

La seguridad México-Estados Unidos

La seguridad ocupa un lugar protagónico tanto en las agendas particulares de México y de Estados Unidos, como en la bilateral. El determinismo geográfico y el círculo de intereses económicos comunes los lleva —a pesar de las variaciones políticas de la coyuntura y algunas sensibilidades heridas— a vivir una problemática y una serie de desafíos comunes sin paralelo en la historia.

En ninguna otra etapa de las relaciones bilaterales habían compartido de manera tan clara una percepción de amenaza externa como desde 2001. México, al igual que Washington, considera que el terrorismo internacional es la más grave amenaza a la seguridad mundial y por ende de Norteamérica, pero también que se podrían tratar otros asuntos simultáneamente para hacer más segura la región.

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

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 ciertos 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 avanza, se vuelve reproche seco y descarnado. 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 verbal que refleja el golpe asestado a su sensibilidad debido a 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

¹ Véase el discurso completo “Medidas para eliminar el terrorismo internacional” pronunciado en la plenaria de la LVI asamblea general de la ONU el 1° de octubre de 2001, en <<http://www.cinu.org.mx/multi/ter/Declaraciones/Navarrete.htm>>.

² Jeffrey Davidow, *El oso y el puercoespín* (México: Grijalbo, 2003), 23-24.

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 también un elevado nivel de superficialidad en su crítica. Estados Unidos no quería solamente un abrazo —que ciertamente no se le dio— quería, y lo obtuvo, un apoyo indiscutible para desplegar una estrategia de defensa y combate en contra del terrorismo internacional.

Con abrazo o sin él, México realizó todos los cambios necesarios tanto en su estrategia de seguridad como en su agenda de riesgos, colaborando de manera decidida y visible para mejorar la seguridad. Como ya se apuntaba (infra p. 123) se universalizaron los controles en aeropuertos mexicanos de todos los vuelos que salían o llegaban. La revisión corporal se generalizó y la identificación de todos los pasajeros antes de abordar —incluso en 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— sus protocolos de seguridad. El control de extranjeros en tránsito o en el territorio nacional, así como otras medidas de contrainteligencia fueron adoptadas de inmediato.

Lo que probablemente no consideró 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 su territorio se convertiría en una fortaleza inexpugnable, bloqueando los flujos económico, demográfico y cultural vitales para México.

Los hechos de Nueva York y Washington fueron abominables, pero la reacción del gobierno estadounidense fue excluyente y eso originó un ambiente poco propicio para distinguir las verdaderas amenazas de otras cuestiones imbricadas por diversos intereses en la agenda de seguridad. El propio George Soros argumenta en uno de sus libros —generador de una intensa polémica en Estados Unidos— que buena parte de los problemas enfrentados en el escenario internacional no responde tanto a la amenaza terrorista, como a la reacción del gobierno de Bush

³ *Ibid.*, 33-34.

a los atentados. Los neoconservadores utilizaron la amenaza terrorista como coartada para desplegar una política exterior previamente diseñada por ese grupo.⁴

No sólo Soros ha abordado de manera crítica el asunto. La polémica en el mundo intelectual estadounidense ha sido intensa en los últimos dos años, prueba de ello es la postura de algunos autores al plantear dilemas de gran calado sobre la forma en que Estados Unidos debe ejercer su poderío en el mundo. Brzezinski, por ejemplo, expone el dilema de dominar o liderar el mundo.⁵ Nye, por su parte, sugiere la necesidad de valorar que clase de poder (*soft* o *hard*) resulta más conveniente en el mundo actual.⁶ Incluso Fukuyama ha entrado al debate.⁷

En el ámbito político, un buen número de actores de gran relieve⁸ ha censurado al gobierno de George Bush debido a que sus desplantes y estrategias privaron al país del apoyo de muchas naciones aliadas, que se sienten maltratadas o incomprendidas por la política de seguridad estadounidense.

Al escuchar los primeros discursos de Bush tras los atentados se confirmaban los presagios de que Estados Unidos optaría por una política fundamentalmente unilateral y de ensimismamiento al adoptar un paradigma que, como bien lo ha definido Luis Ernesto Derbez, consistía en obtener seguridad “frente a todos y pese a todos”.⁹

Esta actitud tuvo consecuencias palpables. El influyente analista político Fareed Zakaria constataba la creciente incompreensión de otros países en lo tocante a la forma en que Washington ha manejado su política externa desde 2001. En naciones tan dispares como Francia e Indonesia el sentimiento antiestadunidense ha alcanzado los grados más altos de los últimos cincuenta años.¹⁰ En otros

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 Francis Fukuyama, *America at the Crossroads. Democracy, Power and the Neoconservative Legacy* (New Haven: Yale University Press, 2006).

⁸ Una parte considerable de los discursos de campaña del candidato demócrata a la presidencia John Kerry fueron en ese sentido, y gran parte de las campañas de 2006 para renovar el legislativo retomaron la cuestión. Véase <<http://www.johnkerry.com/pressroom/speeches>>.

⁹ Luis Ernesto Derbez Bautista, “Una frontera en franca evolución”, *El Universal*, 9 agosto de 2004.

¹⁰ Fareed Zakaria, “The World’s most Dangerous Ideas”, *Foreign Policy* (septiembre-octubre de 2004).

lugares la situación no es tan grave, sin embargo se ha venido nutriendo una desconfianza cada vez mayor hacia la potencia que no apareció por generación espontánea.

Los primeros diseños de esquemas de seguridad por parte de la administración Bush se empezaron a elaborar pensando en un entorno totalmente hostil, plagado de peligros y amenazas. Los controles y las revisiones de pasajeros y contenedores de carga se hacían sin considerar que los dos países que flanquean a Estados Unidos son sus amigos, aliados y socios comerciales: México y Canadá.

En el plano global su estrategia es muy diferente. Para la mayor parte de los países estos elementos se pueden concebir de manera unitaria; para México es capital distinguirlos, pues los desacuerdos que se generen por la acción internacional de Estados Unidos no necesariamente afectan los acuerdos profundos para defender el perímetro de seguridad de Norteamérica.¹¹

En la pista multilateral ha habido discrepancias importantes con la comunidad internacional por el unilateralismo estadounidense, pero para México el multilateralismo es básico para equilibrar una relación tan asimétrica.¹²

Además de ser un aliado leal en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, México está fuera del mapa de los fundamentalismos que alientan el terror. Esa ventaja comparativa no ha sido adecuadamente ponderada.

Lejos de involucrar positivamente a su aliado en el diseño de la estrategia de seguridad, Estados Unidos optó por una reacción claramente soberanista. Debe subrayarse que ni siquiera en el diseño de las fronteras inteligentes se pensó en adoptar un enfoque que incluyera a México y Canadá de manera conjunta para reforzar la idea de un espacio norteamericano compartido. Estados Unidos negoció por separado sobre el particular.

En resumen, la reacción de Estados Unidos, comprensible en una primera instancia, lastimó en muchos sentidos a una buena parte de sus aliados y en es-

¹¹ Puede encontrarse una descripción (y apología) de la estrategia de seguridad de Bush en Philip Zelikow, "The Transformation of National Security", *The National Interest*, no. 79, (primavera de 2003). Una crítica interesante sobre algunos aspectos de la doctrina de seguridad de Bush podrá encontrarse en Madeleine K. Albright, "¿Puentes, bombas o bravatas?", *Foreign Affairs en español* 3, no. 4 (octubre-diciembre de 2003), en <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20031001faen-spessay030401/madeleine-k-albright/puentes-bombas-o-bravatas.html>>.

¹² Esta relativa independencia en el manejo de los temas multilaterales no es nueva. Pocos meses antes de que se firmara el TLCAN México mantenía en la ONU una posición de condena a la invasión de Panamá.

pecial a un socio como México, pues envió a un bajo nivel de sus prioridades la agenda de los asuntos mexicanos.¹³ Temas de gran trascendencia, como la profundización de la relación bilateral y la construcción de un espacio norteamericano más amplio que el TLCAN, se diluyeron en 2001. La posibilidad de ampliar la integración regional amparada bajo la idea genérica del NAFTA plus¹⁴ fue relegada, aunque en los últimos tiempos el tema económico vuelve a ganar espacio y la competitividad de la región norteamericana respecto de otras se empieza a tomar en serio.

El acuerdo migratorio —para regularizar a miles de mexicanos indocumentados que viven y trabajan en la Unión Americana— solicitado al inicio del gobierno de Vicente Fox descendió durante cerca de dos años al último escalón de las prioridades y después fue retomado el asunto migratorio como un tema de su exclusiva competencia. ¿Un abrazo a tiempo hubiese evitado este desplazamiento? Probablemente no. En cambio, 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 fue tratado como “amigo y punto”.¹⁵ Los temas fundamentales para México en un contexto dominado por la necesidad de redefinir en un sentido más constructivo y amplio la relación con el vecino del norte fueron literalmente congelados, y la respuesta pública de amplios sectores ha sido una campaña de desprestigio a los migrantes

¹³ Véase Jorge Castañeda, “La relación olvidada”, *Foreign Affairs en español* 3, no. 2 (abril-junio de 2003), en <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20030401faenespessay11296/jorge-castaneda/la-relacion-olvidada.html>>. En clave humorística, el ex director de la revista *Foreign Affairs*, Moisés Naim, ha dicho que para el gobierno de Bush América Latina se convirtió en la Atlántida, esto es, el continente perdido.

¹⁴ El 22 de diciembre de 2003, el presidente Vicente Fox Quesada concedió una entrevista a *Business Week* en donde abordaba de manera explícita esta idea del NAFTA plus. “México is a True Business Partner”, en <http://www.businessweek.com/magazine/content/03_51/b3863024.htm?chan=search>.

¹⁵ En mayo de 2003, George W. Bush aseguró que México es amigo de Estados Unidos y punto, y aunque calificó de excelente la relación bilateral entre ambos, la tensión se percibía desde la reunión de APEC en Los Cabos, México, en octubre de 2002. Las declaraciones de mayo fueron las primeras del mandatario relacionadas con México desde el inicio de la guerra en Irak, conflicto que el gobierno de Vicente Fox no aprobó. La declaración de Bush se produjo tras muchas semanas de tensión entre ambos gobiernos, evidenciada al no conmemorarse la tradicional festividad del 5 de mayo en la Casa Blanca, como en los dos años anteriores.

sumado a un nativismo blanco que abiertamente presenta al mexicano como un peligro para la identidad nacional.¹⁶

La agenda olvidada y sus consecuencias

Es descorazonador comprobar que los cambios registrados en México desde 2000 en materia de democratización, respeto a los derechos humanos, cooperación al más alto nivel en el combate al narcotráfico, extradiciones y voluntad de profundizar la relación bilateral, no hayan sido correspondidos con reciprocidad sustantiva. La falta de respuesta por parte de Washington a la agenda mexicana tuvo costos políticos enormes para la primera administración no priísta. Es verdad que no todo es imputable al desinterés estadounidense por los asuntos mexicanos; los malos entendidos y desaciertos en el manejo de la propuesta de un acuerdo migratorio de la administración de Vicente Fox dañaron la credibilidad del gobierno mexicano ante la opinión pública nacional. El presidente se equivocó desde un principio al suponer que una espléndida relación personal entre los mandatarios bastaba para empujar un instrumento tan relevante. La realidad le demostró lo contrario.

Los viejos nacionalistas agrupados en el PRI y el PRD atacaron a Fox por su “ingenuidad” al confiar en el gobierno de Bush, y reafirmaron viejas posiciones y prejuicios respecto de Estados Unidos. La idea de ser considerados “el patio trasero” de la gran potencia se reavivó en las percepciones de amplias franjas de la población. Las consecuencias son claramente regresivas para México. La clase política tradicional fortalece sus prejuicios antiestadunidenses, erosionados en los 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 demostró el grado de integración de ambas economías y la importancia que ya tenía el círculo de intereses compartidos por ambos países.

¹⁶ Véase Samuel Huntington, “The Hispanic Challenge”, *Foreign Policy*, no. 141 (marzo-abril de 2004). Posteriormente Huntington publicó sus tesis en forma de libro con el título *¿Quiénes somos?* (Barcelona: Paidós, 2004).

De manera explícita, el llamado “macropréstamo” pretendía defender los intereses estadounidenses (incluso se llegó a la situación humillante de ofrecer como garantía la facturación de Pemex), pero en el fondo fue la idea de interdependencia la que movió a Estados Unidos a evitar el colapso financiero de México.¹⁷ Apoyar al vecino generaba 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 como un altruista. 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.¹⁸

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, e incluso con las tendencias securitarias y neoproteccionistas en boga, es probable que ese instrumento lo perciban algunos sectores como un síntoma de apertura excesiva. En México, las voces que claman por una mayor integración con Estados Unidos son minoritarias y las peticiones de encastillarnos en una política exterior tradicional con amplios acentos en el latinoamericanismo, el tercermundismo y un fondo antiestadunidense se generalizaron entre la clase política tradicional (que por cierto tiene la mayoría en el Congreso) y también entre algunos sectores de la academia, reforzadas 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. Los formadores de opinión en los medios y los diseñadores de

¹⁷ Véanse los interesantes artículos de quienes eran secretario y subsecretario del Tesoro, respectivamente, en la administración Clinton, Robert Rubin, “¿Por qué ayudó EE.UU. a México?” y Lawrence Summers, “La lección mexicana”, publicados en *El País* el 2 de abril de 1995.

¹⁸ 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).

políticas en Estados Unidos no han logrado entender la necesidad del gobierno mexicano de contar con más cooperación, tampoco lo han reconocido como un socio con el que se quería construir una relación profunda en lugar de un menesteroso rogando que se acepte 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 hubiera sido calificada por los nacionalistas revolucionarios como entreguismo y pudiera extenderse a otros ámbitos. El gobierno de México y la sociedad están convencidos de luchar contra el terrorismo,¹⁹ pero cuando se han suspendido vuelos a Los Ángeles como sucedió, por ejemplo, entre diciembre de 2003 y enero de 2004, los nacionalistas revolucionarios cuestionaron sonoramente la presencia de agentes estadounidenses en aeropuertos mexicanos. La posibilidad de poner en marcha la llamada “predocumentación”, esto es, el procedimiento de realizar los trámites migratorios en México antes de abordar un vuelo con destino a Estados Unidos, apenas se sugirió fue inmediatamente objetada por senadores de diversos partidos.

Las reacciones hostiles a estas formas de cooperación tienen varios componentes, pero 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 desestabilizador, lo trataran como a un socio y aliado seguramente todo sería más fácil. No obstante, y aquí retomo, invirtiendo el sentido, la cita de Davidow: “confinados como estaban por sus propios complejos y juegos políticos, fueron incapaces de darlo [el abrazo]”.

¹⁹ 81 por ciento de los mexicanos considera que el terrorismo es una amenaza muy grave; 78 por ciento opina 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 sostiene que se deben aumentar los controles a extranjeros en México. Véase el estudio *México y el mundo. Visiones globales 2004. Opinión pública y política exterior en México* (México: CIDE-CMAI-The Chicago Council on Foreign Relations, 2004). Disponible en <<http://www.consejomexicano.org/download.php?id=965785,185,2>>.

Una integración frenada

El desarrollo de América del Norte como región económica y espacio comercial dotados de coherencia interna no ha experimentado ningún progreso. 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 beneficiaría a nuestros dos pueblos y sería un ejemplo para el mundo.²⁰ Sin embargo, las cosas permanecen igual.

Mientras otras regiones del mundo, como Europa, han desarrollado su identidad supranacional conservando sus particularidades nacionales, América del Norte no ha rebasado el ámbito del libre comercio²¹ y la distancia entre México y Estados Unidos ha crecido después de 2001; lejos de confiar más unos en los otros, nuestros principales éxitos se ubican en dos aspectos:

- a) El primero es que, a pesar de la obsesión securitaria, los flujos económicos y humanos se han mantenido, aunque entorpecidos y con mayor grado de desconfianza.
- b) El segundo, que hemos cooperado de manera satisfactoria, 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 enfrentando los asuntos de seguridad de manera conjunta. El grupo de países que comparten el espacio Schengen ha suprimido los controles fronterizos para los miembros y ha determinado una frontera común para regular el ingreso de extracomunitarios. También ha diseñado, después de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, una oficina europea encargada de atender los asuntos relacionados con el

²⁰ Declaraciones de George Bush el 23 de marzo de 2002. En <<http://usinfostate.gov/español/mexico/02032305.htm>>.

²¹ Véase Robert A. Pastor, “La segunda década de América del Norte”, *Foreign Affairs en español* 14, no. 1 (enero-marzo de 2004). Disponible en <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20040101/faenesessay040110/robert-a-pastor/la-segunda-decada-de-america-del-norte.html>>.

terrorismo. En un plano más amplio, se trabaja en la elaboración de un esquema de seguridad común.²² 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 reconocía 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.²³

Compartimos objetivos de manera clara, pero cuando se habla de los métodos para enfrentar los problemas, las percepciones de ambos 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.²⁴

²² Véase Javier Solana, "Una Europa segura en un mundo mejor", documento presentado en el Consejo Europeo de Tesalónica, el 20 de junio de 2003, en <<http://www.ue.eu.int/newroom>>.

²³ Tom Ridge, "Dos patrias, una misión", *Foreign Affairs en español* 4, no. 2 (abril-junio de 2004), 2 y ss. Disponible en <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20040401faenesessay040203/tom-ridge/dos-patrias-una-mision.html>>.

²⁴ *Idem*.

Esta lógica de universalización del riesgo 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 a partir de finales de 2003. Estados Unidos no ha conseguido —tampoco lo ha querido— organizar su agenda de seguridad como un asunto de interés mutuo que pudiese derivar en lo nombrado por Colin Powell como una “*zone of confidence*.”²⁵

La frontera México-Estados Unidos es de una intensidad y de un dinamismo que difícilmente se pueden 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; también por ella pasa 98 por ciento del comercio bilateral. Según informes de El Colegio de la Frontera Norte, la aspiración de equilibrar seguridad con libre comercio y agilidad en el tránsito de personas que legítimamente ingresan a Estados Unidos no es más que un propósito encomiable, pues como ha expresado 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.”²⁶

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 la denominada “Alianza para la Frontera” con el Departamento de Estado.²⁷ En teoría este instrumento cumpliría con dos propósitos simultáneamente: fortalecer la seguridad fronteriza y facilitar el tránsito legal de personas y mercancías.

²⁵ Véase <<http://usinfo.state.gov/regional/ar/mexico/powell14.htm>>.

²⁶ Véase la entrevista realizada por Jaime Hernández al presidente de El Colegio de la Frontera Norte, “Seguridad fronteriza hunde negocios”, *El Universal*, 13 de septiembre de 2004, 1-4. Sugiero también la lectura de un artículo: “El vía cruces. Cruzar la frontera se volvió un calvario para pequeños exportadores”, *Expansión*, no. 900 (29 de septiembre de 2004), 28.

²⁷ Véase <<http://usinfo.state.gov/español/mexico/02032106.htm>>.

Entre los dos 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 con los flujos comerciales y el paso de ciudadanos que con propósitos legítimos visitan Estados Unidos.”²⁸

Otro tema bien ponderado es el que se deriva de las disposiciones de la ley 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.

Igual importancia tiene el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y de enlace fronterizo. Esta instancia permite que incidentes de muy variada naturaleza puedan ser atendidos *in situ*, sin necesidad de que escalen a nivel nacional. Otros, como el programa piloto de repatriación voluntaria al interior del país, y el que busca evitar el uso de armas letales (las famosas balas de goma) por parte de la patrulla fronteriza, son aspectos que en teoría mejoran la seguridad en la frontera.

Existe un consenso entre las autoridades estadounidenses y mexicanas acerca de que necesitan invertir cuantiosos recursos a fin de que la frontera no sea un obstáculo para el desarrollo de actividades legítimas, es decir, éstas deben ser compatibles con la seguridad y control que los estadounidenses exigen.²⁹ Se supone que una fuerte inversión en tecnología debería satisfacer esta demanda, pero hasta ahora el avance está lejos de ser espectacular.

El gobierno mexicano asegura que en materia aduanera se han logrado altos grados de colaboración con la aplicación de tecnología de punta, además de que se cuenta con un plan de trabajo que ha facilitado, dentro de ciertos límites, el

²⁸ Derbez, “Una frontera...”, 11.

²⁹ El gobierno de Estados Unidos argumenta que el control de más de 5 500 millas con Canadá y cerca de 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 ha 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. Consúltese, por ejemplo, a Stephen Flynn, “The Vulnerable Home Front”, *Foreign Affairs* 83, no. 5 (septiembre-octubre de 2004).

intercambio comercial. En diciembre de 2003 se ponía en marcha el programa de Comercio libre y seguro (FAST, por sus siglas en inglés) en El Paso, que teóricamente ofrece agilidad a los exportadores que cumplan las normas dispuestas por la Agencia de Aduanas y Protección de Fronteras.³⁰ Sin embargo, los problemas de fondo 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, como el resto de las oficinas de coordinación, acabó siendo a tal punto inoperante que debió desaparecer, aunque por lo menos elaboró un Programa para la Región en el que se ubicaban los principales asuntos económicos,³¹ ecológicos —de manera especial el agua—, demográficos³² y, por supuesto, la seguridad.

Más allá de la inversión en tecnología para controlar mejor a los ciudadanos y las mercancías, el plan mexicano de avanzar de modo simultáneo en la agenda migratoria y en la de seguridad ha sido desatendido. Nuestro gobierno aprovechó todos los foros para replantear la aspiración mexicana de regularizar a los migrantes, subrayando que la migración entre nuestros países debe ser concebida como fuente de beneficios mutuos y no como el origen de conflictos, abusos e ilegalidad. Encontrar fórmulas para que los millones de mexicanos indocumentados que se encuentran en territorio estadounidense regularicen su situación es una medida que debería facilitar la tarea de perseguir potenciales terroristas.

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.³³

³⁰ Véase <<http://usinfo.state.gov/español/mexico/03120503.htm>>

³¹ Véase el interesante artículo de Ismael Aguilar y Alejandro Flores, “La agenda económica de la frontera norte: reflexiones preliminares”, *Comercio Exterior* 54, no. 8 (agosto de 2004). Este número es monográfico y está dedicado a la frontera norte.

³² Las proyecciones demográficas indican que de 2000 a 2030 el número de pobladores en la zona fronteriza mexicana pasará de 17 a 26 millones.

³³ 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 (abril-junio de 2004), 2 y ss.

El intento mexicano no tuvo éxito y seguramente no lo tendrá en el futuro inmediato. Las razones son muchas, pero de manera evidente debemos asumir que somos una región que, a pesar de lo mucho que comparte y de lo mucho que nos separa, no ha logrado identificar totalmente el círculo de asuntos en los que la cooperación daría mejores resultados que la aplicación de políticas soberanistas.

Para los mexicanos la inmigración ilegal es un espacio de abusos, a los estadounidenses les demuestra que su control de fronteras es ampliamente vulnerable; en todo caso, no es congruente que más de seis millones de personas residiendo allí no tengan estatus migratorio legal.

Estados Unidos enfrenta un hecho innegable: tiene en su territorio a millones de personas que han violado sus leyes migratorias por razones puramente económicas y están trabajando de manera cotidiana en toda la Unión. Ignorar el tema o abordarlo de forma unilateral, sin reconocer el componente económico y la complementariedad que México le aporta a su mercado de trabajo, sólo provoca la percepción de que la seguridad es insuficiente, pues la principal potencia del mundo se revela incapaz de controlar la problemática dentro de los cauces del derecho y de la racionalidad económica de la región.