

*México y Estados Unidos: hacia la cooperación estratégica**

Andrew Selee**

Este trabajo está enfocado a las dinámicas de la relación bilateral entre México y Estados Unidos, intentando explicar la disyuntiva entre la integración real que se está viviendo entre los dos países, y el comportamiento de ambos gobiernos que siguen atrapados en un ciclo de acercamientos y distanciamientos que poco responde a la dinámica social, cultural y económica de la relación. El argumento central es que la integración paulatina entre los dos países requiere atención constante y estrategias claras para sacar el mayor provecho del proceso, y evitar los efectos negativos que éste pudiera generar. *Hay un costo alto de no hacerlo: se generan malos entendidos al nivel diplomático y social y, más grave aún, la pérdida de oportunidades para el bienestar de ciudadanos en ambos países.* Solamente si los dos gobiernos intentan crear políticas estratégicas para manejar la integración entre países, buscando delinear áreas de interés común y políticas de cooperación, se puede convertir esta integración en oportunidad para el desarrollo armónico y la seguridad de sus ciudadanos.

Integración paulatina y constante

México y Estados Unidos están cada día más integrados en lo demográfico y lo económico, y cuentan cada vez más con mejores canales de información para conocer al otro país. Sus percepciones del "otro lado" son cada vez más realistas y basados en el efecto real que tiene claros matices regionales de cada país; tampoco es un proceso rápido ni unidireccional. Sin embargo, no

* Este trabajo fue entregado con motivo del XXX Coloquio Internacional de Primavera, celebrado en la FCPys-UNAM del 16 al 21 de mayo de 2005.

** Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de California, San Diego, y candidato a Doctor en Estudios Políticos por la Universidad de Maryland. Actualmente es Director del Instituto México del Centro Woodrow Wilson.

deja de ser un proceso que se va intensificando debido a varios factores que lo van empujando.

Primero, el número de mexicanos que viven en Estados Unidos (definido por país de nacimiento) va en aumento y alcanzó, en 2004, la cifra de 10.6 millones, aproximadamente 8 a 9 por ciento de la población total de México. Esta emigración, proveniente de unos 300 municipios mexicanos en su mayoría, ya se ha extendido por todo el país; en la actualidad, incluye fuertes flujos migratorios de estados como Veracruz y Chiapas, que antes no tenían migración significativa hacia Estados Unidos. Del otro lado de la frontera, hay unos 24 millones de personas en Estados Unidos de origen mexicano (la cifra real es mayor), y la gran mayoría cuenta con la ciudadanía estadounidense. Esto representa casi el 8 por ciento del total de la población en Estados Unidos. Si bien la migración mexicana hacia Estados Unidos se concentraba principalmente en pocos estados (California, Texas, Illinois, Nuevo México, Arizona y Colorado), ahora esta migración se ha extendido a todo el país, con incrementos notables en estados como Carolina del Norte, Georgia, Florida, Utah y Nevada. No es exagerado señalar que no hay un mexicano que no tenga un familiar o conocido en Estados Unidos, ni estadounidense que no conozca a mexicanos en su comunidad.

Además, esta migración está teniendo un importante peso económico, político y cultural entre ambos países. En lo cultural, está transformando la música, el arte y la literatura; vale comentar, por ejemplo, la importancia de Miami o Los Ángeles en la industria de la música mexicana, y en la entrada de ésta al mercado estadounidense, las alianzas de medios de comunicación de ambos lados de la frontera y la influencia mutua y apenas incipiente de las literaturas de ambos países. En lo económico, habría que señalar la relevancia de las remesas en México —unos 18 millones en 2004— y la importancia de los volúmenes de compra de los mexicanos y mexico-americanos en Estados Unidos, que es de un orden de 20 veces mayor que las remesas. En lo político, no habría que descuidar la influencia del posible voto en exterior en la política mexicana, así como las redes informales y formales que inciden en las elecciones locales. Tampoco habría que olvidarnos de la influencia que tiene el ciudadano mexicano-americano (y latino) en la política estadounidense: la elección de Antonio Villaraigosa como alcalde de la segunda ciudad de Estados Unidos, la de Bill Richardson como gobernador de Nuevo México, y la de Ken Salazar como senador por Colorado son sólo algunos indicios. También los inmigrantes mexicanos juegan un papel cada vez más importante en la política local, sobre todo en cuestiones educativas en sus localidades de residencia.

Este cambio demográfico está complementado por un cambio económico entre ambos países. En sólo 10 años, se triplicó el comercio entre ambos países, y México llegó a ser el segundo socio comercial de Estados Unidos (alrededor de 12 por ciento del comercio de este país), con una concentración de comercio mexicano con su socio al norte alrededor de 85 por ciento. Este cambio económico tiene su epicentro en el norte de México, el Distrito Federal y el Estado de México, y en el suroeste de Estados Unidos, California y Texas principalmente; pero también influyen otras partes de los dos países en menor grado (y en mayor grado, en algunos como el estado de Michigan). Aunado al comercio, las inversiones mutuas de cada país han aumentado la inversión mexicana en Estados Unidos, sobre todo en años recientes. No sólo son las empresas estadounidenses las que invierten en México, sino que las mexicanas han entrado fuertemente en el mercado estadounidense (casos como los de CEMEX, Bimbo, Tecate, Corona, Vitro y muchos otros).

Estos cambios han llevado a que los medios de comunicación en cada país tengan mayor cobertura hoy que antes de lo que sucede en el otro lado de la frontera. No sólo ha aumentado el número de reporteros que cubren las noticias del país vecino, sino que están cada vez más dispuestos a cubrir noticias que van más allá de la nota del día, y exploran aspectos socioeconómicos y de la vida diaria. Es decir, hay un salto cualitativo, no solamente cuantitativo, en la cobertura periodística. Este proceso ha sido impulsado también por nuevas alianzas entre medios de comunicación en asuntos de frontera, alianzas que van desde compartir información hasta tener intereses económicos entrelazados.¹ Este acceso a nuevas formas de información y las interacciones personales que generan tanto la migración como el intercambio económico, ha llevado a que ciudadanos en los dos países tengan cada vez más una idea realista del otro, y una visión más pragmática y menos ideologizada de sus semejantes del otro lado de la frontera.²

El ciclo de encuentros y desencuentros

A pesar de la creciente (si bien paulatina) integración entre México y Estados Unidos, los gobiernos de los dos países siguen atrapados en un ciclo de

¹ Véase Rossana Fuentes Berain, Andrew Selee y Heidy Servin-Baez (comps.), *Writing Beyond Borders: Journalism Between Mexico and the United States*, Woodrow Wilson Center y *Foreign Affairs en español*, Washington D.C. y México (próximo a publicarse).

² Véase Andrew Selee (comp.), *Perceptions and Misconceptions in U.S.-Mexico Relations*, Woodrow Wilson Center y *Letras Libres*, Washington D.C., 2005.

acercamientos y alejamientos, encuentros y desencuentros, que poco tienen que ver con este proceso. Sin abundar en la historia de este proceso, vale apuntar que Estados Unidos cambia entre “descubrir” a su vecino del Sur y ponerle mucha atención –sobre todo en periodos en que el gobierno del país tiene un fuerte énfasis en el multilateralismo– y luego olvidarse de su vecino, para dedicarse a otras regiones del mundo (y a políticas más bien unilaterales). Hay una conciencia de que algo se tiene que hacer con el vecino –y mucho se hace a nivel de coordinación día a día–, pero la política de Estado hacia México varía entre ser intensa y descuidada casi por completo. Por el otro lado, el gobierno mexicano parece ver a su vecino del Norte con una mezcla de oportunidad y amenaza. Este ciclo parece corresponder a momentos en que el gobierno mexicano sigue una política exterior proactiva, o una que privilegia la soberanía a ultranza y desconfía de su inserción en el mundo.

Como un viejo matrimonio en el que los esposos ya no se llevan bien, pero saben que tienen que vivir juntos (porque comparten casa y bienes, tienen hijos juntos o, en este caso, comparten un continente y tienen población e intereses económicos mezclados), la reacción de uno afecta al otro casi en automático, de manera subconsciente. Los repertorios y esquemas al relacionarse son también establecidos –y tan inconscientes– que, sin terapia familiar, es probable que nunca se logre alcanzar una mejor manera de relacionarse, y seguirán viviendo juntos pero infelices, perjudicándose mutuamente (y a sus hijos, que es aún peor), sin resolver nunca sus diferencias. Para los gobiernos de México y Estados Unidos, los eventos de 2001-2003 son emblemáticos. Primero se vivió un momento de euforia (eventos externos pueden provocar hasta en la pareja más cínica momentos de regocijo en su matrimonio). Hablaban de los líderes, de la amistad entre países y trazaban grandes planes. Luego, vino el 11 de septiembre, y el gobierno mexicano, de manera inconsciente, sintió el cambio de ánimo en Estados Unidos, subía el tono beligerante y reconocía que esto podría ser el inicio de un periodo unilateral en aquel país. Temerosos ante esta actitud, el gobierno mexicano entró en una fase defensiva e hizo una defensa a ultranza de su soberanía. La administración del presidente Vicente Fox fue incapaz de dar su pésame al presidente Bush, o de mandar 10 enfermeras o 10 bomberos a Nueva York, como acto solidario y simbólico, lo que habría sido un golpe maestro. Se enfriaron las relaciones. Poco después, Estados Unidos decidió ir a la guerra contra Irak y necesitaba el voto de México en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas. Más que valerse de su amistad con México, usó todo tipo de presiones públicas y privadas para inducir el voto mexicano a favor de la propuesta. Cada gobierno,

ante una situación de tensión, reaccionó con posturas tradicionales: México retractándose temerosamente de la relación, y Estados Unidos tratando a México con la mano dura y prepotente. Hay tiempos buenos en estos matrimonios disfuncionales, pero sin terapia tienden a regresar a sus viejos patrones de conducta después de un tiempo.

En este caso, hay hijos de por medio. Más de 10 millones de mexicanos en Estados Unidos, y 10 millones de personas que viven en la frontera. Millones de personas en ambos países que dependen directa o indirectamente de la relación económica bilateral. Millones de mexicanos y unos tantos más estadounidenses que viven sumidos en la pobreza podrían beneficiarse de medidas para estimular la economía bilateral. No se vale seguir sin terapia. El costo humano es demasiado alto por no tener una estrategia inteligente para manejar la relación bilateral de forma inteligente. Veo dos gobiernos que provocan discrepancias serias entre ellos y, peor aún, dejan pasar oportunidades para mejorar el bienestar de los ciudadanos en ambos países. Seguir con un marco legal disfuncional sobre migración genera ineficiencias económicas, deja a más de cinco millones de personas viviendo en la clandestinidad y propicia cientos de muertes en la frontera (me refiero sobre todo a la frontera México-Estados Unidos, pero también a la de México-Guatemala). No tener un debate serio sobre la integración económica propicia la ineficiencia comercial, pero también desperdicia oportunidades para generar la infraestructura física, educativa y tecnológica necesaria para que más personas en los dos países puedan beneficiarse del intercambio económico. No tener un debate serio sobre la seguridad permite que el crimen organizado crezca en los dos países. No pensar creativamente desperdicia oportunidades para avanzar hacia esquemas de inversión en empleo, producción y mercadeo de productos. No cooperar entre los dos gobiernos cuesta vidas y oportunidades de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos inmersos en la integración creciente.

Una propuesta de cooperación estratégica

Las formas en que los gobiernos podrían cooperar estratégicamente para beneficio mutuo son numerosas, pero todos requieren, antes que nada, de un compromiso de alto nivel para pensar creativamente y ser conscientes en la relación. Eso quiere decir que el gobierno de Estados Unidos tiene que moderar sus instintos unilaterales y México sus instintos defensivos. Requiere reconocer que hay intereses compartidos y estratégicos que pueden

rendir frutos para ambos países. Sin entrar en detalles, quisiera señalar algunas oportunidades:

a) regularizar el marco legal para la migración. Este es un cambio que en general tiene que hacerse en Estados Unidos, y tiene posibilidades de salir (aunque dista de ser seguro); pero México puede coadyuvar, con mucha sutileza, en este proceso, usando su poder de cabildeo y su red de consulados, entre otras cosas. También requiere coordinación para enviar las señales correctas en los momentos adecuados, tomando la iniciativa para reformar su propio marco regulatorio sobre migración (qué hacer, por ejemplo, con los trabajadores temporales guatemaltecos que representan más o menos el 70 por ciento del flujo migratorio en la frontera sur, y que viene cada año a Chiapas a trabajar y regresan a su país). Además, se puede pensar en iniciativas secundarias de los dos países, como políticas en educación para niños migrantes (la iniciativa de la Secretaría de Educación Pública con el estado de Utah es un modelo alentador y digno de replicar);

b) fomentar la inversión en infraestructura física, educativa y tecnológica, e impulsar los proyectos productivos que generan empleo. Esto se puede hacer de numerosas formas, por ejemplo, ampliar el ámbito de acción y las funciones del Banco de Desarrollo para América del Norte (NADBank); crear un Fondo de Inversión Norteamericana o una serie de pequeños fondos e instituciones existentes; crear créditos u otros incentivos al sector privado para invertir en sectores estratégicos (educación, carreteras, tecnología, etc.); incentivar el intercambio académico y la colaboración entre universidades, etc., y

c) crear iniciativas de seguridad compartida, que privilegian esfuerzos conjuntos contra el crimen organizado, seguridad ciudadana y atención a desastres naturales, pero usan estos esfuerzos para mejorar la tecnología y desarrollar estrategias de colaboración (mecanismos de respuesta, bases de datos compartidos y, sobre todo, confianza).

Ninguna de estas propuestas –y cada una tiene varias partes– es sencilla y, bajo las condiciones coyunturales de la relación bilateral, es poco probable que avancen. Sin embargo, hay que pensar en lo que podría ser factible y comenzar el cambio de las mentalidades, e impulsar la idea de que la integración crea oportunidades para ambos países, pero que éstos se realizarán sólo si los dos gobiernos deciden emprender acciones de una estrategia clara y consistente hacia el otro país y hacia la integración que se está viviendo.