

*Carlos Heredia Zubieta **

La relación entre México y Estados Unidos en el siglo XXI: retos y oportunidades

SUMARIO: I. Introducción. II. Seguridad. III. Migración. IV. La frontera. V. La integración y desarrollo de América del Norte. VI. Conclusiones y recomendaciones. VII. Bibliografía.

I. Introducción

No hay otro país con el cual México sostenga una relación más intensa en todos los ámbitos que con Estados Unidos. Sus fuertes vínculos económicos, políticos y culturales han hecho que Estados Unidos sea un referente imprescindible prácticamente para cualquier política pública planteada desde México.

Sin embargo, como ocurre con las relaciones de la primera potencia mundial con prácticamente cualquier país, los vínculos están marcados por una asimetría de poder. En los textos de autores latinoamericanos inspirados en la teoría de la dependencia, ha sido frecuente leer acerca de las múltiples formas que toma esta dominancia. Sin embargo, este diagnóstico cobra incluso mayor fuerza cuando se origina en la corriente dominante de pensamiento en la política y en la diplomacia estadounidense, y por lo tanto en la literatura al respecto; siguiendo este enfoque, a lo largo de la mayor parte del siglo XX y en los albores del siglo XXI, Estados Unidos ha dominado a México en los ámbitos económico, militar y diplomático.¹

* Director de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en la Ciudad de México. Economista egresado del ITAM con Maestría en la Universidad McGill de Montreal, Canadá, y estudios de Doctorado en la UNAM. Asociado fundador del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi), forma parte asimismo del Consejo Consultivo del Instituto de México en el Centro Woodrow Wilson, de Washington, DC. El autor agradece a Alexis Rivera Ballesteros su valioso apoyo de investigación.

¹ Weintraub, Sidney: *Unequal Partners: Mexico and the United States*. Pitt Latin American Studies, University of Pittsburgh Press, 2010.

En consecuencia, México recela de la “arrogancia” estadounidense y sospecha que a cada paso de la relación bilateral su vecino se propone consolidar e incluso acrecentar esta dominancia. A su vez, Estados Unidos no ha dudado de calificar a México como su patio trasero.² Sin embargo, la vecindad geográfica, los flujos migratorios, comerciales y de inversiones y la demografía en ambos países son factores que para bien o para mal los mantendrán irremisiblemente unidos. A querer o no, México y Estados Unidos están obligados a encontrar soluciones compartidas a los numerosos problemas comunes que enfrentan.

Hay además dos datos que han marcado indeleblemente el rumbo de la relación en años recientes: por un lado, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, y por el otro, la crisis económica y financiera detonada en Estados Unidos en el otoño de 2008. Ambos acontecimientos dieron un vuelco a la manera en que la nación más poderosa del orbe se relaciona con el resto del mundo, y por supuesto que México no es la excepción. Se ha dicho acertadamente que en Estados Unidos “toda la política es local”³ y por lo tanto las consideraciones domésticas prevalecen sistemáticamente sobre la política exterior.

Durante los ocho años de gobierno del presidente George W. Bush (2002-2010), la relación entre México y Estados Unidos estuvo marcada por el unilateralismo estadounidense. Absolutamente todos los temas (comercio; inversión y finanzas; tráfico de drogas; energía; migración; y asuntos fronterizos) se enfocaron a través del prisma de la seguridad nacional de Estados Unidos. Paradójicamente, fue Bush quien más estuvo de llegar a un acuerdo con México respecto de los flujos migratorios, pero los hechos del 11 de septiembre de 2001 descarrilaron una negociación que iba por muy buen camino.

Con la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca en enero de 2009 cambió el discurso de Washington, para adoptar un enfoque de “responsabilidad compartida” a la hora de abordar los temas comunes. Tanto el presidente Obama como su secretaria de Estado, la señora Hillary Clinton, han subrayado la voluntad de la administración de imprimir un espíritu de cooperación a la relación bilateral con México. Sin embargo, la dinámica de la relación bilateral siguió siendo la misma. En función de la crisis económica y del impasse en el Congreso tras la conquista de la mayoría por parte de los Republicanos en la Cámara de Representantes en las elecciones intermedias

² Weintraub, *Ibid.*

³ Frase del político estadounidense Thomas Tip” O’Neill, congresista por Massachusetts de 1952 a 1987, quien presidió la Cámara de Representantes los diez últimos años de su mandato, cuando la Casa Blanca fue ocupada sucesivamente por James Carter y Ronald Reagan.

de noviembre de 2010, han prevalecido los imperativos de la política interna e incluso de la política partidista estadounidense por encima de cualquier intención de cooperación o coordinación de políticas con el exterior.

Acicateados por los medios de comunicación conservadores y amarillistas como *Fox News*, a los ojos de buena parte de la clase política estadounidense México pasó de ser un socio comercial de Estados Unidos y un actor que favorecía la estabilidad política regional en los últimos años del siglo XX, a convertirse en un problema de seguridad nacional para Washington en los albores del siglo XXI. Esta percepción se debió al crecimiento de la presencia territorial de las bandas del narcotráfico mexicanas de ambos lados de la frontera y al temor de un desbordamiento de la violencia más allá de la frontera común. Sin embargo, sólo en muy escasas ocasiones se cifra la atención en la responsabilidad de la parte estadounidense en el surgimiento y la extensión de ambos fenómenos.

Aun cuando las agencias gubernamentales de las dos naciones cooperan cotidianamente y en distintos niveles en una amplia gama de asuntos bilaterales, no existe hoy una agenda binacional compartida. El TLCAN ha sufrido un desgaste porque México ha caído en la escala de prioridades económicas y geopolíticas de Estados Unidos, hoy dedicado a remontar su propia crisis, a lidiar con guerras en Afganistán y en Irak y a enfrentar el desafío económico de la República Popular China y los países de la cuenca Asia-Pacífico.

Washington y la Ciudad de México carecen de una carta de navegación para orientar el curso de la integración entre ambos países. Esta integración se da en los hechos por una cada vez mayor imbricación de sus mercados de trabajo, por la migración mexicana, por el incremento en el volumen comercial, y por la vasta red de contactos entre empresas y ciudadanos de los dos países, además y a veces a pesar de la relación entre los Gobiernos nacionales desde las capitales. Los vínculos entre ciudades, entre estados, entre universidades, entre organismos de la sociedad civil, entre artistas y creadores son más numerosos y más sostenidos que nunca;⁴ sin embargo, los Gobiernos no han sido capaces o no han tenido la voluntad política de dotarse de una hoja de ruta común hacia adelante.

Con todo, los problemas siguen allí. Los principales temas que se han encentrado en debate en la relación entre México y Estados Unidos durante el transcurso de la primera década del siglo XXI han sido: la seguridad; la

⁴ Llama la atención el escaso desarrollo de llamado ‘poder suave’ por parte de México, cuya principal fortaleza radica justamente en el ámbito cultural. La comida mexicana, su música, su cine, su literatura se han abierto paso en la sociedad estadounidense, pero no forman parte de una estrategia coherente que respalde y consolide la política exterior mexicana.

migración; la frontera; la explotación de recursos naturales compartidos; y el comercio, la integración y el desarrollo en América del Norte. Estos grandes temas se han convertido en la base de la discusión en la agenda binacional, que debe partir de un planteamiento equilibrado, donde estén reflejadas las perspectivas de los dos países. En este ensayo se expone el debate en torno a cada uno de estos temas y las propuestas de solución que conllevarían a una integración más incluyente de estos dos países en la región norteamericana.

II. Seguridad

La manera en que se definen los desafíos a la seguridad es clave para determinar las vías para acometer este problema. Si la narrativa gira en torno a que el problema es el narcotráfico en México, como ha sido el caso, entonces la estrategia va a orientarse a capturar a los capos de las bandas del narco.

En cambio, si la narrativa gira en torno a que ambos países enfrentan el desafío del crimen transnacional organizado, el planteamiento de la estrategia difiere radicalmente, por dos razones fundamentales:

- porque alude a los crímenes que lastiman a la sociedad mexicana incluso más que el propio narcotráfico, como son el secuestro y la trata de personas, la extorsión, el pago de cuotas de protección y otros delitos relacionados;
- porque subraya el imperativo de la cooperación precisamente porque se reconoce que estos problemas no pueden resolverse de manera unilateral, sino que ponen en relieve el imperativo de la cooperación.

Durante años ambos países se han acusado mutuamente de no hacer lo suficiente para combatir el narcotráfico. México señala que la ola de violencia en su territorio es producto de la disputa entre bandas criminales para abastecer la insaciable demanda de narcóticos al norte de la frontera. Añade además que Washington no muestra eficacia alguna en el ámbito de la inteligencia financiera para detener el flujo de dinero “caliente” originado en el crimen transnacional organizado. Por último, México denuncia en todos los tonos que la permisividad estadounidense para la venta y el comercio ilegal de armas de asalto que van a dar a manos de las bandas del crimen organizado alimenta la violencia al sur del río Bravo.

A su vez, Washington acusa que México hace muy poco para refrenar el flujo de migrantes indocumentados y el trasiego de droga por su territorio en dirección a los Estados Unidos. Señala también que la falta de reformas eco-

nómicas, la ausencia del Estado de derecho y las nulas garantías de seguridad están en la raíz del éxodo de los mexicanos hacia el norte.

Ante estos desafíos comunes, Estados Unidos y México lanzan en 2007 la Iniciativa Mérida, un programa de cooperación en materia de seguridad para combatir al terrorismo y al crimen organizado, que incluye también a algunos países de Centroamérica y el Caribe. Sin embargo, Estados Unidos maneja esta iniciativa mucho más como un plan de asistencia y apoyo para combatir el narcotráfico que como un acuerdo de cooperación en la que ambas naciones trabajen en reciprocidad.

Un elemento que indica la falta de reciprocidad es la facilidad con que puede darse el tráfico de armas en Estados Unidos, ya que éstas pueden comprarse en tiendas y ferias estadounidenses, de modo que los narcotraficantes e integrantes del crimen organizado mexicanos tienen acceso a armas cuyo poder de fuego supera a las de las policías e incluso del ejército mexicano. Y por otro lado, no hay un claro marco de cooperación por parte de Estados Unidos para disminuir la gran demanda de drogas en su país, que es uno de los principales elementos por el que se ve afectada la seguridad de ambos países, sobre todo en la zona fronteriza.⁵

A inicios del año 2011, se abrió un debate respecto a la cooperación en materia de seguridad entre ambos países, derivado de la aplicación del operativo estadounidense “Rápido y Furioso”. Este operativo, cuyo propósito declarado era combatir el tráfico de armas, fue emprendido por la Oficina de Control de Alcohol, Tabaco, Armas y Explosivos (ATF) del Departamento de Justicia del Gobierno estadounidense. Este hecho reveló que desde su base de operaciones en Phoenix, la ATF permitió e incluso propició la entrada mediante once operaciones de unas dos mil armas de alto poder a México, que fueron a dar a manos de bandas del crimen organizado mexicano. Su objetivo supuestamente era rastrear dichas armas al sur de la frontera cuando fuesen utilizadas en actividades delictivas, lo que permitiría fortalecer las evidencias en los casos construidos en investigaciones contra el crimen transnacional organizado.

La violencia criminal en México, como resultado de la disputa por el control territorial de los corredores para el transporte de droga hacia Estados Unidos, ha desembocado en la muerte de más de 45 mil personas. En muchas comunidades en México, la violencia se ha convertido en una aterradora realidad cotidiana.

Un reporte reciente del Congreso de Estados Unidos, señaló que el 70 por ciento de las armas incautadas y rastreadas en México entre el 2009 y 2010 provenían de los Estados Unidos.⁶

⁵ Dever, Larry A. Abandoned on the border, *The New York Times*, 12 de mayo de 2011.

⁶ Washington Office on Latin America (WOLA), en el portal www.wola.org

El incremento en los niveles de violencia se debe fundamentalmente a dos razones: por una parte, la ruptura de las estructuras de los cárteles y los enfrentamientos entre ellos a partir de 2004; por la otra, que dichas refriegas alcanzaron un nivel inédito de violencia porque en ese mismo año la administración de George W. Bush puso fin a la prohibición de la venta pública de armas de asalto, que estuvo en vigor durante la administración Clinton. *No deja de ser por lo menos asombroso que, simultáneamente, en lugar de buscar debilitar a los cárteles y cuando la mayoría de los grandes capos que estaban detenidos en México habían sido enviados, en enero de 2007, a EUA, se decidiera enviar cientos de armas de asalto a los grupos de criminales.*⁷

El resultado del operativo “Rápido y Furioso” pone en evidencia que la capacidad de presión política de grupos de interés como la Asociación Nacional del Rifle⁸ ha prevalecido por encima del imperativo de la cooperación en materia de seguridad entre ambos países. La Segunda Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América indica que los ciudadanos estadounidenses tienen el derecho de poseer armas para su defensa propia, pero una interpretación absolutamente laxa de este principio lleva al comercio irrestricto y al tráfico sin cortapisas de armas cuyo poder de fuego y de destrucción no tienen que ver con la defensa propia.

Esta falta de claridad para resolver los conflictos del crimen organizado ha propiciado que se exploren vías alternativas, como la despenalización o descriminalización de algunas drogas con el fin de atacar las ganancias monetarias de las bandas criminales. Sin embargo, tanto la postura del Gobierno mexicano como del estadounidense se mantienen en el paradigma tradicional de prohibición de la producción, tráfico y consumo de drogas, argumentando que significaría dejar en riesgo a varias generaciones de jóvenes y adolescentes por un aumento del consumo a causa de la disminución del precio y la idea de que su uso es socialmente aceptable.⁹

Sin embargo, aunque a nivel federal persista la prohibición, en Estados Unidos ha crecido rápidamente el número de estados y de ciudadanos que autorizan el consumo personal de marihuana en dosis reducidas o su uso médico en ciertas circunstancias. Hay otras posturas que proponen abordar el consumo de drogas como un problema de salud pública y por lo tanto se enfocan en la

⁷ Fernández Menéndez, Jorge: “Armas para desestabilizar a México”, *Excélsior*, 7 de noviembre de 2011.

⁸ National Rifle Association, conocida como NRA por sus siglas en inglés, que financia numerosas campañas electorales locales y federales y se opone terminantemente a prohibir o incluso regular la venta pública de armas de asalto.

⁹ Herrera Beltrán, Claudia. Admite Calderón debate sobre legalizar drogas; él, “en desacuerdo”, *La Jornada*, México, D. F., 4 de agosto de 2010.

reducción del daño a la sociedad, más que en atrapar a los capos de las organizaciones criminales, que tienen una enorme capacidad para reemplazar sus liderazgos una vez que sus cabecillas son abatidos o caen en prisión.

Durante la reunión de evaluación de la Iniciativa Mérida llevada a cabo el 23 de marzo de 2010 en la Ciudad de México, ambos países reconocieron que no pueden ganar la batalla contra el crimen organizado por sí solos, al tiempo que ampliaron la Iniciativa Mérida a temas como educación, salud y desarrollo económico y social en las zonas más castigadas por la violencia del narcotráfico. Sin embargo, a lo más que se ha llegado es a discutir qué va a hacer cada país de su lado para enfrentar un problema común, pero no se ha generado una agenda conjunta, que induzca operativos coordinados e incluso eventualmente un mando común con este propósito.

Por lo tanto, las acciones más importantes que necesitan realizar los dos países para garantizar la seguridad en sus territorios incluyen un control exhaustivo del tráfico de armas y unificar sus políticas hacia el consumo de las drogas, así como establecer una autoridad binacional que esté dedicada exclusivamente a combatir el crimen transnacional organizado en ambos lados de la frontera, sobre todo en los puntos donde se registran actos de violencia con mayor intensidad.

III. Migración

En el año 2010 se registraron en el censo de población estadounidense 31 millones de personas de origen mexicano que viven y trabajan en aquel país, de los cuales 19 millones son nacidos en la Unión Americana y 12 millones son nacidos en México. Los mercados de trabajo de ambos países son altamente complementarios tanto a nivel regional transfronterizo (en los estados de California, Arizona, Nuevo México y Texas, el suroeste de Estados Unidos) y en una amplia gama de ocupaciones como la agricultura, los servicios de hospitalidad como hotelería y restaurantes, la construcción, el empaclado de carne y procesamiento de alimentos, y la llamada vida asistida, que consiste en el apoyo de paramédicos y enfermeras a las personas de la tercera edad.

Sin embargo, no hay un reconocimiento explícito ni de la necesidad ni de la contribución del trabajo migrante a la sociedad y a la economía de Estados Unidos. La entrada de trabajadores migrantes sigue siendo dosificada de acuerdo con los ciclos de la economía estadounidense. No hay un programa de visas que permita el ingreso legal, seguro y ordenado del número de trabajadores que demandan los empleadores estadounidenses. Esta ausencia de un marco regulador provoca que los trabajadores migrantes sigan buscando ingresar a Estados Unidos sin los documentos requeridos para hacerlo por los puertos de entrada autorizados.

En suma, en palabras del propio presidente Barack Obama, el sistema migratorio estadounidense está roto y es disfuncional. Es un sistema que sigue considerando a los trabajadores migrantes como criminales, y que de acuerdo con los ciclos económicos incrementa paulatinamente las dificultades y los requisitos para que éstos ingresen a Estados Unidos a trabajar donde son necesitados. En palabras de los propios migrantes, “nos necesitan, pero no nos quieren”.

En 2006 se produjeron grandes movilizaciones de trabajadores migrantes para protestar contra su criminalización. Ese mismo año y en 2007 avanzó la iniciativa de reforma migratoria integral de los senadores John McCain (Republicano de Arizona) y Edward Kennedy (Demócrata de Massachusetts), que incluía disposiciones para regularizar la situación de los migrantes que ya se encontraban en Estados Unidos, e incluso para que éstos tuvieran una opción para alcanzar la ciudadanía estadounidense. La iniciativa no prosperó en el Senado, y posteriormente el senador McCain retrocedió en su postura en pro de una reforma migratoria integral a raíz de su candidatura presidencial en 2008, mientras que el senador Kennedy falleció y su legado aún no ha sido retomado por otro legislador demócrata.

Tanto demócratas como republicanos coinciden en que cualquier eventual reforma migratoria deberá incluir como primer punto el control fronterizo. Otros elementos constitutivos de dicha reforma desde la perspectiva del *establishment* político liberal estadounidense serían:

- Las verificaciones de lugares de trabajo y el establecimiento de sanciones a empleadores que contraten indocumentados;
- La regularización de trabajadores indocumentados a través de una multa;
- El establecimiento de un mecanismo para que los inmigrantes regularizados se conviertan en residentes permanentes y posteriormente en ciudadanos estadounidenses;
- Un esquema para regular los flujos futuros de trabajadores temporales.

Aunque Estados Unidos registra desde 2008 una tasa de desempleo superior al 9 por ciento, la complejidad y diversidad de la economía estadounidense requiere también de mano de obra que se dedica a ocupaciones de baja remuneración, que tradicionalmente no son desempeñadas por sus ciudadanos, como es el caso de la agricultura. Por ejemplo, si no existiera la mano de obra inmigrante, y en particular la mexicana, que minuciosamente cortan las uvas o de cebollas sin dañarlas, la producción de ambos cultivos se vería en una grave crisis, sin trabajadores.¹⁰

¹⁰ James, Scott. *Aware of its Dependence, Napa Takes Care of Migrant Workers*, *The New York Times*, 26 de mayo de 2011.

Los trabajadores extranjeros representan el 15 por ciento de la fuerza económicamente activa de Estados Unidos, de éstos, el 54 por ciento tiene entre 25 y 44 años, mientras que la edad promedio de los trabajadores de origen estadounidense es de 42 años. Se estima que para 2050 los inmigrantes y sus hijos representarán el 60 por ciento del crecimiento poblacional estadounidense, y al ser Estados Unidos una sociedad que tiende a envejecer, la edad promedio de la población inmigrante será inferior, por lo cual serán los inmigrantes quienes den sustento a su economía.¹¹

En México, el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos se ha vuelto una cuestión de “costumbre” que en las pequeñas poblaciones mexicanas, los jóvenes, una vez cumpliendo los 16 años se preparan para emigrar hacia el norte.¹² El campo mexicano está perdiendo competitividad, y aún con programas de subsidios gubernamentales como Procampo, no existe una certidumbre por parte de los campesinos mexicanos para tener una cosecha que pueda ser suficiente para la alimentación y manutención de su familia durante todo el año.

Esta es una asimetría más entre los dos países: la mano de obra migrante mexicana soporta la próspera agricultura estadounidense, que a su vez exporta a México productos agropecuarios subsidiados por el Gobierno Estadounidense, mientras que la agricultura campesina agoniza en México.

México es país emisor, receptor y de tránsito de migrantes. Estados Unidos es el receptor, por lo que esta población adicional en su territorio genera opiniones encontradas a favor y en contra. El Gobierno federal estadounidense está consciente de que la inmigración es necesaria para su país; pero existen otros grupos como el *Tea Party* que se oponen rotundamente a este fenómeno y presionan para que el Gobierno federal opte por un mecanismo de contención y deportación, criticando los beneficios gubernamentales que los migrantes reciben por el hecho de estar en su territorio, pero argumentando que no deberían tener el derecho a disfrutarlos.

Han surgido mecanismos aplicados por algunos Estados como la Ley SB1070 en Arizona y grupos antiinmigrantes como los *Minutemen* que se han encargado de “contener” la inmigración. En la década pasada, la patrulla fronteriza de Estados Unidos duplicó el número de agentes posicionados en 262 millas de los límites de Arizona a 3,400 agentes. Sin embargo, to-

¹¹ Solis, Hilda L., *Immigrants and America's Future*, en www.americasquarterly.org/node/2419, primavera de 2011. Hilda Solis es la secretaria del Trabajo en el gabinete del presidente Obama.

¹² Johnson, Tim: *Free trade: As U.S. corn flows south, Mexicans stop farming*, en www.mcclatchydc.com, 1 de febrero de 2011.

das estas medidas lo que realmente provocan es que cruzar la frontera se convierta en una tarea aún más difícil, costosa y peligrosa, de tal forma que los *coyotes* cobren más por su servicio y aumente la violencia en la zona fronteriza.¹³

Por otro lado, se han planteado nuevos esquemas para una reforma migratoria incluyente, los cuáles coinciden en instrumentar un mecanismo de legalización de inmigrantes, que según los grupos pro-inmigrantes puede contribuir a incrementar el salario mínimo de todos los trabajadores. Su racionalidad es la siguiente: al estar incluidos en el sistema económico estadounidense, estarían en mejores condiciones para invertir más en el desarrollo de su propio capital humano, como aprender inglés, capacitarse para un trabajo y hacerse más productivos, además de crear trabajos al convertirse en empresarios emprendedores.¹⁴ Estas reformas incluyen la expedición de la visa H-2A, mediante la cual se implementará un programa para trabajadores temporales por la vía legal, o el *Dream Act* que permitiría que cada año aproximadamente 65 mil estudiantes indocumentados graduados de preparatoria, ajusten su estatus a residente legal condicionado por 6 años.

El Gobierno de Obama ha manifestado su apoyo a estas últimas propuestas con un carácter más incluyente. Adicionalmente, altos funcionarios de su Gobierno han sostenido en diferentes ocasiones que más allá de los vínculos diplomáticos y entre Gobiernos, los empresarios, académicos y dirigentes de organismos civiles son bienvenidos en los Estados Unidos para informar sobre México, subrayando que ello no sólo es conveniente, sino necesario, dado que todavía hay una gran ignorancia sobre México en los Estados Unidos.

A su vez, México ha impulsado la nueva Ley de Migración, que es el primer ordenamiento en la materia desde la Ley de Población promulgada en 1974. En la primera semana de noviembre de 2011, la Ley había sido aprobada en el Congreso de la Unión, pero su reglamento estaba todavía en fase de discusión y redacción. En todo caso, lo relevante es que el país sea congruente con su naturaleza de país emisor, receptor y de tránsito de migrantes. Esta ley es un paso importante, aun si sólo se ocupa del tema de extranjería, quedando pendiente un ordenamiento legal en materia de la emigración de mexicanos.

¹³ Romo, Rafael: *Tide turns: Sharp increase in number of Mexicans returning home*, en el portal <http://edition.cnn.com/>, 5 de marzo de 2011.

¹⁴ The Economic Benefits of Immigration Reform, en <http://www.immigrationpolicy.org/just-facts/economic-benefits-immigration-reform>, 11 de enero de 2010.

IV. La frontera

La línea fronteriza entre los Estados Unidos y México tiene una extensión de 3,141 kilómetros, desde el Océano Pacífico hasta el Golfo de México, o si se quiere, desde Tijuana/San Diego hasta Matamoros/Brownsville. En 1983 la franja fronteriza quedó definida legalmente en 100 kilómetros a cada lado del límite internacional, cuya base jurídica, se encuentra supervisada por la Comisión Internacional de Límites y Aguas,¹⁵ la cual se rige a través de diversos tratados y convenciones que han celebrado los Gobiernos de México y Estados Unidos en materia de límites y distribución de las aguas de ríos internacionales.¹⁶

Las zonas fronterizas de los dos países comparten características ambientales, sociales, económicas, culturales y epidemiológicas entre sí, pero funcionan bajo diferentes políticas, normas y reglamentos. La frontera de Estados Unidos y México está formada por 10 estados (California, Arizona, Nuevo México, Texas, Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), 48 condados de los Estados Unidos y 80 municipios mexicanos, que tienen una población total de un poco más de 13 millones de habitantes.¹⁷

La conjunción de una sociedad rica en capital y tecnológicamente avanzada, con un país en vías de modernización que exporta mano de obra, crea el potencial tanto para la sinergia como para el conflicto. El desafío que enfrentan México y Estados Unidos es mitigar los conflictos que esta dicotomía suscita, y al mismo tiempo aprovechar las oportunidades generadas por la diversidad mencionada.¹⁸

La vecindad geográfica obliga a Estados Unidos y a México a trabajar conjuntamente en temas inherentes al manejo fronterizo, tales como seguridad pública, facilitación del tránsito y del comercio legal, desarrollo económico, administración del agua y de otros recursos compartidos, medio ambiente y migración.¹⁹

¹⁵ Conocida por su acrónimo CILA en español e International Boundary & Water Commission (IBWC) en inglés. Sus respectivos portales son: www.sre.gob.mx/cila y www.ibwc.state.gov

¹⁶ <http://portal.sre.gob.mx/cilanorte/index.php?option=displaypage&Itemid=78&op=page&SubMenu=>

¹⁷ <http://www.infofrontera.org/php/level.php?lang=es&component=19&item=5>

¹⁸ Heredia, Carlos y Chappell Lawson, *Una nueva visión de la frontera México-Estados Unidos: Soluciones conjuntas a problemas comunes*, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y Pacific Council on International Policy, México, D. E., septiembre de 2009, en www.consejomexicano.org

¹⁹ Heredia y Lawson, *Ibid.*

Sin embargo, es evidente que ha prevalecido la dinámica del conflicto. En 1994, se empezó a construir un muro fronterizo México –Estados Unidos, que pretendía impedir el flujo de personas que no atraviesan la frontera por los cruces fronterizos autorizados. Su construcción se inició bajo el programa estadounidense de lucha contra la inmigración ilegal conocido como “Operación Guardián” en la frontera Tijuana– San Diego. Los estadounidenses nativos, e incluso los de ascendencia hispana, apoyaron esta iniciativa argumentando que era la mejor manera para frenar la inmigración indocumentada. Este hecho fue criticado severamente por algunas autoridades mexicanas y por la opinión internacional.

La falta de una legislación consistente para regular la migración de manera que sea legal, ordenada y segura, hace que las vallas fronterizas sean vistas como la vía más expedita para “resolver” esta cuestión, como se ha puesto de manifiesto en los debates entre los precandidatos para alcanzar la nominación del Partido Republicano en las elecciones presidenciales de noviembre de 2012.²⁰

La región fronteriza que comprende comunidades de Estados Unidos y México, ha centrado todos sus esfuerzos en el combate de la violencia que ha dejado de lado muchos otros temas para el bienestar social.

Los principales factores que afectan el bienestar de las comunidades fronterizas son las barreras culturales y de idioma, un alto porcentaje de desempleo, el crecimiento acelerado en la población, la brecha en la calidad de los servicios médicos, la cobertura insuficiente de servicios de salud y la negación de los servicios médicos a mexicanos por su situación migratoria.

En el año 2000 surge la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos (CSFMU), mediante un Acuerdo firmado por el Secretario de Salud de México y el Secretario de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos, cuyo propósito es valorar y enfrentar los problemas de salud que se presentan a todo lo largo de la frontera. Según la Comisión de Salud Fronteriza México–Estados Unidos, si esta región fuera un estado, ocuparía el último puesto en acceso a atención de salud, con mayores índices de pobreza infantil y más elevadas tasas de desempleo que el promedio nacional de Estados Unidos y de México, respectivamente.

Asimismo, para resolver la problemática del medio ambiente que existe en la región, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México (SEMARNAT) y la Agencia de Protección al Medio Ambiente de Estados Unidos (USEPA), crearon el Programa Ambiental México–Estados Unidos:

²⁰ Michele Bachmann Will Build A Double-Walled Fence, en www.huffingtonpost.com, 18 de octubre de 2011.

Frontera 2012, cuya misión es proteger el medio ambiente y la salud pública en la región fronteriza México-Estados Unidos, de manera consistente con los principios de desarrollo sustentable. Este programa establece metas y objetivos hasta el año 2012 para ser cumplidos por los grupos de trabajo regionales y los equipos de trabajo temáticos.²¹

Las zonas conurbadas más importantes en la frontera norte, por su desarrollo económico y por la interacción que mantienen, son Tijuana/San Diego, Mexicali/Calexico, Nogales, Sonora/Nogales, Arizona; Ciudad Juárez/El Paso; Piedras Negras/Eagle Pass, Ciudad Acuña/Del Río, Nuevo Laredo/Laredo, Reynosa/McAllen y Matamoros/Brownsville. Las localidades estadounidenses se encuentran entre las más seguras del país, mientras que las localidades mexicanas registran altos índices delictivos. Lo mismo ocurre con otras localidades mexicanas en estados fronterizos, como Torreón, Coahuila y Monterrey, Nuevo León, que registran altos índices de inseguridad. Paradójicamente, varias ciudades fronterizas o en estados fronterizos del lado estadounidense se encuentran entre las más seguras dentro de aquellas localidades que rebasan el medio millón de habitantes; es el caso de San Diego, El Paso y Austin.

Las localidades fronterizas son los principales centros de operación de las bandas delictivas llamadas “polleros” o “coyotes”. La trata de personas se ha convertido en un negocio rentable para las bandas criminales. Sin embargo, no existe autoridad alguna que imponga sanciones, los persiga o evite el cruce ilegal de personas.²² Por ello Estados Unidos recrimina a México que nuestro país no hace cumplir su propia ley, en el sentido de que cuando los mexicanos salgan de nuestro país lo hagan por los cruces fronterizos autorizados y con los documentos de viaje necesarios.

El reforzamiento de la seguridad en la franja fronteriza del lado mexicano es vital para poder contener la creciente violencia que se suscita en esta región. La cooperación de Estados Unidos para poder garantizar la seguridad de su frontera, tiene que ver un poco más allá del río Bravo y coordinarse con las autoridades mexicanas y asociaciones público-privadas para sumar sus fuerzas con el Grupo Beta y las policías locales para crear una infraestructura de comunicación entre ambos lados, además de que éstas deben aumentar su número de efectivos.

Idealmente, México y Estados Unidos deberían formular un plan para el manejo conjunto de la frontera, formulado sobre las siguientes bases:

²¹ Ver www.epa.gov/icc/files

²² Mosso Castro, Rosario. “Polleros: negociazo en Tecate”, *ZetaTijuana*, edición 1692, semana del 1 al 7 de septiembre de 2006.

- Un modelo binacional para el cumplimiento de la ley, en el cual los funcionarios de agencias paralelas profesionalizadas trabajen juntos de manera cotidiana;
- Una estrategia económica coherente para la región fronteriza, basada en la agilización del comercio legítimo, en nuevos incentivos para construir infraestructura fronteriza, y en el otorgamiento de mayor autoridad a las instituciones de desarrollo ya existentes;
- El manejo inteligente e integral de los recursos naturales que comparten ambos países, como el aire, el suelo y el agua, tanto la que corre por la superficie como la del subsuelo;
- Una solución integral y binacional para la migración.

V. La integración y desarrollo de América del Norte

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre México, Estados Unidos y Canadá, el 1 de enero de 1994, se inició el desafío de integrar a países con niveles de desarrollo muy desiguales. A la hora de “vender” el tratado a la opinión pública y a los legisladores de cada país, se argumentó que el pacto comercial aumentaría el crecimiento económico de la región, creando empleos, ayudando al cuidado del medio ambiente, y reduciendo la migración desde México hacia el norte con la premisa de que se generaría un proceso de convergencia en indicadores económicos y sociales por el cual México cerraría la brecha del desarrollo respecto de sus vecinos al norte del río Bravo.

Sin embargo, los efectos del TLCAN tomaron otro rumbo. El sector empresarial creció bajo el marco del TLCAN, aumentando sus exportaciones considerablemente hacia Estados Unidos, lo que provocó que las exportaciones mexicanas alcanzaran un alto grado de concentración hasta llegar a representar más del 80% de los productos mexicanos exportados. A su vez, al eliminarse los aranceles a productos provenientes de Estados Unidos, estos al ser más competitivos por subsidios gubernamentales, mejor acceso a créditos, asistencia técnica, mejor tecnología y mejores tierras para el cultivo, acabaron con la industria y campo mexicano. Los productos estadounidenses entraron al mercado mexicano con precios más bajos obligando a los productores mexicanos a reducir sus precios e incurrir en pérdidas, con lo cual, los pequeños productores tuvieron que dejar de producir. Sin embargo, las grandes empresas se beneficiaron al tener acceso a uno de los mercados más grandes del mundo, permitiéndoles aumentar sus ventas y extenderse por toda la región.

Este hecho provoca un círculo vicioso que funciona de esta manera: el maíz barato de Estados Unidos entra al mercado mexicano haciendo que los pequeños productores mexicanos pierdan sus tierras, aumentando la pobreza en las comunidades agrícolas del país, por lo que tienen que buscar otros medios de subsistencia. Por tal motivo, estos productores mexicanos no tienen otro remedio que emigrar a grandes ciudades o hacia Estados Unidos, haciendo que la migración hacia el norte se intensifique. Esto a su vez, obliga a Estados Unidos a reformular sus estrategias y medidas antiinmigrantes, por lo que aumenta su gasto gubernamental para este propósito y se dejan de lado otras prioridades en su país. Al igual que en México, los pequeños productores estadounidenses pierden acceso a créditos y programas gubernamentales para aumentar su producción y caen en crisis, dejando que las grandes empresas resulten victoriosas en este esquema, se fortalezcan más y puedan ser más competitivas, exportando con precios más competitivos a México.²³

Otro efecto producido por la firma del TLCAN fue la triangulación del comercio desde países ajenos al tratado que gozan los beneficios acordados entre los miembros. La Unión Europea ha encontrado un mecanismo a través del TLCUEM (Tratado de Libre Comercio Unión Europea–México) y el TLCAN aprovechando las facilidades que tiene para instalarse en nuestro país, instalando fábricas que importan productos semiterminados como insumos, los cuáles son terminados en nuestro territorio para su posterior reexportación a Estados Unidos, lo cual le brinda a México tan sólo unos cuantos empleos.

Con el surgimiento de China como potencia económica, este país asiático ha sabido aprovechar el TLCAN para poder ingresar sus productos al mercado mexicano evitando las altas cuotas compensatorias que nuestro país le ha impuesto a la nación asiática, país con el cual México tiene un gran déficit en la balanza comercial. Esta triangulación también es un efecto negativo del TLCAN, ya que productos chinos con precios competitivos, aún con los costos de reexportación, ingresan a nuestro territorio desplazando a la economía nacional.²⁴

“El posible efecto dinamizador y estimulante de las exportaciones y de las inversiones que pudo haber ejercido el TLCAN se ha diluido porque otros competidores ya compensan eficazmente las ventajas competitivas de México derivadas de la combinación de acceso preferencial con vecindad y tradición. Significa que habría que buscar otras fuentes de competitividad

²³ Morales, Carlos. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en <http://www.ciepac.org/neoliberal/esp/tlcan.html>

²⁴ Morales, Carlos. *La Triangulación del Comercio China-México*. Estrategias para la competitividad. Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, septiembre 2008.

porque aquellas que permitieron a México aprovechar los últimos diez años de bonanza estadounidense que durante la última década del siglo veinte ya se agotaron”.²⁵

A casi 18 años de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, queda claro que éste cumplió sus objetivos de promoción comercial, de facilitación de inversiones y de los flujos de capital. El TLCAN ha propiciado un incremento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en México y un mayor flujo comercial con EUA y Canadá. Sin embargo, el incremento del intercambio comercial y de la inversión extranjera no genera un desarrollo económico dinámico a nivel local.

La economía mexicana es cada vez más dependiente del ciclo económico estadounidense, y en particular del curso que sigue la industria manufacturera en el vecino país. El TLCAN ya no es la hoja de ruta que ambos países necesitan para codificar el futuro de su integración. Cualquier diseño en este sentido debe tener en consideración que el objetivo más importante para la integración futura es la reducción de la brecha del desarrollo entre, por una parte México, por otra parte sus dos socios comerciales industrializados, Estados Unidos y Canadá. Este diseño estratégico no puede dejar de lado la agenda social: la protección del medio ambiente, el fortalecimiento de la transparencia, el respeto de los derechos laborales y el impulso al desarrollo local.

A casi dos décadas de la entrada en vigor del TLCAN, México, Estados Unidos y Canadá necesitan reformular su estrategia de competitividad respecto al resto del mundo. Estados Unidos tiene una economía post-material, que cada vez se sustenta más en los servicios, y particularmente, en el conocimiento; sus empresas son una fuente constante de innovación tecnológica y sus productos alcanzan una distribución global, a cada rincón del orbe. Canadá combina una economía con abundantes recursos naturales como agua fresca, petróleo y gas de arenas bituminosas, y madera, entre otros, con el desarrollo de *clusters* manufactureros y de servicios que también requieren una continua innovación tecnológica.

En esta distribución del trabajo, México podría consolidarse como una plataforma productiva manufacturera y un centro logístico de distribución que conecte la región. Para ello será preciso fortalecer la infraestructura educativa y los programas de formación y capacitación técnica en el país.

Adicionalmente, México necesita tener en mente que todos los países que han alcanzado el grado de economías desarrolladas lo han hecho con base en el impulso a sus cadenas productivas, el fortalecimiento de su merca-

²⁵ Gazol Sánchez, Antonio. *Diez Años del TLCAN: Una Visión al Futuro*. Economía, UNAM, vol. 1, núm. 3, 2004.

do interno y el mejoramiento de la calidad de su educación, tarea aún por realizarse en nuestro país.

Asimismo, los tres socios del TLCAN deberían fortalecer y multiplicar los actuales programas de becas, intercambio académico y movilidad estudiantil entre los tres países, como un medio para profundizar en el conocimiento mutuo y en la identificación de intereses comunes.

VI. Conclusiones y recomendaciones

México y Estados Unidos deben establecer una comisión de economistas, demógrafos, empresarios y líderes sindicales de ambos países para analizar la complementariedad y las sinergias entre ambos mercados laborales producidas por la integración económica y por las tendencias demográficas de largo plazo. Esta Comisión deberá informar acerca de los resultados obtenidos al Presidente y al Congreso de cada país. Un buen inicio es el Grupo Regional de Estudios Migratorios impulsado por el Centro Woodrow Wilson y el Instituto de Políticas Migratorias, ambos de Washington, DC, con la participación de expertos de Estados Unidos, México y Centroamérica.²⁶

Ambos Gobiernos deberán desarrollar conjuntamente un programa para manejar los flujos migratorios futuros, tanto temporales como permanentes, y que tome en cuenta las realidades demográficas, las interdependencias y las complementariedades del mercado laboral en ambos países.

Retomando el tema del cierre de la brecha del desarrollo entre México y Estados Unidos, es preciso tener claro que en el fondo el desarrollo de una sociedad no es principalmente un tema de dinero, de comercio o de inversión, sino de estrategias claras y de trabajo coordinado que apunte a la cooperación en el tema de la seguridad humana y ciudadana.

México y Estados Unidos sólo podrán consolidar su asociación si se proponen cada uno construir una mejor sociedad y se apoyan mutuamente en este propósito. De aquí la importancia crucial de dar contenido concreto a la “responsabilidad compartida” y de adoptar compromisos conjuntos. Sólo así podrán México y Estados Unidos acometer los desafíos de su compleja relación bilateral en un entorno global que en los albores del siglo XXI está cambiando de manera vertiginosa.

²⁶ Ver www.migrationpolicy/regionalstudygroup

VII. Bibliografía

- Biblioteca virtual en Salud Fronteriza. En www.infrofrontera.org
- Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA). En www.sre.gob.mx/cila
- Dever, L.A. (2011, 12 de mayo). Abandoned on the border. *The New York Times*. Nueva York.
- Fernández Menéndez, J. (2011, 7 de noviembre). Armas para desestabilizar a México. *Excelsior*. Ciudad de México.
- Gazol Sánchez, A. (2004) Diez años del TLCAN: Una visión al futuro. *Economía UNAM*, 1 (3). Ciudad de México: UNAM.
- Heredia, C & Lawson, C. (2009, septiembre). *Una nueva visión de la frontera México-Estados Unidos: Soluciones conjuntas a problemas comunes*. Ciudad de México: Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y Pacific Council on International Policy. En www.consejomexicano.org
- Hererra Beltrán, C. (2010, 4 de agosto). Admite Calderón debate sobre legalizar drogas; él, 'en desacuerdo'. *La Jornada*. Ciudad de México.
- Immigration Policy Center, American Immigration Council (2010, 11 de enero). *The Economic Benefits of Immigration Reform*. En <http://www.immigrationpolicy.org/just-facts/economic-benefits-immigration-reform>
- James, S. (2011, 26 de mayo). Aware of its Dependence, Napa Takes Care of Migrant Workers. *The New York Times*. Nueva York.
- Johnson, T. (2011, 1 de febrero). *Free trade: As U.S. corn flows south, Mexicans stop farming*. En www.mclatchydc.com
- Linkins, J. (2011, 18 de octubre). Michele Bachmann Will Build a Double-Walled Fence. *The Huffington Post*. En: www.huffingtonpost.com
- Morales, C. *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)*. En <http://www.ciepac.org/neoliberal/esp/tlcan.html>
- (2008, septiembre). *La triangulación del comercio China-México. Estrategias para la competitividad*. Ciudad de México: Facultad de Contaduría y Administración, UNAM.
- Mosso Castro, R. (2006, 1-7 de septiembre). Polleros: Negociazo en Tecate. *Zeta Tijuana*, edición 1692. Tijuana.
- Regional Migration Study Group. En <http://www.migrationpolicy.org/regionalstudygroup/>
- Romo, R. (2011, 5 de marzo). *Tide turns: Sharp increase in number of Mexicans returning home*. En <http://edition.cnn.com/>
- Solis, H. L. (2011). *Immigrants and America's Future*. En www.americasquarterly.org/node/2419
- Washington Office on Latin American (WOLA). En www.wola.org
- Weintraub, S. (2010). *Unequal Partners: Mexico and the United States*. Pittsburgh: Pitt Latin American Studies, University of Pittsburgh Press.