

En búsqueda de un entendimiento con Estados Unidos

*Juan Rebolledo Gout**

Soliloquio

Estados Unidos ha sido sueño y oportunidad, pesadilla e infierno para los mexicanos. Continúa siéndolo. A lo largo del siglo xx, México ha procurado, aun en tiempos de franco rechazo y relativo aislamiento, un entendimiento con el poderoso vecino. No era para menos. El siglo xix siempre se percibió reciente; siempre estuvo presente. Finalmente, recordar con furia y con nostalgia el tiempo y el territorio idos, es el dudoso privilegio de los derrotados. Ese tiempo, ese mal tiempo —pensaron quienes nos precedieron—, debía ser irreplicable en el presente y en el futuro.

Los ancestros de una y dos generaciones atrás también observaron la emergencia del poderío del vecino del norte, poderío antes sólo atribuible a los imperios europeos. Esa “utopía en marcha” que “respiraba con facilidad la atmósfera enrarecida del porvenir”, como denominaba Octavio Paz a Estados Unidos, iba esparciendo por el mundo el significado de la esperanza, del bienestar, del futuro. He ahí la oportunidad enorme que vieron los hacedores de la política exterior mexicana en el siglo xx. Por temor

*Subsecretario para América del Norte y Europa, SRE. Parte de este ensayo fue pronunciada en una conferencia en la Universidad Nacional Autónoma de México, organizada por el Centro de Estudios sobre América del Norte, el 23 de agosto del 2000. El autor agradece los comentarios e informaciones proporcionados por Luis Ángel Domínguez y José Antonio Polo.

y por aspiración, un entendimiento con ese coloso incómodo ha sido, y es, un imperativo nacional.

¿Entenderse? Entender tiene algo de puente y algo de código compartido. Es puente entre pasado y futuro; esto es, se niega a devorarse, a petrificarse en el pasado, tanto como a diluirse o desintegrarse en el futuro. Ha de recordar, sin repetirse; ha de ver hacia adelante, sin perder la óptica cargada de memoria. Por eso, entenderse requiere de un fuerte sentido de la propia realidad y de una enorme dosis de visión para discernir dónde queremos y podemos llegar en los años por venir.

Entenderse también significa compartir un código de conductas y lenguajes. Significa erigir reglas, prácticas de comportamiento y medios de comunicación unívocos. En el entendimiento, por voluntario, no caben ni la subyugación ni la unilateralidad. Éstos constituyen su contrario. El entendimiento estipula compromisos y responsabilidades de cada parte para lograr un objetivo superior a la luz de los intereses e idiosincrasia de cada quien. Con ello se busca dar certidumbre a los contactos y hacerlos mutuamente provechosos. Así, mis predecesores se afanaron por evitar lo dañino y acceder a lo deseable en la relación con Estados Unidos. Buscaron, sencillamente, un entendimiento.

Esa búsqueda no siempre tuvo frutos. Se vivieron periodos de conflicto y, los más, de relativo aislamiento. El aislamiento relativo de la segunda posguerra fue una estrategia racional en el conflicto bipolar. Con mayor o menor fortuna, México logró mantener la agenda bilateral limitada a un grupo de ámbitos, percibidos como marginales con respecto a las más importantes líneas de política interna (política económica, laboral, electoral, legislativa, de salud, educativa, entre otras). México no confrontó a Estados Unidos en sus intereses estratégicos, y Estados Unidos no forzó el consenso de México ahí donde sus intereses podían ser puestos en duda. Las dos naciones establecieron límites no negociables. Ése era el entendimiento fundamental.

En la década pasada, el gobierno de México tomó una decisión de Estado: negociar y concluir un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. Por primera vez en el siglo, de un entendimiento implícito se pasó a otro deliberado, construido con reglas obligatorias en un muy amplio grupo de temas comerciales, con ramificaciones importantes en la regulación económica de México.

Esa decisión tiene muchas implicaciones que no se tratarán aquí. Importa, en cambio, señalar que nuevamente la fuerza que dirigió ese esfuerzo fue la de evitar males: no sólo el desorden asimétrico de los intercambios de bienes con Estados Unidos sino, el más peligroso, que México quedara aislado de la dinámica económica mundial representada por los tres grandes polos de desarrollo: Estados Unidos, la Unión Europea, así como Japón y sus socios en el Pacífico Asiático. El planteamiento fue trascendente pero sencillo: México buscaría acceder a los beneficios de la internacionalización de la economía global para así apoyar la prioridad de crecer y crear empleos. En la globalización, México no debería quedar a la intemperie.

Ese entendimiento importante pero parcial no modificó, de fondo, el resto de la agenda bilateral; en especial, lo que quedaba fuera de dicha agenda. Más allá de los temas comerciales y de inversión, México y Estados Unidos han vivido y mantienen problemas percibidos como “irresolubles” en sus contactos cotidianos. Los más significativos son la migración, la frontera, la lucha contra el narcotráfico, los dilemas ambientales, algunos asuntos regionales y multilaterales. A pesar de su importancia, estos temas no siempre eran reconocidos como parte legítima de la agenda bilateral. Tratados de manera privada y no sistemática, el silencio era ocasionalmente roto por acuerdos parciales, temporales y, también, por periodos de agria publicidad en los medios impresos.

¿Qué entendimiento requería el país para lograr la defensa y oportunidad en estos “irresolubles”? El gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se propuso tres objetivos: incluir y dar transparencia a dichos temas en la agenda, crear los mecanismos institucionales para solucionarlos o administrarlos, y dotarlos de metas que representaran una elevación en el diálogo político y una promesa de condiciones más favorables para darles solución en el futuro.

Lo nuevo en las relaciones México-Estados Unidos

México y Estados Unidos han empezado a reconocer, finalmente, importantes hechos de una vida cotidiana compartida que rebasan, con mucho, las decisiones verticales de la política, de las buro-

cracias y de las personalidades. Sencillamente, una y otra nación tienen un peso considerable en la vida del "otro". Pero este reconocimiento no fue casual sino deliberado. La urgencia del reconocimiento de un problema sólo parte de quien lo sufre, y las naciones, como los hombres, tardan en reconocer sus propios dolores. En 1995, México los tenía a flor de piel. Estados Unidos, imbuido aún de su excepcionalismo, no. La tarea, "ayudados" por la realidad brutal de la crisis mexicana, requirió de un trabajo sistemático.

Claro, decía Thomas S. Eliot, "entre la idea y la realidad, entre el movimiento y el acto, cae la sombra". Ése es el laboratorio de la diplomacia práctica, diplomacia de plomería. ¿Cómo sucedió que en un lustro ciertos reconocimientos por parte de México y Estados Unidos fuesen posibles y a la vez que llevaran a acuerdos; o mejor, a una red de acuerdos que en su conjunto puede llamarse un "nuevo entendimiento" entre ambos países? (en realidad prefiero dejar la etiqueta del periodo en blanco pues, como bien decía Paz, "ninguna época conoce su nombre: la historia sólo nombra a los muertos"). Antes de responder esta pregunta, sin embargo, atenderé una petición de principio: ¿ha cambiado algo en la relación?

Mucho de lo que ha cambiado es cuantitativo. Por ejemplo, alrededor de 300 millones de cruces legales al año, el doble respecto a los años ochenta. Cerca de 250 000 millones de dólares (MDD) de intercambio comercial y cerca de 50 000 MDD de inversión en sólo 5 años, lo que equivale, respectivamente, al triple y al décuplo del intercambio comercial y de inversión que hubo en la década de los ochenta. Más de 5 millones de compatriotas residen de manera legal en Estados Unidos y existe un flujo anual neto de cerca de 300 000 mexicanos hacia el vecino país en una frontera con 11 pares de ciudades y 48 puentes y cruces internacionales.

Estas cifras cuantitativas revelan una interacción más intensa con contactos propicios y favorables algunos, tensos y delicados otros. Por ejemplo, la mitad de todos los empleos creados en México está vinculada a las exportaciones y, a su vez, éstas lo son, mayoritariamente, hacia Estados Unidos. En contraste con lo anterior, están temas como el de las drogas, que envenenan a las personas y, también, a la vecindad. Sin embargo, más significativo que los números es el cambio cualitativo en la relación, con respecto a lo cual se puede hablar de cuatro criterios que guiaron ese cambio:

1. La creación de reglas bilaterales en prácticamente todos los ámbitos de la relación, restando incertidumbre y ofreciendo mecanismos para la administración de la cooperación y del conflicto.
2. La flexibilidad en el manejo diferenciado de los temas más conflictivos respecto del resto de la agenda, en el marco de una concepción global de la relación. Dicha concepción global está en la voluntad de aprovechar coincidencias, dirimir las diferencias y conflictos al interior de cada ámbito y, cuando éstos son irresolubles, aprender a vivir con las diferencias.
3. La adopción de visiones de largo plazo, paralelas a la construcción de mecanismos de administración de la relación bilateral, para generar así una agenda de trabajo a futuro.
4. La decisión de privilegiar las consultas políticas de alto nivel para evitar sorpresas en la relación y prever reacciones.

Con estos lineamientos se construyó el cambio cualitativo, el llamado “nuevo entendimiento”. El primer criterio, creación de reglas, sustentó una política deliberada para elevar el nivel de diálogo político, articular los términos de contacto y generar acuerdos intergubernamentales o tratados que dieran forma a compromisos específicos. Se pasó así de reglas generales sobre la Comisión Binacional o sobre la frontera —como la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), predominantemente, y los Acuerdos de La Paz—, a algo mucho más parecido a lo que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) hizo para el comercio: objetivos, estrategias, mecanismos y grupos de trabajo para la mayor parte de las áreas de la relación bilateral.

El segundo criterio, la diferenciación de temas, permitió contener y canalizar las crisis más importantes en la relación hacia sus propios espacios de solución de controversias y, a la vez, de una manera coherente con el trabajo en otras áreas de la relación. La llamada “compartimentalización” del trato bilateral no debe ser entendida como divorcio entre las áreas sino, en un sentido más pragmático, como el manejo que procura evitar que los problemas

escalen al nivel de crisis, sin perder la visión general de la relación ni las fortalezas de la posición mexicana en su conjunto.

El tercer criterio, visión para el futuro, es el cristal indispensable a través del cual pueden vislumbrarse, más allá de generalidades, los términos deseables de la relación. En particular destacan la Nueva Visión de la Frontera, la Alianza contra las Drogas y la Agenda sobre Migración, formulada en un intercambio de cartas entre el presidente Ernesto Zedillo y el presidente William Clinton.

El cuarto criterio, privilegiar las consultas políticas, permitió en los últimos años arraigar la práctica de informar anticipadamente sobre medidas o reacciones, tanto en políticas internas como internacionales, que puedan afectar a la otra parte. Es notorio que muchos de los conflictos más agudos suelen tener como un factor la falta de esa consulta anticipada y que muchos conflictos potenciales pudieron administrarse, con respeto a las diferencias de posiciones, dentro de canales institucionales y mediante consultas de alto nivel. A continuación se describen los hechos concretos que sustentan estas afirmaciones.

Institucionalización de la relación bilateral

Durante este gobierno se han firmado 22 tratados, 46 acuerdos interinstitucionales y se han creado cerca de 35 mecanismos bilaterales de trabajo que duplican los existentes. Sólo en materia de acuerdos, éstos versan en torno a materias tan variadas como: transmisión y recepción de señales de satélite, uso de radiofrecuencias, transportes aéreos, cooperación en materia agropecuaria, asuntos forestales, biodiversidad, cartografía, energías renovables, mejoramiento del medio ambiente en la zona fronteriza, contingencias ambientales en la franja fronteriza, epidemiología, prevención y control de tuberculosis, investigación biomédica, protección consular, cooperación contra la violencia fronteriza, cooperación en actividades de aplicación de la ley, intercambio de información respecto de transacciones financieras para combatir actividades ilícitas, desarrollo urbano y social, manejo de parques nacionales, protección de aves migratorias y de mamíferos cinegéticos, conservación de sitios de patrimonio cultural e intercambio educativo y cultural. Por último, pero tal vez uno de los más importantes, está el acuerdo

alcanzado en materia de delimitación de la plataforma continental en el Golfo de México.

Durante los últimos cinco años, los presidentes Zedillo y Clinton se han reunido dos veces al año. Todo el gabinete y el llamado "gabinete ampliado" han construido sus propios grupos de trabajo en el ámbito ministerial y viceministerial. Los encuentros de alto nivel son más cercanos a lo rutinario que a lo excepcional. Los parlamentarios de una y otra nación viajan con frecuencia. Los poderes judiciales federales han iniciado contactos de alto nivel y desarrollan programas de intercambio entre jueces y académicos. Académicos, empresarios, periodistas y organizaciones no gubernamentales tejen una tela densa de vinculaciones. Efectivamente, el nivel y el tono del diálogo han cambiado en forma cualitativa.

En la mayor parte de los ámbitos de la relación bilateral se ha avanzado. Ha sido necesario mucho esfuerzo, una nueva actitud y un pragmatismo sano para promover los intereses nacionales. Pero ésta no es una historia de bondades. Sin duda, también se ha resentido el impacto negativo de muy graves incidentes que recuerdan cómo no debe ser la relación bilateral. Los conflictos comerciales encubiertos de ambientalistas y otros guiados por intereses políticos locales, la permanencia de la certificación anual, la gravedad del caso de la Operación Casablanca, la relativa impunidad de autoridades policiacas por acciones de violencia contra migrantes mexicanos, la permanente pretensión de tomar el largo brazo de la ley —la de Estados Unidos— para ser aplicada en México y a los mexicanos son ejemplos por todos conocidos. Estos conflictos reflejan los peores aspectos de la relación bilateral; son el resultado de actitudes y pretensiones que parecen negarse a morir, a contraflujo del esfuerzo por construir una manera diferente de vincularnos y enfrentar los retos comunes.

Se trata, inevitablemente, de una relación con claroscuros, pero de una relación en balance constructiva y con un futuro promisorio. Ello puede acreditarse a partir de un somero repaso de los avances en los principales temas de la agenda bilateral.

Migración: la creación de un esquema bilateral

La migración de mexicanos hacia Estados Unidos ha sido uno de los temas más conflictivos y complejos en la relación bilateral. Esto

deriva, en buena medida, de una intensificación del fenómeno en los últimos 15 años, de los impactos múltiples de la migración y de los cambios en las políticas migratorias en los dos países.

Los 3 000 kilómetros de frontera abierta, los operativos policíacos para controlar la frontera de Estados Unidos y el concomitante crecimiento del crimen organizado de tráfico de personas, los términos restrictivos de la Ley migratoria estadounidense de 1996, las disparidades de ingreso, las tradiciones locales a migrar, las redes de interconexión para internarse en territorio estadounidense y la expansión de las comunidades de origen mexicano en Estados Unidos convierten el fenómeno en uno particularmente difícil de administrar y propenso al conflicto.

La migración de nacionales constituye un reto muy complejo para el gobierno de México. Al respecto es posible destacar al menos tres aspectos de este desafío. Primero, significa una pérdida pues, de este modo, el país prescinde de un sector vigoroso y emprendedor de la población, que podría desempeñar un papel útil en el desarrollo del país. Segundo, significa un enorme reto de protección a connacionales que se encuentran en condiciones extremas de vulnerabilidad, puesto que se trata de mexicanos que, al cruzar la frontera son, además de pobres, extranjeros e ilegales. Tercero, significa, casi por definición, un serio motivo de tensiones bilaterales entre ambos gobiernos y con Centroamérica. Estas consecuencias, sin embargo, hablan sólo del epifenómeno. El fondo del tema es la persistencia de un enorme flujo de mexicanos, su tortuoso caminar hacia el norte y los grandes riesgos que el mismo conlleva tanto en el cruce como en la vida cotidiana en ese país. El reto es no sólo disminuir su vulnerabilidad sino encontrar una solución de fondo a ese peregrinaje de tan serias consecuencias.

En 1994, ante el inminente cambio de actitud nacional en Estados Unidos, dominado hasta entonces por la Ley Simpson Rodino, el reto para México en materia de emigración aparecía sin principio de solución. Es difícil imaginar un tema más sensible. En México significa ruptura de hogares, pérdida de esperanza, violencia y aumento en el número de muertes en la frontera. La peor imagen, y la más ilustrativa de este drama, es el de una madre que muere por darle agua en el desierto de Arizona a su hijo recién nacido. Los casos se multiplican sin límite.

Por su parte, Estados Unidos ha puesto en marcha, en la frontera con México, el operativo de control migratorio más grande y sofisticado que se haya intentado nunca en la historia. Operativo que contradice y busca contrarrestar la más elemental racionalidad económica mediante la cual demanda y oferta encuentran siempre una manera de empatarse.

Para empezar a abordar el tema, el gobierno de México se propuso los siguientes lineamientos:

- a) Coherencia entre la política interior y la exterior en materia migratoria.
 - b) Congruencia entre el trabajo bilateral, las posiciones multilaterales y los programas de cooperación de México con las comunidades de mexicanos y las de origen mexicano en Estados Unidos.
 - c) La integración de los aspectos estructurales y los de coyuntura alrededor del fenómeno migratorio.
 - d) El interés por fijar puntos compartidos entre la necesidad de administrar las fronteras y la obligación de respetar los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su condición migratoria.
 - e) La búsqueda de opciones para atender, apropiadamente, las conexiones múltiples de un mercado laboral binacional con miras a propuestas concretas que afecten el flujo migratorio y le den "orden".
 - f) La elevación de las capacidades de respuesta de ambos gobiernos a los problemas migratorios bilaterales, incluyendo el mayor involucramiento de los gobiernos estatales y locales en el tratamiento del tema.
 - g) Adicionalmente, México ha girado su política respecto al uso del sistema legal de Estados Unidos para avanzar sus intereses en materia de protección. Esta política ha permitido utilizar el sistema legal de Estados Unidos para iniciar "acciones
-

legales de grupo" (*Class action suits*), mismas que sentarán precedentes que favorecerán la protección de mexicanos que laboran en ese país.

En síntesis, lo que México ha buscado es escapar del binomio control de fronteras-derechos humanos, como única agenda bilateral, para incorporar el tratamiento estructural e integral del fenómeno que aliente una dinámica distinta entre los dos gobiernos. Aun cuando ambos son ingredientes indispensables, están lejos de ser los únicos. Además, están los temas de acceso consular a los migrantes, reunificación familiar, repatriación segura y ordenada, traslado interestatal y entre naciones de la repatriación de personas, repatriación de excarcelados, lucha contra los traficantes de personas, falsificación de documentos, prácticas policíacas para controlar a migrantes, incidentes graves y de maltrato, uso de la fuerza letal, lucha contra la impunidad, uso de criterios étnicos para detenciones, redadas e inspecciones fabriles, trato a menores y mujeres, sistemas de visado de trabajo temporal, vínculos entre desarrollo y migración en casos concretos, remesas, reincorporación de migrantes a sus lugares de origen, intercambio de información oportuna ante incidentes fronterizos y otros más. Con ese propósito, se busca mantener la iniciativa política para promover una respuesta oportuna y eficaz que finque las bases para el tratamiento institucional, bilateral y mutuamente benéfico de la migración.

El 6 de mayo de 1997, los presidentes de México y de Estados Unidos firmaron una Declaración Conjunta sobre Migración, que reconoce en el tema una de las más altas prioridades en la relación bilateral. El documento propone una visión objetiva y estructural del fenómeno, expresa los principios de la cooperación bilateral en la materia e instruye a los respectivos gobiernos para buscar nuevas formas que mejoren las condiciones de los migrantes y de las comunidades fronterizas.

Parecería paradójico que, al mismo tiempo en que tiene lugar un claro endurecimiento de la política de control migratorio por parte de Estados Unidos (en 1994 se aprobó la Propuesta 187 en California, antecedente de la Ley federal vigente de 1996), se inicie también un periodo sin precedente de bilateralización. De hecho, en la reunión de Zacatecas en febrero de 1995, el Grupo de Trabajo sobre Migración decidió integrar y ampliar una agenda, que

antes se circunscribía a temas de aplicación de la ley y de los derechos humanos de los trabajadores migratorios.

Además del Grupo de Trabajo sobre Migración y para efectos de atender *in situ* los incidentes y los problemas locales cotidianos, se cuenta con diez Mecanismos de Enlace para Asuntos Fronterizos, cinco de ellos creados en los últimos cinco años. Dichos mecanismos han celebrado 160 reuniones presididas por los cónsules de ambos países. Mediante estos mecanismos se han logrado resolver muchos incidentes violentos y de maltrato a nacionales; ordenar, armonizar y hacer más segura la entrega de repatriados en la frontera; y agilizar los cruces documentados en las garitas.

Además, entre febrero y marzo de 1996 se crearon 22 Mecanismos de Consulta para asegurar la comunicación permanente entre cónsules mexicanos y autoridades distritales del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN). El objetivo de los Mecanismos de Consulta al Interior es resolver los problemas que surjan en el ámbito local con respecto a: otorgamiento de la protección y acceso consular a los migrantes mexicanos en custodia del SIN; respeto de los derechos humanos de los migrantes; conducta de los agentes de la Patrulla Fronteriza y oficiales de Distrito del SIN; repatriaciones seguras y ordenadas de los migrantes mexicanos a la frontera, conforme a los arreglos fronterizos locales; y atención a las quejas relacionadas con la conducta profesional por parte de autoridades mexicanas o estadounidenses, incluyendo aquéllas no migratorias que intervengan en estos casos.

Además, en 1996 se inauguró la Conferencia Regional sobre Migración, iniciativa de México, ejemplar para otras regiones, también conocida como Proceso de Puebla, la cual aborda la problemática migratoria de Canadá hasta Centroamérica desde la perspectiva del desarrollo regional.

¿Es insuficiente lo alcanzado? Sí. ¿Es importante lo hecho? También. En un breve recuento se incluiría, además de los pequeños grandes logros que cotidianamente alcanzan los mecanismos ya señalados: la realización de un Estudio binacional sobre las características del flujo migratorio entre ambos países; estudios binacionales sobre remesas, mercados laborales y consecuencias sociales de la migración; un Memorándum de entendimiento para la protección consular; un Mecanismo para revisar los casos más graves de violaciones a los derechos humanos de mexicanos; lineamientos

para realizar investigaciones y compartir información entre cónsules y fiscales; acuerdos en toda la frontera para la repatriación segura y ordenada de connacionales; y esquemas de cooperación para el combate contra el tráfico de migrantes.

De este modo, con base en el trinomio “administración de frontera-derechos humanos-desarrollo”, se han colocado los cimientos institucionales para un tratamiento más civilizado y eficaz del fenómeno migratorio; uno que posibilite el aprovechamiento del potencial de mercados laborales, que se desenvuelvan en un marco de respeto y dignidad.

Comunidades mexicanas y no-pérdida de la nacionalidad

La iniciativa Nación Mexicana representa un esfuerzo de vinculación con las comunidades mexicanas y de origen mexicano, para estrechar los lazos de identidad con la cultura de la cual formamos parte y, de esta manera, favorecer el pleno ejercicio de sus derechos en los lugares en donde residen.

Una política explícita de encuentro con los líderes de origen mexicano en la política y los negocios, en el servicio público o en las organizaciones sociales, a través del Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior, ha permitido difundir entre ellos nuestras realidades y propiciar una actitud menos desfavorable a México en sus esferas de actividad y en la toma de decisiones.

La reforma constitucional, que entró en vigor en marzo de 1998, estableció la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad o ciudadanía. La posibilidad de la doble nacionalidad permite a los mexicanos que se hayan naturalizado estadounidenses, el ejercicio de sus derechos en pie de igualdad en la sociedad en la cual residen, preservando su nacionalidad mexicana y los derechos que nuestra Constitución les otorga.

Gracias al acercamiento a 680 clubes y organizaciones de oriundos ha sido posible promover, entre los connacionales en Estados Unidos, un programa binacional de educación migrante, distribuir un millón de libros de texto a escuelas y bibliotecas, apoyar la educación bilingüe, informar sobre problemas de salud y promover campañas de prevención del Sida y de las adicciones.

La interacción social y la contribución económica entre personas, familias y regiones localizadas en los dos países favorece la realización de proyectos conjuntos. Con la participación de los gobiernos de los estados de la república se han construido nuevos canales de comunicación con las comunidades de origen para, de este modo, alentar el desarrollo de proyectos productivos.

Nueva Visión de la Frontera

La Declaración presidencial de mayo de 1997 destaca el compromiso de México y Estados Unidos de transformar la frontera común en un área ejemplar de cooperación bilateral. En realidad se trata de una “nueva visión de la frontera”, mejor administrada, que privilegie la seguridad pública, el desarrollo de las comunidades, la infraestructura, la protección del medio ambiente, la cultura, el movimiento de personas y el intercambio fluido de bienes y servicios.

El objetivo ha sido desarrollar una agenda bilateral de la frontera y planear en forma coordinada la diversidad de esfuerzos que se generan entre las comunidades fronterizas y las autoridades de los tres órdenes de gobierno. La instrumentación ha permitido identificar iniciativas susceptibles de ser reproducidas a través de la cooperación, como el tratamiento bilateral del tema del manejo de desechos peligrosos, los programas de cooperación fronteriza contra la tuberculosis, el estudio binacional para la planeación y programación del transporte fronterizo, un programa fronterizo para la promoción de la cultura y la preservación del patrimonio histórico y un programa de demarcación de la frontera. En la frontera, cabe tener presente, se condensan problemas ambientales, de agua e infraestructura, de seguridad y salud, así como buena parte de la agenda bilateral, que reclaman una atención diferenciada y prioritaria.

En materia ambiental, en el marco del Convenio de La Paz de 1983, se integró, en 1995, el programa Frontera XXI para el desarrollo sustentable de la región. La Comisión de Cooperación Fronteriza ha certificado 40 proyectos de infraestructura ambiental para ser financiados por el Banco de Desarrollo de América del Norte, en particular para el tratamiento de aguas residuales y el manejo de residuos sólidos municipales. Con base en la experiencia que significó Sierra Blanca, se acordó un mecanismo consultivo

para el intercambio de información sobre nuevas instalaciones de confinamiento de desechos peligrosos a lo largo de la franja fronteriza.

El agua representa uno de los mayores desafíos bilaterales para los próximos años y, más aún, para el siglo XXI. Dos ejemplos ilustran la dimensión del problema: por un lado, la creciente demanda de agua en ambos lados de la frontera y la sequía de los últimos años en la zona media del Río Bravo han agudizado los problemas de escasez de agua entre los dos países. Por el otro, las obras de infraestructura para responder a la creciente demanda de agua de los estados de la región sudoccidental de Estados Unidos tendrán un impacto en la distribución de los excedentes del Río Colorado para el acuífero del valle de Mexicali. En el marco de la CILA se han propuesto opciones para evitar que crezca y para reducir el déficit en las entregas de agua de afluentes del Río Bravo, así como para compensar el efecto en México de obras en Estados Unidos para el aprovechamiento de las aguas del Río Colorado, en una compleja arena de negociación, puesto que se trata de un recurso básico, indispensable y escaso.

En infraestructura, para el establecimiento de nuevos puentes fronterizos, el Grupo Binacional sobre Puentes y Cruces Internacionales dirige un proceso de planeación y consulta para concertar proyectos viables entre múltiples demandas y propuestas. Durante esta administración se construyeron seis puentes internacionales, además de que, a fin de agilizar los cruces en garita, se inauguraron los primeros carriles del Programa SENTRI. Por su parte, la Conferencia sobre desarrollo de infraestructura en la zona fronteriza se reunió en San Antonio y Tijuana con el propósito de promover la inversión pública y privada en la zona en áreas de medio ambiente, energía, desarrollo económico, vivienda y transporte.

Para la seguridad fronteriza y de los migrantes, se acordó un Memorandum de entendimiento sobre cooperación en contra de la violencia fronteriza, firmado el 15 de febrero de 1999, que permitió desarrollar un mecanismo para iniciar y llevar a cabo investigaciones de incidentes de violencia, ataques y situaciones que ponen en peligro la vida de personas y asegurar el intercambio adecuado de información entre las autoridades mexicanas y estadounidenses, conforme con los lineamientos del Mecanismo de revisión sobre violencia fronteriza, del 8 de junio del 2000.

Asimismo se han realizado reuniones extraordinarias de los Mecanismos de Enlace Fronterizo para mejorar los índices de seguridad de los migrantes, a través de los respectivos programas de protección y salvamento en los dos lados de la frontera, campañas preventivas y medidas de asistencia y rescate de migrantes que se encuentran en peligro al intentar cruzar la frontera por zonas de alto riesgo.

Con el objeto de identificar, prevenir y atender problemas que afecten la salud de la población, se estableció la Comisión de Salud Fronteriza, que coordina acciones binacionales y promueve esfuerzos públicos y privados en la materia.

Cooperación en la lucha contra el narcotráfico

En relación con el difícil tema de las drogas, en los últimos años se ha logrado un acuerdo simple pero fundamental entre los jugadores clave en las respectivas esferas gubernamentales.

En primer lugar, se aisló la dinámica de trabajo del tratamiento que en los medios de comunicación se da al tema. Se acordó por tanto que el “ruido” político, las recriminaciones y los clichés sin sustento empírico, rémoras que inevitablemente acompañan al tema, no podían formar parte de una agenda de trabajo cuyo objetivo es la cooperación. Además, y al igual que en el tema migratorio, se buscaron, y se lograron, dos cosas adicionales: ampliar la agenda e institucionalizarla.

En términos de política exterior, los resultados principales son los siguientes:

- Se selló, a nivel presidencial, una Alianza política para cooperar en este ámbito.
- Se creó el Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas (GCAN) con grupos de expertos sobre todos los temas vinculados de una u otra manera al fenómeno, incluyendo, por ejemplo, la demanda o el tráfico de armas del norte hacia el sur; o el recién creado Grupo de Interceptación, el cual se forma después de haber negociado la participación de enlaces mexicanos en los principales centros de detección e inteligencia sobre drogas de Estados Unidos. El GCAN ha elevado el nivel de atención política del problema de las drogas por parte de

los gobiernos, lo que ha hecho factible conducir la relación bilateral en la materia y administrar situaciones delicadas que la relación ha experimentado, como las creadas por el llamado “proceso de certificación” y, especialmente, por la Operación Casablanca.

- Se llegó a un diagnóstico común sobre el fenómeno que permitió compartir, por primera vez, una visión de las dimensiones del problema del narcotráfico en sus diferentes facetas y establecer un esquema equilibrado de cooperación.
- Se acordó también una estrategia común para enfrentarlo, a propósito de lo cual se propusieron acciones concretas sobre cada uno de los rubros de la cooperación bilateral: reducción de la demanda; erradicación de cultivos ilícitos; interceptación terrestre, aérea y marítima de drogas; combate contra la producción de drogas, el lavado de dinero y el tráfico ilícito de armas; control de desvío de precursores químicos; combate contra las organizaciones criminales; decomiso de bienes de narcotraficantes; procesamiento de fugitivos y extradiciones; e incremento de la seguridad en la zona fronteriza.
- Se llegó, asimismo, a medidas para evaluar nuestra efectividad en el propósito de combatir las drogas.
- De manera complementaria, México ha realizado esfuerzos en el ámbito multilateral para socavar pretensiones unilaterales y confrontacionistas, como es el caso del proceso estadounidense de certificación. Ése y no otro es el efecto de la iniciativa mexicana para convocar la Asamblea Extraordinaria de las Naciones Unidas contra las drogas, celebrada en junio de 1998; así como del Mecanismo de Evaluación Multilateral, también propuesto por México, y aprobado por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, mediante el cual todos los países son evaluados en un esquema paritario, justo y propositivo.

En su VIII reunión plenaria, el 8 de agosto del 2000, el GCAN aprobó su informe sobre los “principales resultados de la cooperación

bilateral contra las drogas ilícitas 1995-2000”, en el cual se concluye que los dos países han logrado construir una estructura institucional sólida para llevar a cabo un plan de colaboración amplio, integral y estructurado.

Entre los resultados de la cooperación bilateral destacan:

- El mejoramiento en el intercambio de información, la intensificación de consultas y la institucionalización de un mecanismo de planeación.
- La celebración de tres conferencias binacionales sobre reducción de la demanda, con la participación, en promedio, de 350 especialistas.
- El intercambio regular de información sobre los esfuerzos de erradicación y, por primera vez, con información de los esfuerzos de erradicación de Estados Unidos.
- La significativa reducción de vuelos ilícitos en el espacio aéreo mexicano y la mayor eficacia en la interceptación marítima, con el establecimiento de mecanismos para el intercambio de información e inteligencia en tiempo real.
- Las extradiciones y la asistencia legal mutua se han incrementado sensiblemente.
- El creciente intercambio de información para impedir el desvío de precursores químicos para fines ilícitos y para la detección de operaciones sospechosas de lavado de dinero.

En este marco de cooperación el gobierno de México fijó su posición con respecto a la Ley estadounidense para la designación de narcotraficantes extranjeros. Si bien se comparte el propósito que persigue la ley, se ha insistido en la importancia de mantener esquemas de cooperación recíproca en el combate contra las organizaciones de narcotraficantes. En el caso de esta ley persisten preocupaciones relativas al necesario apego al debido proceso legal, así como por la posibilidad de que pueda afectar, con imputaciones sin el debido sustento, el prestigio de personas o empresas mexicanas inocentes.

La cooperación entre la Secretaría de la Defensa Nacional y el Pentágono

Por su estrecha vinculación al tema del combate contra el narcotráfico, a continuación se destaca una breve semblanza de la cooperación militar entre México y Estados Unidos. Lo primero que hay que señalar a este respecto es que, lejos de tratarse de una relación nueva, se trata de una relación histórica, a partir del acercamiento entre ambos países como resultado de la participación de México en la segunda guerra mundial.

En este sexenio se buscó cumplir con dos objetivos que, de acuerdo con la terminología militar, podrían denominarse: estratégico o de largo plazo y táctico o de corto plazo. El objetivo estratégico ha consistido, en primer término, en reformular y ordenar la cooperación entre las Fuerzas Armadas de los dos países, especificando claramente los temas de colaboración, sus objetivos y sus plazos de vencimiento; en segundo término, y al igual que en todos los demás temas, ha consistido en inscribir la relación en el marco de un Grupo Bilateral de Trabajo.

El objetivo táctico tuvo que ver fundamentalmente con la tremenda disminución de la capacidad económica del gobierno mexicano durante 1995 y el efecto que ello tuvo, entre muchas otras áreas, en la de las tareas que tienen encomendadas el combate contra el narcotráfico. Por ello se buscaron apoyos temporales para las Fuerzas Armadas, mientras el país lograba resolver su grave situación económica y reconstruir los cuerpos de procuración de justicia. En ese contexto se da la transferencia a México de 73 helicópteros UH-1H y de cuatro aviones C-26 para apoyo de los esfuerzos de erradicación e interceptación de drogas. Ello complementado por programas *ad hoc* de capacitación para personal del Ejército y la Fuerza Aérea.

Sin embargo, ya para 1999, el gobierno mexicano se encontró en condiciones de fortalecer las operaciones de erradicación con material aéreo propio; así, en dicho año adquirió 76 aviones y 24 helicópteros, destinados al reconocimiento y la localización de plantíos ilícitos y pistas clandestinas. Como resultado de lo anterior, el año pasado, el gobierno de México devolvió la totalidad de los helicópteros a Estados Unidos.

Con el incremento de las capacidades nacionales, los éxitos en materia de interceptación y erradicación, así como el reforzamiento de la Estrategia contra las drogas se dio inicio a una nueva etapa de cooperación cuyo objetivo era fortalecer su Sistema de Vigilancia Aérea e incrementar sus capacidades de planeación y conducción de operaciones de interceptación.

Ahora, nos encontramos en lo que podría denominarse una segunda etapa de la cooperación, definida ya no por apoyos materiales sino, fundamentalmente, en términos del perfeccionamiento en los intercambios de información y en el adiestramiento especializado para instructores y operadores del Sistema de Vigilancia Aérea.

En resumidas cuentas, todo el esquema de colaboración, tanto en el área específicamente militar como en la más amplia de combate contra el narcotráfico, se ha sustentado en bases de respeto y equilibrio. Ha habido, sin duda, incidentes y fricciones, pero los avances en la cooperación han dado instrumentos para aumentar las capacidades institucionales, una arena de negociación, razones para exigir el cumplimiento de los acuerdos y elementos para elevar en forma sustancial el costo político de cualquier acción que se aparte del marco de colaboración formalmente establecido.

Es importante mencionar la transparencia en el manejo público de estos temas. El Senado de la República recibió, periódicamente, reportes del secretario de Relaciones Exteriores que informaban paso a paso acerca del avance de esta relación. Ello, al igual que la publicación de las Bases de coordinación interinstitucional, tanto aéreas como marítimas, permitieron hacer explícitas las reglas básicas con las cuales México opera y puede cooperar.

La cooperación jurídica

México y Estados Unidos han intensificado la cooperación en materia de asistencia legal, para prevenir, investigar y perseguir delitos que rebasan el ámbito tradicional de competencia jurisdiccional, con base en el Tratado de cooperación sobre asistencia jurídica mutua, en vigor desde 1991.

A través de un grupo de funcionarios de alto nivel encargados de la procuración de justicia se han desarrollado mecanismos efectivos y seguros para el intercambio de inteligencia y el estable-

cimiento de mecanismos de enlace para el combate contra las organizaciones delictivas transnacionales, lo que ha permitido fortalecer en forma considerable la cooperación en materia de control de desvío de precursores químicos y químicos esenciales, el combate contra el lavado de dinero, incluyendo investigaciones simultáneas de conformidad con el Acuerdo de intercambio de información financiera, y combatir el tráfico ilícito de armas mediante el desarrollo de programas para el intercambio de información en el rastreo de armas traficadas ilícitamente a lo largo de la frontera.

Con el objeto de facilitar estos contactos se han realizado también seminarios binacionales para fiscales y agentes de policía de México y Estados Unidos a fin de intercambiar conocimientos y experiencias sobre los sistemas jurídicos, las estructuras y las formas de aplicación de la ley en los dos países.

De igual manera se han agilizado los procedimientos para el desahogo de las solicitudes de extradición, mismas que han aumentado en forma considerable. El gobierno de México decidió que, en circunstancias excepcionales, concedería la extradición de nacionales mexicanos para ser procesados en los lugares donde sucedieron los hechos que se les imputan. Al respecto, los tribunales han sustentado tesis contradictorias argumentando, en un caso, que el artículo 4 del Código Penal Federal no contiene una prohibición para ello; y en otro, que dicho artículo prohíbe la extradición de mexicanos cuando se actualizan los supuestos previstos en dicho ordenamiento. Ante ello, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver lo que conforme a derecho corresponda.

Posición de México frente a la Ley Helms-Burton

El gobierno de México adoptó las medidas internas y una estrategia de política exterior para neutralizar el efecto negativo de la aplicación de las medidas extraterritoriales de la llamada Ley Helms-Burton.

En el orden interno, el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa de Ley que protege el comercio y la inversión, en vigor desde octubre de 1996, como “ley antídoto”, a fin de salvaguardar los intereses legítimos de los mexicanos que pudieran resultar afectados.

En materia de política exterior, la SRE instrumentó una estrategia para contrarrestar los efectos extraterritoriales de la Ley Helms-Burton en los ámbitos bilateral, trilateral, regional y multilateral.

Por la vía diplomática, se plantearon al Departamento de Estado las preocupaciones que suscitaba la aprobación de la iniciativa de ley y lo inaceptable de sus disposiciones por sus efectos extraterritoriales. En agosto de 1996 se entregó al enviado especial del presidente Clinton el documento Posición de México sobre la Ley Helms-Burton y la cuestión de Cuba, en el cual el gobierno de México ratificó al gobierno de Estados Unidos su “más enérgico rechazo” a la Ley Helms-Burton, porque “incluye disposiciones específicas relativas a su aplicación extraterritorial que ignoran el principio fundamental de la igualdad soberana de los Estados y, por consecuencia, son claramente incompatibles con el orden jurídico internacional.

La citada ley, argumentó el gobierno de México, resulta inaceptable,

pues a la violación de normas del derecho internacional por la adopción de medidas coercitivas contra el Estado cubano, se suma la pretensión de sancionar a personas físicas y morales de nacionalidad mexicana por llevar a cabo operaciones financieras y comerciales con Cuba, contraviniendo, entre otros instrumentos jurídicos, la Carta de la Organización Mundial de Comercio y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El presidente de Estados Unidos ha suspendido en forma semestral, desde julio de 1996, la entrada en vigor del Título III de la Ley Helms-Burton (que contempla la posibilidad de demandas legales en Estados Unidos contra personas que “trafiquen” con propiedades “confiscadas” a estadounidenses en Cuba); sin embargo, ante la ejecución en algunos casos del Título IV de la misma ley (retiro de visas), la embajada de México presentó la protesta formal del gobierno mexicano por el intento de aplicación indebida de la jurisdicción de Estados Unidos.

El Grupo de Río y la Unión Europea se pronunciaron en contra de la Ley Helms-Burton; los gobiernos de México y de Canadá coincidieron en que dicha ley es incompatible con las obligaciones de Estados Unidos derivadas del TLC; y el Comité Jurídico Interamericano concluyó que “los fundamentos y la eventual aplicación (de la Ley Helms-Burton) en las áreas significativas ante-

riormente descritas (1. la protección de los derechos de propiedad de nacionales; y 2. la extraterritorialidad y los límites que fija el derecho internacional al ejercicio de la jurisdicción), no guardan conformidad con el derecho internacional". El caso es interesante porque México desplegó en la Organización de los Estados Americanos, y con Europa y Canadá, una acción consistente y abierta para contrarrestar una sanción unilateral, extraterritorial y contraria al derecho internacional.

El saldo

Las relaciones con Estados Unidos, por la historia, por la integración económica y por las diferenciadas culturas, han estado siempre en el debate nacional. Hoy, por el peso de México en esa relación, están también en el debate interno de Estados Unidos en términos, por cierto, no muy diferentes de los que ha presentado la relación bilateral en la política interna mexicana a lo largo de décadas.

A fin de comprender y manejar mejor esa relación es preciso descartar dos conceptos dañinos: por un lado, la ingenuidad de modelos ilusorios y, por el otro, la fatalidad o el determinismo. Fatalidad que implica un estrechamiento en las posibilidades del país para construir escenarios positivos y virtuosos con Estados Unidos.

La memoria histórica debe entenderse como aprendizaje, no como obstáculo. No es posible plantearse una identidad diluida en el más puro pragmatismo, tampoco lo es vivir en cartabones que se abstraen de las duras realidades de la geografía y del poder. Se trata de construir un modelo de relación moderno y funcional que permita proyectar hacia el futuro la viabilidad de los principios que los mexicanos comparten. Hay que pasar, pues, de una política defensiva y reactiva a una propositiva y previsoras. La responsabilidad y la objetividad sustituyen a la emoción.

México es un país de pertenencias múltiples demasiado complejo para etiquetarlo. Somos norteamericanos, caribeños, centroamericanos, latinoamericanos. Somos país del norte y del sur; con niveles de alto desarrollo y de subdesarrollo; de la Cuenca del Pacífico y con vinculaciones únicas hacia Europa. Contamos con decenas de mecanismos que permiten manejar problemas; evitar escaladas que distorsionan el conjunto de la relación; que dan

espacio para imaginar y plantear propuestas a mediano y largo plazos; que dan equilibrio en la mesa de negociaciones; que permiten fluidez en el diálogo; que dan lugar a avances secuenciales que se transforman, en su seguimiento, en avances cualitativos.

A manera de epílogo

Son buenas las cuentas que este gobierno entregará a su sucesor sobre el manejo de las relaciones con Estados Unidos. Podía no haber sido así. No ha sido así en el pasado. La nuestra, no es una relación deteriorada y enfrentada. ¿Qué va a sobrevivir de este lustro pasado? No caben, creo yo, fervores, entusiasmos, decepciones o arrepentimientos. Lo que existe es una realidad evanescente: lo que quede de ella serán nuevos reconocimientos; nuevos entendimientos que maduren el respeto debido en medio de un torbellino de intercambios y vínculos; y, tal vez, nuevos problemas, distintos de los que enfrentamos en nuestro tiempo.
