
La frontera México-Estados Unidos: sus particularidades y efectos en la relación bilateral

*Carlos Rico Ferrat **

Es ya lugar común señalar que la frontera entre México y Estados Unidos es más que una simple demarcación territorial entre dos Estados. En ella entran en contacto, en compleja combinación de conflicto y cooperación, no sólo niveles de desarrollo económico profundamente distintos sino sistemas políticos y culturas e identidades nacionales también diversos que, sin embargo, deben enfrentar la realidad del trato diario e inmediato. Esta característica fundamental de la frontera entre nuestros dos países contribuye a generar una serie de particularidades que afectan la administración y negociación de los diversos temas de la agenda fronteriza y contribuyen a definir la naturaleza misma de una relación bilateral que, si bien difícilmente podría calificarse de “especial” en el sentido de que el vecino del norte tuviese una política coherente de trato preferencial hacia nuestro país, sí es ciertamente “peculiar”.

Con objeto de desarrollar estas ideas, en la primera parte de este ensayo se revisan las principales particularidades de la frontera para, en la segunda, discutir las peculiaridades de la relación bilateral que las mismas contribuyen a generar. A lo largo de esta segunda parte se intentará documentar tales peculiaridades recurriendo a ejemplos de la negociación de diversos temas fronterizos.

* Internacionalista egresado de El Colegio de México con estudios de posgrado en la Escuela John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Es autor de varios libros vinculados con la política exterior de México y las relaciones México-Estados Unidos. Actualmente se desempeña como coordinador de Asesores del Subsecretario de Asuntos Multilaterales, SRE.

Características particulares de la frontera México-Estados Unidos

Cuando comparamos la frontera entre México y Estados Unidos con otras fronteras entre miembros de la comunidad internacional — o, de manera más precisa, con los casos de los otros cinco países con los que compartimos límites, incluidos los marítimos — destaca inmediatamente, además de su considerable extensión, el hecho de ser la única en el mundo en la cual entran en contacto físico y directo un país en desarrollo y la todavía primera potencia del mundo contemporáneo. Este apunte elemental, que debido a haberse convertido en un lugar común de la literatura parece en ocasiones haber perdido su fuerza, sugiere que será precisamente en la frontera en donde se encuentre el reflejo más inmediato de las asimetrías que dominan la relación bilateral.

La expresión concreta de estas asimetrías varía considerablemente a lo largo de los aproximadamente tres mil kilómetros del límite terrestre. La frontera México-Estados Unidos encierra, de hecho, una diversidad de realidades por lo que se refiere a su perfil económico y demográfico. En un extremo se tienen situaciones como la de que en la cercanía de áreas de muy escasa población del lado estadounidense existan centros de población mexicana considerable como Ciudad Acuña o Piedras Negras. En el otro, centros urbanos de gran dinamismo, como Tijuana, están cercanos a concentraciones urbanas significativas y a condados particularmente ricos en Estados Unidos. Sin embargo, en términos generales y particularmente por lo que se refiere al caso de las llamadas ciudades “gemelas”, es frecuente que a la existencia de condados pobres del lado estadounidense se contraponga la de algunos de los municipios más prósperos, ricos e influyentes de nuestro país.

En el contexto inmediato de lo fronterizo, la asimetría es prácticamente una forma de vida. Por ello, en ocasiones puede perderse la noción plena del grado en el que la misma domina las relaciones bilaterales. Sin embargo, las formas específicas en las que dicha asimetría se expresa en el contexto fronterizo resaltan de nueva cuenta cuando se ubica ese contexto inmediato en el conjunto de las realidades de ambos países. Así, como expresión al menos en parte de la dicotomía condados pobres/municipios ricos recién recordada, la actividad fronteriza es considerablemente más importante para el conjunto de la economía mexicana de lo que lo es para la de Estados Unidos. Las interrupciones en su operación normal, que pueden tener un impacto considerable no sólo para las comunidades que se encuentran a ambos lados de la línea fronteriza sino para la actividad económica mexicana global son, hasta ahora, prácticamente irrelevantes para el conjunto de la actividad económica estadounidense.

Por esta razón, entre otras, la prioridad que otorgan las autoridades federales estadounidenses a buena parte de los temas de la agenda fronteriza (con excepción

de aquéllos cuyo impacto tiene un alcance claramente nacional, como la migración y el narcotráfico) es mucho menor, llegando en algunos casos a una verdadera desatención. A pesar del descuido con el que algunas veces las autoridades federales mexicanas trataron las cuestiones fronterizas en el pasado, tal desatención contrasta claramente con el interés mostrado por ellas y el considerable grado de prioridad que se les ha asignado a lo largo de las últimas décadas; contraste cuyas implicaciones para la relación y la negociación bilaterales revisaremos en la segunda parte de este ensayo.

A esta asimetría básica de la relación fronteriza es necesario agregar un segundo elemento de caracterización de sus particularidades en el creciente grado de vinculación existente entre las economías y sociedades de ambos lados de “la línea”: lo que algunos observadores identifican como un incremento en la “interdependencia” en tanto que otros prefieren referirse a un proceso de integración *de facto*. La combinación de estos factores se refleja no sólo en el plano de las actividades económicas que dominan la vida fronteriza sino aun en el de muchos de los fenómenos sociales que tienden a caracterizarla.

Así, la existencia “del otro lado” de actividades con diferenciales salariales significativos en relación con los de nuestro país conlleva, con frecuencia, efectos importantes en el mercado de trabajo de las comunidades fronterizas mexicanas transformándolas en importantes polos de atracción demográfica. El objetivo final de muchos de los migrantes puede haber estado, como reflejo de la asimetría, más allá de la frontera, pero su impacto se ha expresado en primera instancia en procesos de crecimiento urbano significativo en el lado mexicano de la misma.

Este crecimiento, por otra parte, ha reflejado también la vinculación *de facto* de tales comunidades con sus contrapartes estadounidenses como resultado de procesos que sólo pueden explicarse por la existencia misma de la frontera. Así, por ejemplo, la “conexión” por tierra que representa — con la correspondiente reducción en costos de transporte, entre otros — nos ha dado una cierta ventaja comparativa en términos de la localización de actividades económicas como las de la industria maquiladora, contribuyendo así al dinamismo que ha caracterizado a esta zona. Al mismo tiempo, sin embargo, al facilitar la obtención “del otro lado” no sólo de prácticamente todos los insumos intermedios sino incluso de piezas de repuesto, etcétera, el mismo factor ha generado considerables dificultades para su integración vertical con la economía nacional, contribuyendo así a afianzar los patrones de asimetría a los que nos hemos referido. Crecimiento y dinamismo, por una parte, y asimetría, por la otra, han así avanzado frecuentemente de la mano en el contexto fronterizo.

El régimen de excepción para la frontera establecido por el gobierno mexicano para aprovechar las ventajas de la cercanía y, al mismo tiempo, intentar disminuir, mediante el crecimiento del lado mexicano, la expresión de las desigualdades

características de la vida a cada lado de la frontera constituyó por mucho tiempo otra de las particularidades de esa zona, en este caso en relación con el resto del país. A pesar de que se mantienen algunas de esas particularidades — la política de “puertas abiertas” en la franja fronteriza, por ejemplo—, el cambio en la estrategia de desarrollo del país ha contribuido a limitar tales diferencias. Al mismo tiempo, sin embargo, y dada la importancia que tiene en los intercambios comerciales bilaterales el transporte terrestre, ha contribuido también al dinamismo económico del área, generando nuevas presiones y demandas.

Asimetría, dinamismo y creciente vinculación contribuyen así a definir una de las particularidades más significativas de la frontera entre México y Estados Unidos: es ésta una frontera, por decirlo así, viva, con un alto tránsito entre las partes, una frontera porosa que cumple funciones tanto de límite como de puente entre ambas naciones, una frontera con una abigarrada red de interacciones que van desde los intercambios plenamente legítimos hasta aquellos que se dan sin documentación alguna.

Todo ello, sin embargo, no debe hacernos olvidar que tal intercambio se da entre representantes de dos comunidades nacionales con culturas e identidades diversas, elemento que genera toda otra serie de particularidades de la frontera y la relación fronteriza. Es cierto que en alguna medida la sensación de “otredad” generada por esta realidad es mitigada tanto por la familiaridad que da, en el caso de los fronterizos, el trato diario y continuo como por aquella otra familiaridad para el mexicano de la realidad “del otro lado”, derivada al menos en parte del hecho de que una de las primeras cosas que “migraron” en la relación entre México y Estados Unidos fue precisamente la frontera, dejando atrás no sólo elementos del lenguaje y la cultura nacionales sino comunidades enteras. Más allá de la frontera está “lo otro” pero también siguen estando — y creciendo significativamente — muchos de nosotros.

Sin embargo, también es cierto que para muchos mexicanos la frontera sigue siendo la cicatriz a la que se refería Carlos Fuentes: permanente recordatorio de las asimetrías y desigualdades que han marcado históricamente la relación entre ambos países. Para estos mexicanos sigue viva la contradicción entre el proceso de creciente vinculación e integración real que se vive en la frontera, por una parte, y la voluntad de mantener identidades nacionales separadas a cada lado de la misma, por la otra. Éste es uno de los elementos que contribuyen a definir las peculiaridades en la relación y la negociación bilaterales que traen consigo las particularidades de la frontera México-Estados Unidos.

Efectos de las particularidades de la frontera México-Estados Unidos en la relación y la negociación bilaterales

El hecho mismo de compartir frontera con una economía y una sociedad como las estadounidenses tiene una serie de implicaciones para la política pública mexicana tanto interna como exterior. En el primer caso, por ejemplo, las alternativas que la misma brinda a actores no gubernamentales limitan la capacidad de implementar en la práctica políticas como el control de cambios intentado en 1982. En el segundo, las peculiaridades que resultan para la relación bilateral del hecho de compartir una amplia frontera, y de las particularidades de la misma, resaltan cuando se les compara con las relaciones que mantienen con Estados Unidos otros países de similar grado de desarrollo y problemática, como los del resto de América Latina.

La primera de esas particularidades de la relación bilateral consiste precisamente en la existencia de cuestiones específicamente fronterizas. Desde los problemas históricos de la definición precisa de límites hasta la existencia de recursos naturales compartidos, pasando por la necesidad de administrar las demandas de infraestructura de las ciudades “gemelas” y por las peculiaridades que adoptan en este contexto temas como la contaminación, la agenda de la relación entre México y Estados Unidos incorpora temas que no existen en las agendas de la relación de otros países con Estados Unidos. Son éstos, por otra parte, temas que han tenido un papel crucial en la historia de nuestros intercambios. La relevancia de esta agenda específicamente fronteriza se expresa tanto en la existencia dentro de la Comisión Binacional —la instancia cúpula de la negociación bilateral— de un Grupo de Trabajo sobre Asuntos Fronterizos, como en la de una Unidad encargada de los mismos temas en la embajada de México en Washington.

La segunda característica de la relación entre México y Estados Unidos se refiere a las formas específicas que adoptan, como consecuencia de la existencia de la frontera y de sus particularidades, fenómenos que si bien no son únicos de esta relación bilateral sí terminan asumiendo características bastante peculiares. En algunas ocasiones tales fenómenos se expresan con mayor intensidad que en el caso de otras relaciones bilaterales; en otras, con ciertas características particulares. En casos como el de la migración, ambos factores se combinan en altos niveles de flujo y particularidades como las de la migración “circular” y terminan contribuyendo a desarrollos como el muy bajo porcentaje de nuestros connacionales que, teniendo derecho a ello, optan por la ciudadanía estadounidense. En temas como la propia migración y el narcotráfico, la existencia de la frontera agrega a las temáticas estrictamente bilaterales las complejidades que surgen de la posibilidad de que se intente transformar a México en puente de acceso al mercado estadounidense, etcétera.

Entre las características que asumen las relaciones mexicano-estadunidenses como consecuencia del hecho de compartir una frontera con las particularidades identificadas en la primera sección de este ensayo están, así, tanto la presencia de una serie de temáticas específicamente fronterizas como las expresiones peculiares que adoptan en ese contexto cuestiones no exclusivas al ámbito bilateral entre los dos países.

La forma en que todos esos temas se agregan para conformar una agenda de relación bilateral fronteriza es afectada por los factores de asimetría a los que nos referimos párrafos arriba. En la sección anterior de este ensayo se enfatizó cómo la asimetría que domina tanto la realidad fronteriza misma como su vinculación con el conjunto de la vida económica y social de ambas naciones contribuye a que las autoridades centrales de México y Estados Unidos otorguen una prioridad relativa muy distinta a estas cuestiones. Una primera consecuencia de este hecho es que la agenda bilateral sea en realidad la suma de dos agendas considerablemente distintas por lo que se refiere a cada uno de los gobiernos federales. Así, en tanto el mexicano da una atención considerable a las temáticas específicamente fronterizas, Washington — como fue apuntado más arriba — tiende a enfatizar aquéllas de alcance claramente nacional, como la migración y el narcotráfico y, dentro de éstas, las dimensiones más cercanas a la problemática del cumplimiento de la ley asociadas con la existencia misma de la frontera.

En este sentido, no es una casualidad que la iniciativa de constituir una instancia institucional como la Dirección General de Fronteras haya sido tomada inicialmente por México. Tampoco lo es que el gobierno estadounidense haya utilizado la interrupción de los flujos fronterizos como un instrumento de presión al gobierno de México en temáticas que rebasan lo estrictamente fronterizo, como fue el caso de la llamada “operación intercepción” a fines de los años sesenta. Precisamente debido a la mayor importancia relativa que tienen estos intercambios para el conjunto de la vida económica, social y aun política de México, nuestro país es más vulnerable a su interrupción que nuestro vecino del norte.

Esta diferencia básica de perspectivas tiene un efecto importante en las tareas de administración y negociación de las temáticas fronterizas, las cuales se hacen aún más complejas como resultado del impacto de otras particularidades y características de la frontera, algunas de las cuales resaltan cuando se las ve, de nueva cuenta, en una óptica comparativa. Tomemos, por ejemplo, el caso del otro país con el que Estados Unidos comparte límites terrestres, Canadá. Mientras para éste, cuya población está concentrada en una estrecha franja a lo largo de la frontera, existe un considerable paralelismo entre relación fronteriza y relación bilateral, para México el hecho de que las autoridades y la sede misma del poder central se encuentran alejados de esa zona y, en consecuencia, del trato diario de los problemas, hace que su perspectiva sea, por necesidad, distinta.

Las consecuencias de este hecho son múltiples. Para el gobierno federal — con responsabilidades no sólo en esa zona sino en el conjunto del territorio nacional — es frecuentemente necesario cuidar que el tratamiento de estas cuestiones se dé en el contexto más amplio de la relación bilateral. La construcción de un aeropuerto, por ejemplo, en el área de Tijuana-San Diego no puede ser vista desde esa perspectiva únicamente a partir de su potencial impacto local sino que involucra complejas cuestiones jurisdiccionales y, en última instancia, de soberanía territorial.

Esto ha llevado a reclamos por excesivo centralismo y, en algunos casos, al resentimiento de comunidades locales. Sin embargo, con frecuencia son precisamente las autoridades federales mexicanas quienes tienen la capacidad real de enfrentar los más importantes problemas que aquejan a las comunidades fronterizas, constituyendo las contrapartes reales en el tratamiento de las cuestiones fronterizas que, “del otro lado”, son de interés para actores de nivel estatal y aun local, más que federal. El gobierno federal mexicano es así, al mismo tiempo, actor central en el manejo de los temas específicamente fronterizos y proponente de una visión no limitada a lo estrictamente local, en tanto que del lado norteamericano la renuencia federal a involucrarse en estas cuestiones es suplida por el interés que despiertan — en una óptica por necesidad local — en otros niveles de gobierno.

Son éstos los componentes esenciales de una de las peculiaridades más notables de la negociación fronteriza: el problema de la identificación de contrapartes válidas y relevantes. Las cuestiones involucradas en esta temática son varias. En primer término, el hecho ya mencionado de que lo que entra en contacto en la frontera son, entre otras cosas, dos sistemas jurídicos y políticos distintos. Tres temas resultan particularmente relevantes a este respecto. En primer lugar, el que los principios jurídicos mismos en los que debe basarse la administración y la negociación de cuestiones tan importantes como las de los acuíferos subterráneos transfronterizos sean claramente distintos del lado estadounidense y del mexicano, por lo que respecta por ejemplo a los derechos del propietario de la superficie.

En segundo lugar, debe tomarse en cuenta la existencia, incluso a nivel federal, de claras diferencias en las formas en que opera en cada país la división de poderes. Por ejemplo, en el caso estadounidense, esta división puede complicar considerablemente la puesta en marcha de acuerdos que requieran de una apropiación presupuestaria. Por último, pero de una relevancia particularmente significativa, se encuentran las diferencias tanto en la normatividad como en la práctica del federalismo a cada lado de la línea fronteriza. La distribución de atribuciones y responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno en lo que se refiere al manejo de temas de primera importancia para la vida fronteriza como el desarrollo de infraestructura, el manejo de desechos, la administración de cuestiones tan

concretas como el drenaje del Río Tijuana y aun la educación y la salud pública, varía notablemente de un país a otro. Por ello, en ocasiones, y desde una óptica temática, las contrapartes reales de las autoridades federales mexicanas no son las autoridades federales estadounidenses sino las instancias estatales y locales.

Esto plantea, desde luego, una situación compleja y de difícil manejo. Por ello, la Cancillería mexicana ha promovido la creación de mecanismos de enlace de nivel federal en los que los cónsules de ambos países a cada lado de la frontera cumplen un papel central. Sin embargo — y a pesar del efecto generalmente positivo que han tenido estas instancias —, su presencia no resuelve totalmente las razones de fondo que dificultan la identificación de contrapartes e interlocutores. Así, si bien del lado estadounidense el conjunto de factores señalados dificultan en ocasiones la participación de las autoridades federales con el grado de interés e intensidad requerido, del mexicano también tiene límites la participación plena de las autoridades locales y estatales en estas cuestiones y ello no sólo por razones jurídicas y aun constitucionales, sino por factores como la disparidad de los recursos propios de que disponen en comparación con los de sus contrapartes norteamericanas. No en balde tales mecanismos de enlace federal tienden a ser vistos con mejores ojos por las autoridades centrales mexicanas que por las de Estados Unidos.

La asimetría característica de la relación y la inescapable diferencia en los grados de desarrollo de los dos países se transforma así, de nueva cuenta, en una de las razones que dificultan la identificación de interlocutores. Estas dificultades, por último, se multiplican ante otra de las particularidades de la relación bilateral en la frontera: en tanto representan los puntos de contacto más inmediato entre las dimensiones interna y externa de la política pública, el manejo y la administración de las temáticas fronterizas por necesidad involucran no sólo a distintos niveles de gobierno sino a una multiplicidad de dependencias e instituciones en cada uno de ellos. La compleja red de interacciones que se establece entre ellas contribuye, en consecuencia, a agravar estas dificultades.

Consideraciones finales

Las interacciones fronterizas entre México y Estados Unidos constituyen un componente particularmente significativo de una relación que, como creo haber ilustrado en estas páginas, si bien puede distar de ser “especial”, es ciertamente peculiar, al menos en parte como resultado de las particularidades de esas interacciones fronterizas. En el plano de la negociación bilateral, introducen elementos de complicación adicional en una relación ya de por sí particularmente compleja. Este hecho ha contribuido al surgimiento de algunas de las iniciativas

más novedosas que en el pasado adoptaron ambos gobiernos, como la creación de estructuras novedosas y con formas de operación particulares que, como la CILA, han mostrado frecuentemente su utilidad. En el futuro inmediato, el desafío de mostrar una dosis de creatividad al menos similar crecerá en la medida en que los cambios que se están operando en la relación bilateral tendrán también, inevitablemente, un impacto en la vida fronteriza mediante desarrollos como la intensificación de los intercambios comerciales que, resultado del avance del proceso más amplio de liberalización comercial, generará una demanda creciente de servicios, cruces y puertos fronterizos, en cuya negociación y administración tendrán un impacto considerable las dificultades de interlocución descritas en estas páginas.

El carácter de la frontera como punto de contacto, y eventualmente de conflicto, en el que el imperativo de facilitar crecientemente los intercambios legítimos, comerciales y de otra naturaleza, se contrapondrá con los esfuerzos unilaterales y bilaterales por controlar los ilegítimos, obligará a un significativo esfuerzo de gestión diplomática en un contexto plagado de particularidades. En él, al menos un elemento claramente positivo para nuestro país se deriva de la argumentación presentada en estas páginas: la mayor prioridad y atención que recibe la temática fronteriza por parte de las autoridades federales mexicanas puede y debe facilitar el desarrollo de un mayor grado de coherencia en la negociación de estas cuestiones a lo largo del límite entre los dos países. Así, la negociación de una agenda fronteriza cargada claramente del lado mexicano podría darse sobre la base de términos de referencia definidos desde la perspectiva de nuestro país. Sin embargo, para explorar plenamente esta posibilidad en el campo de la negociación, será necesario que al buscar las contrapartes e interlocutores más adecuados para nosotros asumamos las implicaciones de un principio básico: la igualdad formal en un contexto de asimetría no genera siempre las mejores decisiones.
