulsar ejercicios de empatía constantes entre ambos actores nacionales, lo cual nos ayudará a comprender a ambas partes para evaluar si realmente las instituciones están funcionando como deben.

¿Resulta racional que una determinada burocracia se aboque a resolver definitivamente el problema que define su principal tarea y razón de ser? No existe una salida fácil para una situación cuyos arquitectos son los propios gobiernos. Por ello, proponemos brindar una oportunidad al modelo de relaciones internacionales que presentamos en esta ocasión, el cual forzaría a las partes a avanzar un paso más

allá de sus propias lógicas internas para procurar encontrar las mejores respuestas comunes. Dada la estructura del mencionado modelo, las dos naciones involucradas en un conflicto se verían obligadas a encontrar una solución que realmente las beneficiara a ambas. El punto clave consistiría en juzgar a las instituciones inmersas en la resolución de un problema de forma objetiva para que, de encontrarse que no están funcionando en beneficio de los intereses de ambos países, se proceda a transformarlas o eliminarlas.

Hace algunos años se presentó la Iniciativa Mérida como un proyecto de cooperación entre México y Estados Unidos para combatir la delincuencia organizada y a la vez promover el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho. Se establecieron cuatro ámbitos estratégicos que guían la cooperación y la institucionalizan: primero, dismantelar grupos delictivos; segundo, reforzar instituciones; tercero, crear una frontera del siglo XXI, y cuarto, construir comunidades fuertes y resistentes en ambos países.

En principio la Iniciativa Mérida suena bien. Toca ahora a las partes lograr que realmente el proyecto sea para el beneficio de ambos países. Hay quienes consideran que sólo se trata de una estrategia de Estados Unidos para controlar al terrorismo, que es la prioridad indiscutible de su agenda de seguridad y, por lo tanto, para obtener un mayor grado de injerencia en México. Por otra parte, también están quienes piensan que México no realiza el trabajo que está obligado a hacer y que con los impuestos de sus ciudadanos el gobierno estadounidense está resolviendo problemas que no le corresponden; asimismo, sostienen que la corrupción dificulta que los recursos lleguen adonde tienen que llegar.

Es innegable que México requiere ayuda con un problema que está rebasando la capacidad de respuesta de su Estado. También lo es que la violencia generada por los narcotraficantes, quienes obtienen jugosas ganancias en Estados Unidos, y en conjunto con la venta ilegal de armas desde ese país, ha propiciado la emergencia de una zona de nadie, más allá de la ley y del control estatal. Una zona compartida, se acepte o no, de gran vulnerabilidad.

Por ejemplo, los programas informáticos de verificación de documentos y equipos, así como el de identificación biométrica, proporcionados al Instituto Nacional de Migración para utilizar en la frontera con Guatemala parecen estar más bien dirigidos a la lucha estadounidense contra el terrorismo que a una necesidad inmediata de México, cuya frontera norte está más necesitada de recursos dada la gran inseguridad que existe en la zona. De acuerdo con nuestra propuesta, toca a las instituciones poseedoras de mayor información en el tema analizar el caso desde las dos perspectivas para encontrar el punto medio de beneficio para ambos países.

Recientemente el presidente Obama solicitó un recorte para la Iniciativa Mérida de ciento cuarenta millones de dólares. El subsecretario del Departamento de

Estado, Jacob Lew, argumentó que debido a la situación de la economía se debieron realizar recortes en los programas de ayuda internacional. Roberta Jacobson, subsecretaria adjunta de Estado, explicó que se requieren menos recursos porque se dedicarán más al fortalecimiento de las instituciones para la procuración de justicia y ya no tanto a gastar en personal y equipo para el combate al narcotráfico. El embajador Arturo Sarukhán contestó que en esta nueva fase la Iniciativa se podría enfocar a reducir la demanda de drogas. Por lo pronto, parece que ambas posiciones se alejan de ese punto intermedio donde se logra la cooperación y se acercan más a las recriminaciones mutuas. México nunca es prioridad para Estados Unidos cuando debiera serlo, y por su parte nuestro país debe comprometerse más ampliamente a cumplir con su parte de la tarea, de tal forma que los programas conjuntos realmente funcionen.

Como se sabe, la venta de armas está prohibida en México, razón por la cual los cárteles tienen que contrabandearlas a través de las fronteras. Según un estudio del Instituto Brookings, el origen del 90 por ciento de las armas confiscadas puede ser rastreado en Estados Unidos (Felbab-Brown, 2009). Se trata de armamento de todo tipo, incluyendo hasta granadas y cohetes antitanques. También son frecuentes los llamados “cuerno de chivo”, las metralletas de doscientos disparos por minuto, los lanzagranadas, así como las armas de fuego de nueva generación, como las subametralladoras y las pistolas FN Herstal, capaces de traspasar casi cualquier blindaje.

Se ha estimado que el volumen del tráfico ilegal podría ascender a dos mil piezas diarias; Arizona, Texas y California son los principales proveedores de los cárteles mexicanos, aunque paradójicamente fue en Arizona donde se promulgó la Ley SB 1070 para criminalizar la inmigración. Casos como éste ayudan a ilustrar nuestra visión de las relaciones internacionales en la actualidad: Arizona culpa a México de sus problemas de criminalidad achacados a la llegada de inmigrantes indocumentados, sin hablar sobre el impacto que tiene para el índice de criminalidad en México la gran cantidad de armamento ilegal que llega precisamente desde su territorio.

Lo que esta Ley pretende es desviar la atención de los verdaderos problemas. Obviamente los intereses creados alrededor de la venta de armas cuentan con los recursos suficientes como para apuntalar una visión unilateral sobre el tema. Desafortunadamente Estados Unidos sólo considera esta situación en términos económicos. De acuerdo con el principal centro de investigación del Congreso, las transferencias de armas convencionales a países en desarrollo fueron valuadas en dieciséis mil millones en 2001 y de este total siete mil millones corresponden a Estados Unidos (Pogge, 2005: 336).

Por otra parte, México no podría afirmar que el tráfico de armamento desde Arizona sea la única causa de sus problemas de criminalidad, así como este estado

no puede responsabilizar a los migrantes indocumentados procedentes de México de sus propios problemas. La circunstancia que analizamos exige realmente de estadistas capaces de reconocer la posibilidad de cooperar con el fin de resolver problemas conjuntos, que por lo mismo requieren soluciones conjuntas. Lo cierto es que el hecho de que Estados Unidos haya militarizado su economía con el pretexto de que se encuentra en un “estado de guerra” contra el terrorismo y el narcotráfico no debería provocar que las grandes ganancias de ciertos sectores nublen su visión, al punto de no percibir que, si existiera un Estado fallido en México como lo han asegurado irresponsablemente varios funcionarios estadounidenses, de alguna forma sería consecuencia de las armas que provienen de Estados Unidos, lo que propicia, entre otras cosas, que el gobierno mexicano se vea seriamente limitado para librar la batalla. O ambos países le confieren la debida atención a este problema o habremos de compartir la muerte, la enfermedad, la miseria y la hambruna de una situación de guerra donde se facilita la proliferación de las drogas en ambos lados de la frontera.

A últimas fechas, el Comité de Asuntos Exteriores del Congreso estadounidense aprobó la iniciativa HR 6028, que autoriza el uso de 73.5 millones de dólares para “disminuir el flujo de armas ilegales a México”, lo cual no representa una suma importante para lidiar con las peligrosas redes de grupos criminales; sin embargo, la iniciativa sí significa el reconocimiento por parte de Estados Unidos de que estamos frente a un gran problema y de que algo se tiene que hacer al respecto, pues la violencia que provocan en México regresará, como un *boomerang*, a su lugar de origen. También es urgente que nuestro país instrumente mejores mecanismos para cuidar su lado de la frontera, porque es por allí por donde entran las armas: por las aduanas y los puertos mexicanos.

A últimas fechas, Barack Obama ha propuesto la ratificación del tratado conocido como CIFTIA (Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilegal de Armas) con el fin de limitar el tráfico de armas pequeñas en las Américas, declarando ilegal su manufactura y exportación, y proponiendo que las naciones compartan información para frenar su contrabando. Ojalá que su propuesta no se tope con la oposición de los fuertes *lobbies* de los fabricantes y comerciantes de armas de Estados Unidos.

A partir del 11 de septiembre de 2001, en Estados Unidos ha cobrado auge la exigencia de que ese país debe asumir plenamente el control de sus fronteras. La seguridad nacional se ha convertido en el elemento prioritario no sólo de su agenda internacional sino también de la interna; no obstante, los constantes problemas en su relación bilateral con México no se desvanecerán por decreto. Sólo mediante un ejercicio de empatía las partes serían capaces de encontrar soluciones duraderas para manejar en conjunto estos nuevos fenómenos crecientemente globales.

No podemos precisar si México estaría de acuerdo en que lo contemplen como una parte importante de la estrategia de seguridad nacional estadounidense o si más bien Estados Unidos desea verlo de esa manera, pero sí podemos imaginar un escenario terrible en el cual nuestro país podría ser utilizado para introducir, por ejemplo, una epidemia a Estados Unidos, por supuesto, después de haber conseguido diseminarla en nuestro territorio. Incluso, a cualquier terrorista la frontera con México podría parecerle una vía relativamente fácil para ingresar a Estados Unidos; aun en nuestro país hay quienes suelen minimizar el problema del terrorismo como si un ataque contra nuestros vecinos no nos afectara.

Pasando a otro tema estratégico, como es el agua, recordemos que la franja fronteriza depende del flujo que reciben ambas naciones de los ríos Bravo y Colorado, y que permite el desarrollo agrícola de la zona. Cuando ambos gobiernos han actuado en términos de cooperación han logrado, incluso, construir plantas de aguas residuales que benefician a ambos lados de la frontera. En este sentido, el Programa Ambiental México-Estados Unidos 2012 es un proyecto diseñado en concordancia con el principio de cooperación internacional que impulsa nuestra propuesta, aunque para darle un contenido real ambos países tendrían que funcionar con empatía y no sólo buscar satisfacer sus intereses particulares.

El marco teórico que proponemos puede constituir un buen comienzo, pero toca a las partes llenarlo con los contenidos adecuados, lo que puede beneficiar a doce millones de personas que habitan en la región fronteriza. “[Este] programa bilateral se aboca a limpiar el aire, proporcionar agua potable, reducir el riesgo de exponerse a desechos peligrosos y garantizar la preparación para hacerle frente a las emergencias en la región” (Embajada de Estados Unidos en México, 2009). Si ambos países coinciden con este modelo, los resultados podrían ser muy benéficos para los dos.

Ahora bien, si Estados Unidos ignora el compromiso e insiste en colocar sus desechos tóxicos en la frontera o si México sólo firma el programa, pero no se compromete a darle seguimiento, entonces ambas naciones perderán y se acercarán a una situación de conflicto constante. Más aún, algunos de los enfermos mexicanos por causa de esos desechos tóxicos podrían ser precisamente quienes emigren al país del norte, cuya salud pública se vería afectada, o bien, la falta de medidas preventivas en México podría afectar a la población transfronteriza con los consecuentes costos humanos y económicos.

A nivel global ha adquirido gran relevancia el tema del cambio climático. Desafortunadamente fue justo el país más poderoso del mundo, nuestro vecino, que es también uno de los que más emisiones de carbono produce, el que se negó a firmar el Protocolo de Kioto, mediante el cual los Estados se comprometen a efectuar una importante reducción de sus emisiones contaminantes. Si esta medida es vital para el mundo en general, claramente es muy perjudicial para México que su vecino se

aferre a mantener un modelo de consumo que produce grandes cantidades del gas. De alguna manera y en grados distintos ambos gobiernos evaden el problema, pues enfrentarlo implicaría enormes gastos económicos para lograr la transformación de la industria con el fin de que no impacte negativamente la ecología.

Por fortuna, México sí ha instrumentado importantes medidas en este ámbito: por ejemplo, creó una comisión intergubernamental para elaborar una política nacional sobre cambio climático; ahora falta que dicha comisión realmente funcione. Los mexicanos estamos cansados de la constante creación de instituciones que realmente no cumplen con sus objetivos, pues la clara ausencia de rendición de cuentas de muchas entidades públicas facilita que se perpetúen en sus rutinas, sin preocuparse mucho por su eficiencia.

El presidente Obama ha demostrado, por su parte, un amplio interés en el tema del cambio climático. Por desgracia, la actual crisis económica de la cual su país aún no se recupera parece cerrarle las posibilidades de inversión inmediata en esta área. El ex presidente Felipe Calderón también enfrentó una situación económica delicada, causada además de por la crisis, por los efectos de diversos desastres naturales que durante un par de años han devastado la infraestructura de algunos estados y regiones.

Ahora bien, ¿por qué ambos gobiernos, el estadounidense y el mexicano, no han buscado oportunidades conjuntas de desarrollo económico? La llamada tecnología verde es uno de los pocos sectores de la economía que promete un crecimiento importante. Crear zonas de desarrollo con este tipo de tecnología limpia en la frontera podría percibirse como una eficaz política industrial que beneficiaría a ambas naciones. El premio nobel de economía Paul Krugman afirmó que la actual crisis económica es bastante compleja y uno de los escasos sectores que podría funcionar como un motor económico es el de las tecnologías limpias. La franja fronteriza podría ser concebida por ambos Estados como un laboratorio para impulsar el desarrollo compartido y no como una zona de conflicto.

Cuando una economía subdesarrollada, como la mexicana, convive junto con la economía más poderosa y dinámica del mundo, resulta lógico que esta última se convierta en un imán, no sólo para los desempleados sino para millones de personas con bajos salarios por la simple diferencia en los ingresos. Por otra parte, es indiscutible la necesidad real de la fuerza laboral de los trabajadores extranjeros en ciertos sectores de la economía estadounidense, lo que resulta más obvio durante los periodos de crecimiento económico y mucho menos en tiempos de recesión.

La migración de México a Estados Unidos no puede definirse simplemente como un problema; es un hecho de la vida, una tendencia histórica, una realidad que ambos países deben aceptar para tratar de construir un modelo de trabajo positivo si pretenden tener éxito en el manejo de un fenómeno social de tales

dimensiones. Cada año se producen casi 350 millones de cruces legales a Estados Unidos desde México, a razón de un millón diarios y probablemente otro millón sean deportados cada año al tratar de hacerlo ilegalmente. En marzo de 2012, el número de inmigrantes indocumentados en Estados Unidos se calculó en 11.7 millones, de ellos 6.05 millones de nacionalidad mexicana (Passel, Cohn y González-Barrera, 2013).

La diferencia salarial entre ambos países es muy notoria. Una persona en México gana en un día lo que otra en Estados Unidos puede obtener en sólo una hora. Es cierto que el costo de la vida en México es más barato y la gente puede más o menos subsistir día con día, pero las perspectivas de mejoría están muy limitadas. Por esta razón millones de personas arriesgan incluso su integridad física por un futuro mejor, no sólo para ellos sino, lo que resulta mucho más importante, para sus hijos, pues aunque se desempeñen como trabajadores agrícolas padeciendo largas jornadas, mala paga y, en muchas ocasiones, incluso abusos, saben que en ese país es más probable que al menos uno de sus hijos pueda estudiar en la universidad y convertirse en profesionista. Por desgracia, muchos mexicanos mueren cotidianamente en su búsqueda de una mejor vida, lo que constituye una terrible tragedia, pues estas personas no han optado por robar ni por matar, sino que únicamente desean encontrar un trabajo mejor. Estamos, sin duda, frente a una de las más desgarradoras caras del capitalismo.

México podría argumentar que mientras exista demanda de trabajadores la migración ilegal continuará fluyendo, mientras que Estados Unidos pone el énfasis en las violaciones a sus leyes. Como hemos dicho, mientras ambos países no lo consideren un fenómeno compartido este flujo será inmanejable. No creemos que exista una solución sencilla, pero una visión conjunta de esta situación histórica podría ayudarlos a lograr algún control.

Dado el reducido crecimiento de su población, existe cierta presión en el Congreso estadounidense para establecer una política migratoria que entre otras cosas incluiría no cerrar completamente la frontera, pues necesitan de los trabajadores mexicanos para el éxito de sus negocios. Al mismo tiempo, la economía mexicana no genera los empleos necesarios para su creciente población, pero sí se beneficia con las remesas que envían del extranjero nuestros connacionales; no obstante, la crisis también ha afectado este ingreso. En 2013, estos trabajadores enviaron 21 892 millones de dólares a sus familiares en México, mientras que en 2008 la cifra fue de 25 145 millones de dólares, y aunque se han reducido las remesas continúan siendo una importante fuente de ingresos (Banxico, 2014).

Por otro lado, mientras estos mexicanos sigan siendo indocumentados ganarán salarios comparativamente muy bajos y carecerán de cualquier protección a sus derechos humanos, pese a que no dejan de pagar impuestos. México no puede o no

debería abogar por una política de “la enchilada completa”<sup>73</sup> para poder enviar a sus trabajadores al extranjero; en el largo plazo sería muy negativo para el país. Cualquier economía que pierde a sus trabajadores con el tiempo sufrirá consecuencias negativas. México está comenzando a experimentar cambios demográficos significativos, como el aumento de la población en edad avanzada. Los trabajadores temporales con plenos derechos pueden significar algunos beneficios para las dos naciones y también algunos costos, pero puede llegarse a posturas intermedias, de acuerdo con la propuesta de relaciones internacionales presentada en este momento.

Saskia Sassen ha argumentado recientemente que es imposible entender la migración como un acto individual, que es preciso analizarla en un contexto más amplio, esto es, en la dinámica de la globalización, y opina que la migración es uno de los procesos constitutivos de la globalización actual, aun si no se la reconoce o representa como tal en las explicaciones principales de la economía global (Sassen, 1998). En otras palabras, resulta iluso pensar que se puede terminar con la inmigración ilegal cuando ésta responde a un mercado laboral internacional que no reconoce fronteras.

Hemos abordado diversos problemas y percibido algunas oportunidades respecto de la relación bilateral entre México y Estados Unidos, aunque desafortunadamente en la actualidad el horizonte se vislumbra bastante desolado. En su libro *Who Are We: The Challenges of America's National Identity*, Samuel Huntington literalmente crea una historia que podría acarrear desafortunados resultados. Este influyente profesor de Harvard insiste en una creencia —planteada desde su famosa obra *The Clash of Civilizations*— que ha logrado dominar el imaginario social de Estados Unidos, según la cual la migración mexicana es la principal amenaza para esa nación (Huntington, 1996, 2004a y 2004b). Después del ataque terrorista del 9/11, en sus análisis se encargó de reforzar su tesis de la gran amenaza sobre Estados Unidos, pero no señala a la población musulmana, como podría imaginarse dados los mencionados acontecimientos, sino a los migrantes mexicanos.

Llega a afirmar que “los mexicano-estadunidenses compartirán este sueño y esta sociedad sólo si sueñan en inglés” (Huntington, 2004a: 9). Consideramos sorprendente e incluso peligroso que un prestigiado autor como Huntington haya escrito un libro así en estos tiempos, más aun porque, por encima de los problemas que plantea el terrorismo, considera que la gran amenaza son los trabajadores

<sup>73</sup> Jorge Castañeda, quien estuvo a cargo de la Cancillería sólo unos meses, impulsó una política de flujo libre de trabajadores entre los dos países a la que bautizó como “la enchilada completa”. Se pretendía lograr todo y, como algunos dicen, ni unos sencillos chilaquiles se obtuvieron. Nosotros pensamos que ninguna nación debería basar sus esfuerzos en una política de este tipo, sino en tratar a toda costa de conservar a sus trabajadores generando empleos bien pagados. Una política explícita de trabajadores migrantes constituye, desde nuestra perspectiva, un grave error. Abrir definitivamente el flujo sería una medida con repercusiones negativas para los intereses de México.

mexicoamericanos, especialmente cuando también ha vaticinado una *inevitable* confrontación con el mundo musulmán y, aunque ese choque aún no ha sucedido, existe una tensión importante entre los mundos occidental y musulmán.

Este tipo de discursos predomina en la sociedad estadounidense, donde muchos de sus miembros se sienten amenazados por los mexicoamericanos. Por desgracia, en ninguna parte de sus artículos o de sus libros Huntington menciona los beneficios que dicha migración ha aportado a la economía de ese país. Si hay flujo de trabajadores es que más allá de la frontera los necesitan, aunque después de la cosecha los deportan. Por ello es completamente inexacto considerar un peligro a la migración mexicana cuando Estados Unidos goza de una economía que hasta muy recientemente ha estado en constante expansión y esto se debe, en alguna medida, a la mano de obra mexicana indocumentada.

Es claro que los hispanos necesitan dar una gran batalla para contrarrestar ese discurso negativo, recordando que se avizoran posibilidades de cambio gracias a que el mercado latino es cada día más importante y eso ha hecho que los mexicoamericanos sientan orgullo de hablar español, hecho que curiosamente pasó inadvertido para Huntington. Por otro lado esta población, junto con otras minorías, jugó un papel relevante en la elección y reelección del presidente Barack Obama, aunque todavía necesitan una mayor organización social que logre transformar estos triunfos en un poder real que vuelva viables sus intereses concretos.

No vislumbramos ninguna solución para el problema que Huntington se imagina y expresa logrando, tan sólo, estimular los sentimientos antimexicanos, algo que sin duda impacta negativamente a la población mexicoamericana, pero también al resto de los estadounidenses, pues la primera ya forma parte de Estados Unidos, lo quiera Huntington o no. El único objetivo de su obra es asustar a las personas, pues no plantea ninguna propuesta. En este libro argumentamos que si las ideas de Huntington se extienden todavía más en la mentalidad del estadounidense medio, la posibilidad de encontrar soluciones compartidas a los problemas comunes de la relación bilateral se alejará irremediablemente. Es justo por este tipo de mentalidades que se diluye la oportunidad de construir puentes de entendimiento. Otros países, al observar la relación entre Estados Unidos y México, consiguen apreciar fácilmente los beneficios para ambos, pero paradójicamente quienes más involucrados están parecen ciegos ante las oportunidades.

Recientemente, el Congreso estatal de Arizona promulgó la Ley SB 1070, mejor conocida como “Ley Arizona”, que criminaliza la inmigración indocumentada en el estado.<sup>74</sup> La justificación de la gobernadora Jan Brewer fue que el gobierno

<sup>74</sup> Para leer más sobre este tema, el lector puede remitirse a mi artículo “Arizona’s Law: The Wrong Strategy”, *Voices of Mexico* no. 88 (verano de 2010): 108-112.

federal no había cumplido con su función de proteger las fronteras, que las varias décadas de inacción y políticas equivocadas han derivado en una situación peligrosa. Según la gobernadora, la violencia ha aumentado en la frontera y Arizona tiene cerca de quinientos mil indocumentados.<sup>75</sup> Sostiene que esta ley únicamente establece una penalidad estatal para un acto que ya es un delito a nivel federal. Añade que es un requisito de la federación, de acuerdo con la Alien Registration Act, de 1940, que los inmigrantes documentados porten siempre con ellos su *green card* y/u otros documentos de inmigración.

El problema es que esta ley permite que los policías soliciten papeles de identidad a las personas nada más porque, a su juicio, parecen mexicanas. En otras palabras, tan sólo con base en el aspecto físico se puede detener a la gente, lo cual constituye un inequívoco acto de discriminación. La aplicación de esta ley también viola varios derechos de los mexicoamericanos porque provoca que, a pesar de ser ciudadanos, constantemente se les requiera mostrar sus documentos de identificación cuando los agentes de inmigración tengan “dudas razonables” que los hagan pensar que son indocumentados.

En contra de la “Ley Arizona”, el gobierno federal ha argumentado que no se puede violar la *supremacy clause*, que confiere autoridad al gobierno federal en ciertas materias por encima de los gobiernos estatales y una de ellas es precisamente la inmigración. El propio presidente Obama presentó varias demandas ante las cortes federales de Arizona acusando a la SB 1070 de violar los derechos de los ciudadanos estadounidenses.

Consideramos que la situación descrita refleja el consenso en Estados Unidos sobre la evidente fractura del sistema de inmigración. A pesar de que 2008 fue el año con menos detenciones por parte de la Border Patrol, de que el crimen ha disminuido y de que en general la inmigración ilegal se redujo debido a un mejor control en la frontera y a la recesión económica, surgió esa iniciativa discriminatoria.<sup>76</sup> Ello se debe, por un lado, a intereses político-electorales y, por el otro, a que desafortunadamente para nuestras democracias los políticos que ofrecen soluciones fáciles son los que reciben el mayor apoyo y, desde luego, la popularidad de la gobernadora se incrementó de inmediato. Queda claro, una vez más, que en situaciones difíciles muchos culpan del déficit presupuestal a los inmigrantes indocumentados.

Ahora bien, a México le toca entender que la animadversión contra la inmigración indocumentada no se reduce al juego político de una gobernadora, sino que

<sup>75</sup> De acuerdo con el FBI, las cuatro ciudades de Estados Unidos con menor cantidad de crímenes están en o cerca de la frontera: San Diego, Phoenix, El Paso y Austin (Dilanian y Riccardi, 2010).

<sup>76</sup> Barack Obama afirmó que “[...] la frontera sur es más segura hoy que en ninguna época pasada”. Véase “Remarks on Comprehensive Immigration Reform”, discurso pronunciado en la American University el 1° de junio de 2010.

refleja un descontento generalizado en muchos estados. De hecho, la “Ley Arizona” ha alcanzado un apoyo del 70 por ciento de la población de ese estado y una encuesta de Gallup sobre migración reporta que ocho de cada diez ciudadanos estadounidenses están a favor de una reforma migratoria integral a nivel nacional.

Durante 2010, en cuarenta y cinco estados de la Unión Americana se presentaron mil ciento ochenta iniciativas de ley relacionadas con temas vinculados con inmigrantes y refugiados; se promulgaron ciento siete leyes; se aprobaron ochenta y siete resoluciones y todavía quedan treinta y ocho iniciativas pendientes de ratificación por los gobernadores (Immigration Policy Project, 2010). Doce estados están considerando promulgar leyes parecidas a la de Arizona e incluso más duras. Han surgido muchos grupos conservadores que adoptaron como una de sus principales banderas la postura antiinmigrante; entre ellos destacan The Tea Party against Amnesty and Illegal Immigration Team, Americans for Legal Immigration, Federation for American Immigration Reform (FAIR), Law Enforcement Association y una gran cantidad de membretes y asociaciones que responden a los postulados de los llamados “nativistas”. En general están a favor de la instauración de medidas más duras contra los que llaman “ilegales” y se oponen a cualquier tipo de amnistía que pretenda legalizar a una parte de los inmigrantes indocumentados.

Estamos seguros de que medidas como la Secure Fence Act de 2006, que propuso la construcción de una barda entre Estados Unidos y México, o como la propia Ley SB 1070 no van a resolver el problema de la inmigración. Por el contrario, lo que sí conseguirán será el incremento de los sentimientos xenófobos que resultarán en más muertes y ataques contra los indocumentados, y en consecuencia aumentarán la tensión bilateral.

Por fortuna el presidente Obama ha adoptado una posición mucho más realista y conciliatoria. Se opuso a la “Ley Arizona” por su potencial violatorio de los derechos de ciudadanos estadounidenses inocentes que podrían ser interrogados únicamente por su aspecto físico o por su forma de hablar (Obama, 2010). Además, contra la proliferación de leyes migratorias estatales, Obama postula la necesidad de un estándar nacional: “Nuestra tarea es lograr que nuestra ley nacional realmente funcione, dar forma a un sistema que refleje nuestros valores como una nación de leyes y como una nación de inmigrantes” (Obama, 2010). Por ello propongo trascender el falso debate.

Este presidente está en contra de la llamada amnistía porque no sería justa para todos los que llevan años esperando obtener sus documentos y, por otro lado, aprobarla promovería la inmigración ilegal; sin embargo, acepta que así como no es posible simplemente legalizar a once millones de indocumentados tampoco es viable deportarlos. Argumenta que muchos de ellos ya están íntimamente integrados al tejido social estadounidense e incluso tienen hijos nacidos allí. Afortunadamente

hasta el momento las cortes le han dado la razón a Obama y han declarado esa ley como inconstitucional.

Los trabajadores indocumentados se han constituido como la principal fuerza de trabajo del campo en algunas regiones de Estados Unidos; por lo tanto, sostiene Obama, “un programa de deportación masiva desordenaría nuestra economía y nuestras comunidades de maneras que la mayoría de los estadounidenses encontraríamos intolerables” (Obama, 2010). En este tema todos en la sociedad tienen que rendir cuentas, incluidos los empresarios, porque no se puede ignorar que una significativa parte de la economía también está fuera de la ley por contratar trabajadores sin documentos migratorios. Una reforma integral de las leyes y políticas migratorias debe considerar todos estos aspectos.

Sin duda, que Obama conciba el fenómeno migratorio en términos de su complejidad es un paso en el sentido correcto, aunque consideramos que aún falta mucho tiempo para que este discurso sea el que predomine y más aún para que el presidente formule políticas públicas en este sentido. Las elecciones de noviembre de 2014 modificaron la correlación de fuerzas en el Congreso estadounidense. Hoy los republicanos dominan la Cámara de Representantes, por lo que se dificulta así el consenso bipartidista que se requeriría para promulgar una reforma migratoria, aunque también es cierto que no todos los republicanos están en contra de la reforma ni todos los demócratas la apoyan. Estamos frente a un tema que ha dividido a las comunidades. El propio Karl Rove, famoso neoconservador del Partido Republicano, sostiene que la “Ley Arizona” puso en un dilema a los republicanos, quienes por un lado apoyan el endurecimiento de las medidas en contra de la inmigración indocumentada para complacer a sus bases conservadoras, pero por el otro no desean enemistarse con la población latina legalmente establecida en Estados Unidos (Condon, 2010).

Ahora bien, dada la existencia de tantos mexicanos indocumentados en Estados Unidos podemos fácilmente comprender la preocupación de Huntington cuando vislumbra un futuro problema para la identidad nacional estadounidense (Wasem, 2009). Desafortunadamente, su posición es un paso en la dirección incorrecta puesto que sus ideas generan miedo y desconfianza entre la población blanca de Estados Unidos, en lugar de proponer lo que realmente necesitamos, que es colocarnos en la posición del otro para encontrar los intereses comunes mediante el mecanismo de la empatía.

Podemos darnos cuenta con relativa facilidad de lo obvio: los intereses de los mexicoamericanos y de los mexicanos indocumentados que viven en Estados Unidos están necesariamente ligados a los de esa gran nación. Se puede, como Huntington, subrayar su contraposición, sus diferencias y la irremediable tensión que generan o se puede tratar de buscar posiciones intermedias que acomoden ciertos

intereses de las partes de una forma aceptable para todos, aunque el propio proceso signifique que deban quedar fuera algunos otros intereses.

Insistimos: ¿por qué concebir a la frontera sólo como una zona de conflicto y no como una de cooperación? Pensamos que es necesario entenderla como un mercado laboral donde existen una demanda y una fuerza de trabajo. Mientras estas dos fuerzas se mantengan será imposible frenar los movimientos migratorios. Fundamentalmente se deberá a la demografía de la región que esta situación cambie o no. En veinte años va a disminuir el segmento de los jóvenes en México y ya no tendremos tantos compatriotas deseosos de emigrar. Por otra parte, la población de Estados Unidos está envejeciendo más rápidamente y el sistema va a requerir de más jóvenes que paguen impuestos para que apoyen los programas sociales de salud como Medicare y Medicaid, más todavía a partir de que fuera aprobada la reforma de salud impulsada por Barack Obama, la cual obviamente requerirá más recursos para cumplir con su objetivo de garantizar que toda la población envejecida del país cuente con un seguro médico.

En la frontera se realiza el 24 por ciento de las operaciones económicas de Estados Unidos y México juntos. De 1996 a 2006 la economía fronteriza creció a una tasa promedio del 4.2 por ciento, mientras que la de Estados Unidos se incrementó un 3.4 por ciento y la de México sólo el 3 por ciento. En 2008, el 40 por ciento de las inversiones extranjeras directas en México fueron captadas por los seis estados fronterizos, en donde se encuentran las compañías maquiladoras. La frontera debe visualizarse como un polo de desarrollo que ayude a ambas economías a disminuir los efectos de las crisis que estamos resintiendo y que nos permita potenciar el crecimiento.

En 2009 casi nueve millones mexicanos visitaron el estado de Arizona y gastaron cerca de doscientos cincuenta millones de dólares. En contraste, poco menos de siete millones viajaron de Arizona a México, pero su presencia significó una derrama económica de 275 millones de dólares. Si los políticos no entienden la gran importancia de esta realidad en un sentido muy positivo es porque existen intereses de corto plazo que los están cegando. Es innegable que Arizona y México deben promover la cooperación porque de hecho existe independientemente de lo que decidan los respectivos gobiernos. Curiosamente el gobernador de Texas, Rick Perry, un conocido conservador, presume los éxitos de su estado sin considerar ni de lejos la importancia de los mexicanos y la frontera para que ese desarrollo sea posible.<sup>77</sup>

Nuestra propuesta para unas relaciones internacionales con justicia representa un parangón a partir del cual podremos juzgar el desempeño de las instituciones y los acuerdos que se instrumenten entre las naciones; supone la voluntad y la

<sup>77</sup> Hay quienes sostienen que el mayor desarrollo de algunos estados se basa en los salarios bajos; también se ha hablado de las inversiones de mexicanos que han migrado a Estados Unidos por la violencia.

decisión de las partes de aceptar un mecanismo de empatía mediante el cual, además de tomar en cuenta los intereses del propio país, cada una se pone en el lugar del otro, con la plena disposición de renunciar a algunos de los intereses propios en aras de encontrar soluciones intermedias aceptables para todos. Estar dispuestos a ceder es fundamental en este planteamiento mediante el cual las partes alcanzan, después de un proceso de deliberación con reglas claras para todos, una nueva realidad común que, si bien no es la óptima desde la perspectiva particular de cada nación, sí supera las posiciones individuales que antes estuvieron en conflicto. Se trata de los principios postulados por la corriente de la democracia deliberativa, que implica la idea de justificar los intereses ante el “otro” de tal forma que puedan ser comprendidos. En la medida en que esto se logre, los países abandonarán la tensión y la recriminación mutua en favor de una empatía que les permita comprender los intereses del otro, lo cual conducirá a las partes a alcanzar una posición intermedia mediante un diálogo deliberativo. Así, aunque el país más poderoso reciba mayores beneficios en la medida de su poder, también la nación más débil obtendrá ventajas y podrá aceptar los términos de la cooperación.