

Pautas para el replanteamiento de las relaciones México-Estados Unidos

José Octavio Tripp

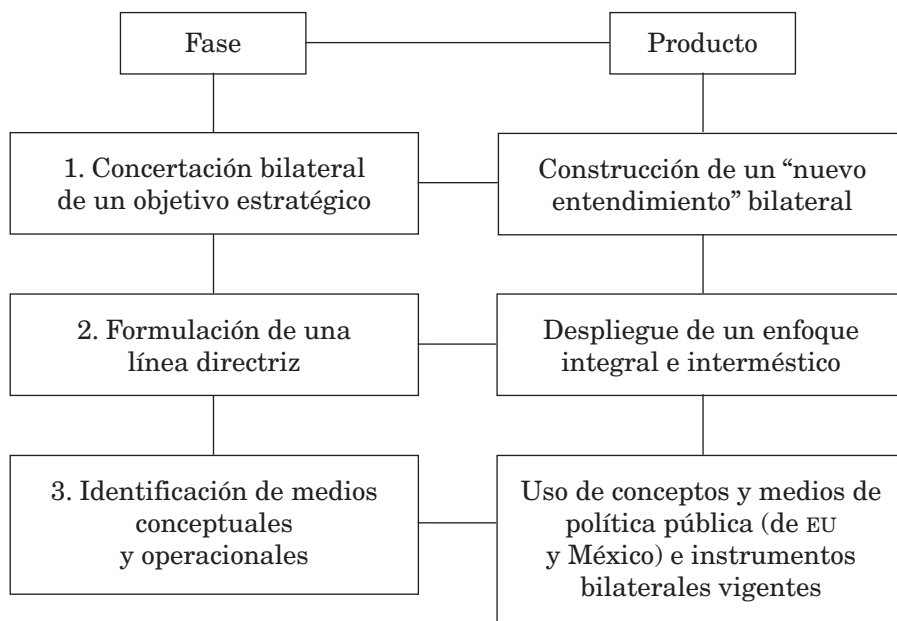
Marco conceptual

El arribo de una nueva administración presidencial en Estados Unidos y el ajuste de objetivos y prioridades que ello puede significar en su política exterior representan una ventana de oportunidad para que México plantee una reformulación de sus relaciones con ese país en aras de una agenda que recupere temas y prioridades de desarrollo compartido, capaces de convivir e incluso complementar las que ya existen en la esfera de la seguridad.

Hoy, el consenso predominante entre varios analistas sugiere una agenda en la que imperan nociones de seguridad que han operado en detrimento de iniciativas de desarrollo económico, cuyos propósitos son más cercanos a los intereses de México. Ciertamente, es evidente que los componentes económicos de la agenda bilateral distan de tener el relieve que poseen los de seguridad. En esas circunstancias, la redefinición de las relaciones México-estadunidenses descansa en buena medida en la respuesta a dos preguntas clave: ¿cómo actuar para que la agenda recobre su pluralidad temática, funcione de manera más equilibrada y genere mayores dividendos para México?,

y en función de ese objetivo, ¿cómo lograr el interés estadounidense por una reforma con tales bases?

Tabla 1
Fases metodológicas para el replanteamiento de las relaciones México-Estados Unidos



Fuente: Elaboración propia.

Desde la perspectiva de este ensayo, la fórmula que despeje dichas interrogantes debe cimentarse en la concertación de un nuevo paradigma vecinal que identifique un objetivo promotor de beneficios compartidos. Para lograrlo habría que recurrir a

la negociación de un “nuevo entendimiento” que implique un mejoramiento cualitativo en el proceso de integración México-Estados Unidos. Se plantea por tanto una línea estratégica, multidimensional e “interméstica”,¹ que abarque varios de los temas centrales de la agenda y los entrelace sistemáticamente de manera que se construya un compendio de prioridades comunes, no sólo por razones de política exterior, sino también por motivos de política interna, los cuales suelen tener mayor peso en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos.

Los medios que habría que utilizar serían de dos tipos: a) conceptos e instrumentos de política pública formulados por los gobiernos de Barack Obama y Felipe Calderón para atender prioridades tanto de política interna como de cooperación internacional, y b) esquemas o acuerdos bilaterales cuyo refrendo debe ser mantenido a toda costa por las partes, como la Iniciativa Mérida, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o la Cumbre de Líderes de América del Norte (véase Tabla 1 para una estimación esquemática de esta propuesta).

Diagnóstico de la vecindad

Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la búsqueda de la seguridad se convirtió en el *factotum* de las políticas públicas de Estados Unidos. A partir de entonces los objetivos de todas se subordinaron a ella, como se reflejaría en la política de fronteras y en las relaciones con México, las cuales se poblaron progresivamente de iniciativas vinculadas a la se-

¹ La definición más llana de este neologismo es la que sostiene que interméstico “es la fusión de lo internacional con lo doméstico”. En esa lógica los asuntos enmarcados en esa categoría son aquellos que tienen una dimensión externa y una interna de manera simultánea. Véase John T. Rourke, *International Politics on the World Stage Glossary*, Nueva York, McGraw-Hill, 2005.

guridad, alejándose de reivindicaciones y esquemas de naturaleza económica, que resultan más acordes con las necesidades mexicanas de desarrollo.

De esta suerte, Washington “empezó a cerrar sus fronteras en un esfuerzo por combatir el terrorismo, sin embargo, la administración Bush sofocó con ello el flujo de personas e ideas provenientes del extranjero, elementos que habían sido cruciales en la construcción de la economía más dinámica y abierta del mundo”.² En los hechos, sostiene de manera más contundente Athanasios Hristoulas, después del 11 de septiembre “Estados Unidos cerró sus fronteras con Canadá y México imponiendo, en esencia, un embargo en nombre de la seguridad nacional”.³

En contraste, los progresos sustantivos en el ámbito económico, e incluso en el terreno de las ideas, vinculados al desarrollo de Norteamérica fueron exiguos. La posibilidad de ordenar el mercado laboral mediante una reforma migratoria en Estados Unidos y un acuerdo con México desapareció después de los atentados terroristas de 2001, mientras que los avances logrados bajo el paraguas de la llamada Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en lo que se refiere a la “prosperidad” resultarían muy limitados. Al mismo tiempo, el entusiasmo por el TLCAN disminuyó en Estados Unidos a un grado tal que durante el proceso electoral su cuestionamiento fue un recurso socorrido por varios precandidatos a la presidencia.

² Edward Alden, *The Closing of the American Border Terrorism, Immigration and Security since 9/11*, Nueva York, Harper Collins Publishers, 2008, cuarta de forros.

³ A. Hristoulas, “México y Canadá ante la seguridad continental. Visiones encontradas”, en *Foreign Affairs en español*, vol. 2, núm. 3, otoño-invierno de 2002, p. 87.

Las referencias y las acciones en torno a la integración norteamericana tendieron a desaparecer paulatinamente del escenario y de las discusiones tanto bilaterales como subregionales.

El saldo de la “securitización” trajo consigo varios perjuicios económicos para ambos países; involuntarios, pero genuinos y onerosos. Al endurecerse las políticas migratorias y de acceso fronterizo en la Unión Americana con mayores controles legales, tecnológicos e incluso físicos, como lo reflejó el despliegue de una valla en varios tramos de la frontera, los tiempos de espera para el cruce de un país a otro se incrementaron, lo que afectó la cadena logística de comercialización transfronteriza y las ventajas competitivas de la región se deterioraron. De acuerdo con las estimaciones referidas en un estudio de El Colegio de la Frontera Norte, coordinado por Armand Peschard-Sverdrup, Gustavo del Castillo y Noé Arón Fuentes, las pérdidas ocasionadas tan sólo en las ciudades mexicanas de la frontera, como resultado del cambio en las políticas de inspección en los puertos de acceso a Estados Unidos, han significado alrededor de siete mil millones de dólares.⁴ Si a eso se suman los quebrantos padecidos por las ciudades estadounidenses, la Asociación de Gobiernos de San Diego (Sandag) y el Departamento de Transporte de California (Caltrans) estiman costos aún más altos al tasarlos en 8500 millones de dólares (MDD).

Para México, además, las grandes filas de reingreso a Estados Unidos, ocasionadas por controles más severos, implicarían la disminución del turismo en las ciudades fronterizas, el cual se encuentra ya afectado por la ola delictiva que impera en la zona.

⁴ A. Peschard-Sverdrup, G. del Castillo y N. Fuentes, *Estudio de puertos de entrada México-Estados Unidos: análisis de capacidades y recomendaciones para incrementar su eficiencia*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2007, p. 14.

Al respecto, cabe destacar que si bien el acuerdo denominado “Fronteras Inteligentes”, suscrito en 2002, y el foro de ASPAN reivindicaban la necesidad de que el binomio seguridad y comercio interactuase en armonía, dicha sinergia no se ha materializado ya que, como sostiene Sidney Weintraub, hasta la fecha “no se ha desarrollado una fórmula efectiva que concilie ambos elementos”.⁵

Relevo presidencial y oportunidad de cambio

El cambio de gobierno en Estados Unidos ha traído consigo el relevo natural de los cuadros directivos en el gobierno federal, así como cierta renovación en sus políticas públicas. Barack Obama, quien hizo del “cambio” una de las banderas fundamentales de su campaña, manifestó a lo largo de ella la necesidad de modificar el *modus operandi* de la política exterior de la administración Bush, ya que, a su juicio, éste resultó perjudicial para los intereses estadounidenses, como lo demostró la costosa intervención en Iraq. De ahí su propuesta de una política más respetuosa del multilateralismo y un ejercicio “suave” del poder que posibilite un liderazgo fincado en el consenso. De acuerdo con Obama, la seguridad de Estados Unidos descansa “en el bienestar que tenga el resto del mundo”,⁶ lo que revela una cosmovisión más inclusiva y sensible al progreso económico.

En el Center for American Progress, uno de los *think tanks* más influyentes en el ideario internacional de Obama y de donde se reclutó a Dan Restrepo, director para América Latina del

⁵ S. Weintraub, “Outlook for Competitiveness”, en A. Peschard-Sverdrup (ed.), *The Future of North America 2025. Outlook and Recommendations*, Washington, D. C., CSIS, 2006, p. 177.

⁶ B. Obama, “Renewing American Leadership”, en *Foreign Affairs*, vol. 86, núm. 4, julio-agosto de 2007.

Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, se afirma que el reposicionamiento de Estados Unidos en el mundo exige modificar sus nociones tradicionales de seguridad nacional y transitar hacia un concepto más amplio que abarque la seguridad humana y la colectiva de manera que comprenda no sólo las amenazas tradicionales de carácter bélico, sino también retos globales como la escasez de agua, la inseguridad alimenticia, el deterioro ambiental, la delincuencia transnacional organizada y la pobreza extrema. La Unión Americana, según esta postura, debe avanzar hacia una “seguridad sustentable”.⁷ En este tenor, la secretaria de Estado, Hillary Clinton, señala lo que a su juicio debe entenderse por “poder inteligente” (*smart power*): aquel que alude al uso y la conjugación virtuosa de todos los recursos a disposición de Estados Unidos. En consonancia con ello, Clinton afirma que la promoción del desarrollo “debe convertirse en uno de los pilares centrales del poder estadounidense”.⁸

Dicha perspectiva o aproximación filosófica al ejercicio del poder estadounidense parece consecuente con la posición adoptada por Obama en el tema de la migración, con respecto al cual, ya como presidente, no sólo reivindica el imperativo de medidas de seguridad fronteriza para contenerla, sino también “la necesidad de trabajar con México promoviendo su desarrollo económico”.⁹

⁷ Gayle E. Smith, *In Search of Sustainable Security. Linking National Security, Human Security and Collective Security to Protect America and Our World*, Washington, D. C., Center for American Progress, 2008, pp. 4 y 5, en http://www.americanprogress.org/issues/2008/06/pdf/sustainable_security1.pdf.

⁸ H. R. Clinton, *Discurso sobre política exterior pronunciado en el Consejo de Relaciones Exteriores*, Washington, D. C., 15 de julio de 2009, en <http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2009/July/20090716164413pii0.9253656.html>.

⁹ *Idem*. Véase The White House, Immigration, en <http://whitehouse.gov/issues/immigration/>.

Este enfoque de trascender el plano teórico-declarativo ofrece la oportunidad de replantear las relaciones con Washington en busca de un nuevo *modus vivendi* que atienda integralmente los intereses y las expectativas de México y de Estados Unidos, y los lleve a un nuevo capítulo de cooperación que hoy en día no resulta claro.

El gasto público constituye un medio pertinente en la consecución de este objetivo, en especial, la voluntad del gobierno de Obama para ejercer una política fiscal contracíclica que le ayude a reanimar la economía. La inyección de recursos públicos —primordialmente estadounidenses, pero, en la medida de lo posible, también mexicanos— sugiere la posibilidad de identificar espacios de colaboración en proyectos de alcance transfronterizo en áreas como el medioambiente, la energía y la infraestructura, prioritarias para ambos gobiernos, puesto que son generadoras potenciales de empleos, desincentivadoras indirectas de la migración y promotoras de la seguridad sustentable, factores que, a su vez, facilitarían conseguir apoyos políticos a uno y otro lado de la frontera.

Pautas para el replanteamiento bilateral

Dado que el paradigma de la seguridad ha producido desequilibrios en la agenda bilateral y que la alusión al libre comercio ha perdido dinamismo en Estados Unidos, obstaculizando una nueva etapa de integración entre ambos países,¹⁰ se estima

¹⁰ Varios analistas han sugerido que los cuestionamientos hechos en su momento por Barack Obama al TLCAN fueron realizados por necesidades de campaña, con el propósito de ganarse el voto obrero y no como resultado de una genuina animadversión contra el Tratado. Correcta o no tal interpretación, parece claro que el libre comercio no será una de sus prioridades políticas y carecerá por tanto de la fuerza suficiente para constituirse en uno de los dinamizadores de la integración norteamericana.

de suma importancia forjar un referente que imprima algún sentido estratégico a la relación. El entorno imperante sugiere un objetivo susceptible de generar consenso: un “nuevo entendimiento” o arreglo político que, sin desatender las prioridades clave de una y otra parte (seguridad y comercio), abarque también áreas de interés emergente, como la promoción del desarrollo, objetivo que se inserta en el centro de las reivindicaciones mexicanas, y podría constituirse en uno de los elementos de sustentación de la política exterior de la administración demócrata.

La promoción del desarrollo es por naturaleza multidimensional y, si por añadidura las políticas que la procuran son concebidas con una perspectiva transfronteriza, también será interméstica, ya que esas políticas serán simultáneamente económicas y sociales, ambientales y sanitarias, internas e internacionales. En consecuencia, la estrategia que impulse ese objetivo en el plano bilateral debe ser igualmente multidimensional e interméstica para que abarque todas las áreas y niveles de la relación.

Tres instrumentos podrían asumir un papel fundamental en la sustentación y el despliegue de dicha estrategia: a) el concepto de la seguridad sustentable (con base en el razonamiento de que no hay mejor seguridad para Estados Unidos que la asentada en el desarrollo de su vecino del sur); b) enfoques cooperativos en el manejo de lo que Hillary Clinton denomina problemas que requieren “acción colectiva”,¹¹ en alusión a fenómenos y temas de carácter transfronterizo cuya administración eficiente demande algún tipo de coordinación bilateral, y c) un gasto público en el que se procure que uno y otro gobierno contemplen rubros y espacios transnacionales de interés compartido y de atención conjunta. De tal suerte, los proyectos de cooperación que fue-

¹¹ H. R. Clinton, *op. cit.*

ran sustentables, transfronterizos y abiertos a inversiones binacionales constituirían la sustancia misma del nuevo entendimiento.

México podría plantear de manera específica la construcción de redes hidráulicas en la frontera, generadoras de “empleos verdes”, determinantes en el uso sustentable de un recurso tan crucial como el agua, y promotoras del bienestar de las poblaciones ubicadas a un lado y otro de la línea fronteriza. Una lógica similar aplicaría en la articulación de nodos carreteros que, además de crear fuentes de trabajo, mejorarían la conectividad terrestre entre México y Estados Unidos, y fortalecerían sus capacidades competitivas como región geoeconómica frente al mundo.

La cooperación en este marco contemplaría desde ejercicios de planificación conjunta que garanticen el tendido de obras compatibles a ambos lados del Bravo (similar a la que actualmente desarrollan las dependencias federales de los dos países encargadas de la construcción de puertos fronterizos),¹² hasta el diseño y la ejecución de inversiones conjuntas en la modernización de puertos y aeropuertos o en el impulso de *clusters* subregionales de alta tecnología en áreas como la electrónica y la aeroespacial, susceptibles de generar economías de escala.

Los puertos y cruces fronterizos se concebirían como instalaciones de clase mundial, con personal suficiente, tecnología de vanguardia de carácter no intrusivo y recursos presupuestales regulares. Al mismo tiempo, Estados Unidos y México proseguirían sus esfuerzos de compatibilidad en materia de inspección

¹² La cooperación bilateral desarrollada en este ámbito a través del Grupo de Cruces y Puentes Fronterizos es poco conocida en virtud de su naturaleza técnica y especializada; sin embargo, la interacción registrada en su seno es prolija e incluso vanguardista al ser uno de los pocos foros que de manera sostenida alienta el diálogo y la compatibilidad de presupuestos y normas con una visión que poco a poco puede considerarse como transfronteriza.

aduanera y requerimientos de bioseguridad, con objeto de facilitar flujos ininterrumpidos de comercio bilateral.

Los requerimientos financieros para la modernización de la infraestructura en la frontera entre México y Estados Unidos representan cifras calculadas hasta en 175 000 MDD, monto que, a juicio de Norman Anderson y al amparo de una estrategia específicamente diseñada para mejorar la competitividad de Norteamérica en la economía mundial, podría generar “un desarrollo en México equiparable al que España logró a partir de su incorporación a la Unión Europea”.¹³

No obstante, más que el fondeo masivo de grandes iniciativas (opción poco realista en un contexto de crisis mundial), en principio sólo se buscaría el establecimiento y la expansión progresiva de la planificación binacional compatible en el caso de temas y proyectos transfronterizos, de manera que se genere confianza entre las partes y se abone el terreno para empresas más ambiciosas en el futuro. A la vez, se fortalecería el mandato y las capacidades financieras del Banco de Desarrollo de América del Norte y se forjarían mecanismos de financiamiento no tradicionales, “que combinen inversiones privadas, fondos multilaterales, rentas de fondos fiduciarios y nuevos arreglos institucionales que reconfiguren los actuales esquemas de cooperación”.¹⁴ Así, el gasto en infraestructura y, por consiguiente la promoción del desarrollo, se convertirían en uno de los nuevos motores del proceso de integración bilateral.

Hasta la fecha, dichos temas no han ocupado un lugar protagónico en los tres encuentros sostenidos por Felipe Calderón y

¹³ Norman F. Anderson, “Outlook for Infrastructure”, en A. Peschard-Sverdrup, *op. cit.*, p. 213.

¹⁴ Lucía Durán, *Tendencias de la cooperación al desarrollo*, ponencia presentada en el seminario Planex, Quito, Ecuador, 19 de abril de 2006, p. 8, en <http://ibdigital.uib.es/gsdll/collect/cd2/index/assoc/HASH012a.dir/doc.pdf>.

Barack Obama (en Washington, cuando este último se encontraba aún como presidente electo; en la Ciudad de México en abril de 2009, y cuatro meses más tarde en Guadalajara, durante la Cumbre de Líderes de América del Norte); no obstante, México sí los ha puesto sobre la mesa de las discusiones, subrayando la importancia de mejorar la infraestructura fronteriza y, en este marco, los cruces a uno y otro lado de ambos países. Asimismo, en los ámbitos bilateral y trilateral, ha destacado la necesidad de reimpulsar las mejoras competitivas de Norteamérica, tal como se puede constatar en los comunicados o declaraciones finales de las reuniones citadas.

La atención dispensada por Washington a estos planteamientos ha sido discreta, pero no los ha ignorado y mucho menos rechazado, como lo sugiere el apoyo estadounidense a la próxima apertura del puerto fronterizo de Anzaldúas —el primero en varios lustros—, e incluso la probable presencia del presidente Obama en la ceremonia de inauguración.

De ahí la relevancia de insistir en la promoción del desarrollo en América del Norte, recurriendo a los propios argumentos manejados por el jefe del Ejecutivo y la secretaria de Estado de la Unión Americana en el sentido de que la mejor seguridad es la cimentada en el progreso. Y qué mejor modelo para poner en práctica esta fórmula que la zona fronteriza entre México y Estados Unidos. Desde esa perspectiva, México podría convertirse en la prioridad y en el marco de referencia de la política de cooperación de la administración demócrata, articulando en un mismo eje, multidimensional e interméstico, la seguridad y el desarrollo.

La concepción pormenorizada, la negociación y el despliegue de dicha estrategia traerían la necesidad de afinar la política mexicana de cooperación y, junto con ello, el andamiaje de las relaciones México-Estados Unidos, con objeto de que las

nuevas estructuras sean capaces de administrar un área emergente de la bilateralidad.

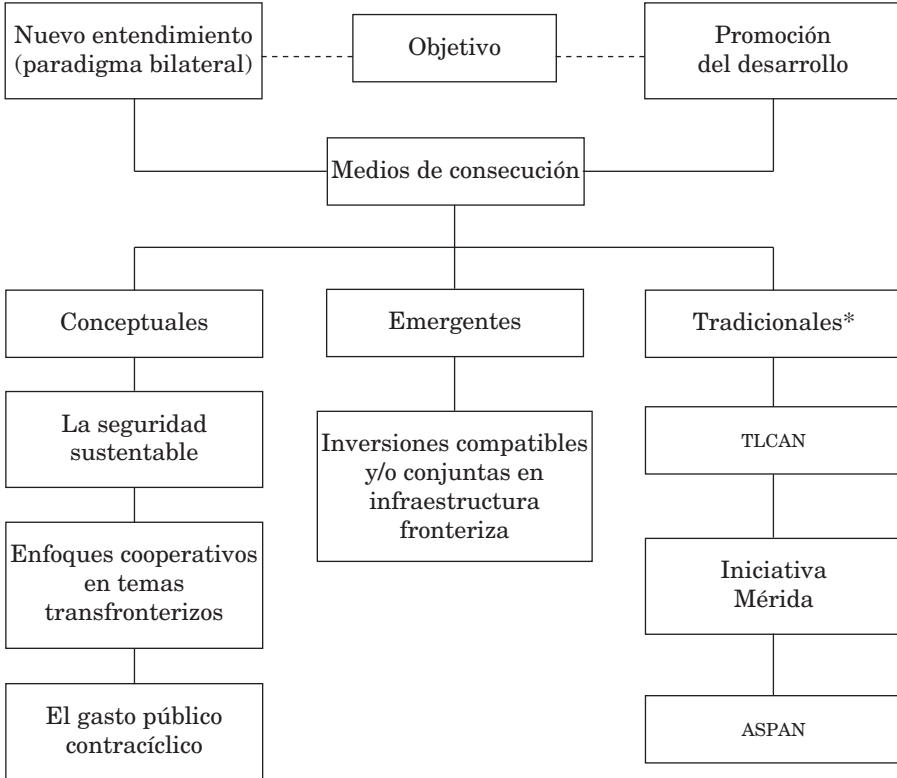
En todo caso, la institucionalidad que de ello resulte deberá seguir gestionando los temas tradicionales de la agenda, en virtud del interés que ambos países tienen en ello. En consecuencia, foros como el de la Cumbre de América del Norte, la Iniciativa Mérida y el TLCAN no sólo deberán continuar, sino que tendrán que evolucionar de conformidad con los intereses de las partes y las necesidades del entorno.

En la cooperación antinarcoóticos, México deberá insistir (como lo ha hecho con la Iniciativa Mérida) en el enfoque de la responsabilidad compartida, a fin de que Estados Unidos atienda el tráfico de armas y aliente programas para la disminución de las adicciones. Una medida de utilidad sería la constitución de un grupo que reeditase el diagnóstico binacional elaborado en la década de los noventa a fin de precisar objetivos comunes, subrayar responsabilidades compartidas y proponer medidas viables de corto y largo plazo. La cooperación en materia de inteligencia contra el terrorismo, en especial en la frontera, tendrá que mantenerse como una prioridad de la agenda bilateral de seguridad en virtud de las hipótesis de riesgo que encara y de su relevancia (véase Tabla 2).

Consideraciones finales

La construcción de un nuevo entendimiento como el que se ha planteado dista de ser una tarea sencilla, menos aún ante los obstáculos que supone la crisis económica. No obstante, los beneficios reales y potenciales asociados a la incorporación de un nuevo motor integracionista justifican su materialización.

Tabla 2
Despliegue estratégico e instrumental
del “nuevo entendimiento”



* Muestra representativa.
 Fuente: Elaboración propia.

Concretar un *modus vivendi* por medio de una ecuación que articule armónicamente elementos tradicionales del proceso de integración bilateral con activos emergentes (como la promoción del desarrollo) implicaría un salto cualitativo en las

relaciones México-Estados Unidos, cuya trascendencia rebasaría el plano de lo vecinal al establecer las pautas de lo que Arturo Sarukhán vislumbraría como “la resolución de un nudo gordiano en las relaciones Norte-Sur”, ya que posibilitaría la genuina vinculación y la prosperidad de dos países con niveles de desarrollo completamente distintos.¹⁵

De funcionar el esquema, México accedería a un mejor nivel de desarrollo, mientras que Washington tendría un modelo de inapreciable valor político, susceptible de reproducirse en distintas latitudes del mundo, lo que sin duda alguna podría servirle para tender puentes de entendimiento con el mundo en desarrollo y darle contenido sustantivo al “poder inteligente” que Obama y su equipo de gobierno proponen.

De modo paradójico, la crisis imperante abre la oportunidad para impulsar la viabilidad de esta empresa ante el reto que impone la necesidad de ser creativos.

¹⁵ A. Sarukhán, “Define the Next-Generation Agenda of the U.S.-Mexico Relationship”, en *Americas Quarterly*, otoño de 2008, p. 92.