

Revista Enfoques
Universidad Central de Chile
enfoques@ucentral.cl
ISSN (Versión impresa): 0718-0241
CHILE

2008
Jorge Rebolledo Flores
FRONTERAS POROSAS: EL CASO DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS
Revista Enfoques, primer semestre, año/vol. VI, número 008
Universidad Central de Chile
Santiago, Chile
pp. 173-191

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Universidad Autónoma del Estado de México

<http://redalyc.uaemex.mx>



Fronteras Porosas: El Caso de México y Estados Unidos

Jorge Rebolledo Flores
Universidad de Miami
j.rebolledoflores@miami.edu

Resumen

El presente artículo analiza, desde una orientación teórico-histórica, las diferentes estrategias que el gobierno de Estados Unidos ha empleado ante los desafíos presentados en la frontera México-estadounidense a lo largo de los siglos, y da respuesta a una pregunta que se ha vuelto recurrente: ¿Por qué la lógica económico-laboral —que parecería la natural— no es la que actualmente prevalece en el control de la frontera México-Estados Unidos? Una posible respuesta se inspira en un nuevo paradigma teórico-histórico: el constructivismo, el cual hace de la percepción de México como amenaza a la seguridad estadounidense, el leitmotiv del manejo de dicha frontera. En consecuencia, una hipótesis puede ser adelantada: Una estrategia que descansa en una lógica diferente sólo puede derivarse de la erosión de dicha imagen.

Palabras Clave: Fronteras, Seguridad, Inmigración, México-Estados Unidos

POROUS BORDERS: MEXICO AND US

Abstract

In this work, the author evaluates through a theoretical and historical perspective the several strategies adopted by the US government in order to deal with the challenges posed by the US-Mexican border. In this effort, an answer is offered to a relatively frequent question: i.e. what has kept the establishment of the “natural” labor and economical logic in the US-Mexican border control? The proposed answer, drawing its inspiration from constructivism, suggests that the American perception of Mexico as a threat becomes the leit motif of the US-Mexican border control. From this answer, the author derives the following hypothesis: it is only through the erosion of this perception that a new strategy, underpinned by a different logic, can be envisaged.

Keywords: Border Control, Immigration, National Security, US, Mexico

Introducción

*Ya habían pasado la aduana, la que está
en El Paso, Texas, pero en mero San Antonio
los estaban esperando; eran los rinches de Texas
que comandan el condado.*

La Banda del Carro Rojo
Paulino Vargas / Los Tigres del Norte

Tradicionalmente, el control fronterizo ha sido concebido como el esfuerzo y derecho soberano de cualquier Estado para restringir el acceso —y con ello las amenazas— a su territorio. Una vez acabada la Guerra Fría e impuesta la lógica de la globalización, las fronteras parecían erosionarse.

Sin embargo, una de las consecuencias inmediatas y naturales de los ataques terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001, en las ciudades de Nueva York y Washington DC, fue el endurecimiento de las políticas de escrutinio en los puertos de embarque y de destino de todo el mundo y, particularmente, de las fronteras estadounidenses.

Para los observadores y estudiosos de la frontera México - Estados Unidos, el episodio no es algo nuevo. Históricamente, dicha frontera ha dado forma a un sinnúmero de estrategias de control fronterizo que la han convertido, además, en fuente de permanente conflicto en la relación bilateral entre ambos países.

Al revisar la historia de las fronteras estadounidenses, encontramos que en términos de seguridad, el control fronterizo se concentró en las amenazas provenientes de Europa o Asia, y no de la frontera sur. En este sentido, debe señalarse que la inmigración proveniente de México fue por siglos considerada como un asunto económico laboral y en esa lógica, se estableció por muchos años el control fronterizo. Dado que los ataques terroristas del 11 de septiembre no provinieron de la frontera sur y que actualmente la inmigración proveniente de México aporta más a la economía estadounidense que el mismo Tratado de Libre Comercio (TLCAN), una pregunta se ha vuelto recurrente: ¿Por qué la lógica económico-laboral —que parecería la natural— no es la que actualmente prevalece en el control de la frontera México-Estados Unidos?

Al presentar y explicar, desde una perspectiva teórico-histórica, las diferentes estrategias que el gobierno de Estados Unidos ha empleado ante los desafíos que ha presentado la frontera México-estadounidense a lo largo de los siglos, este trabajo da respuesta a dicha pregunta: El actual control de la frontera sur de Estados Unidos se inspira en un nuevo paradigma teórico-histórico —el constructivismo— que hace de la percepción de México como amenaza a la seguridad estadounidense el leitmotiv del manejo de dicha frontera.

En consecuencia, una hipótesis puede ser adelantada: Una estrategia que descansa en una lógica diferente solo puede derivarse de la erosión de dicha imagen. De ser así, se puede esperar no sólo una mayor cooperación con el gobierno de México, que relaje el control fronterizo, sino el paso a un ordenamiento formal de la inmigración proveniente de la frontera sur. Sólo el tiempo dirá si la lógica del miedo, impuesta por la administración Bush —y de la que se deriva la percepción de mayores controles fronterizos como medidas de prevención para un ataque terrorista— durante los últimos seis años, puede ser revertida.

1. Teorías y Estrategias Históricas

A lo largo de los siglos, diversas teorías han inspirado no sólo el análisis de las políticas de seguridad, sino además, su misma implementación (Zinser, 1995:53). Pero, a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la comunidad de inteligencia de Estados Unidos fue sometida a un profundo proceso de reestructuración. Al tiempo que las Fuerzas Armadas estadounidenses se avocan a combatir un nuevo enemigo, el terrorismo, se dio paso a la creación de una nueva e inmensa agencia federal para coordinar la seguridad interna, el Departamento de la Seguridad Interna o de la Patria (*Homeland Security* como es denominada la nueva agencia en inglés).

En esta coyuntura, el debate sobre la teoría y la práctica en términos de seguridad se puede resumir en una simple pregunta: ¿Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, fueron consecuencia de fallas en la interpretación teórica de la seguridad estadounidense o simplemente de su práctica?

Tradicionalmente, la escuela realista ha concebido las fronteras en términos de seguridad militar. Históricamente, la mayoría de las guerras entre Estados se han originado por la defensa o la conquista territorial. El Estado moderno fue creado como una máquina de guerra, los Estados hacían guerras y las guerras hacían Estados; bajo esta visión, las fronteras y su seguridad se refieren fundamentalmente a relaciones interestatales y no transnacionales (Andreas, 2003:80). Dado que en los últimos tiempos se ha registrado un incremento al respeto de lo que Mark Zacher (2002:252-250) ha denominado la “norma de integridad territorial” de los Estados, la función militar tradicional de las fronteras se ha vuelto menos importante.

Sin embargo, esta norma no tiene un equivalente que inhiba a los actores no estatales, particularmente aquellos actores transnacionales clandestinos (terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, etc.) que cruzan fronteras para violar leyes. Es aquí donde los Estados encuentran la raíz de las nuevas amenazas a su seguridad y de donde deriva la racionalidad para expandir los controles fronterizos. Debe hacerse notar, que esta nueva expansión se aleja de la concepción militar para acercarse a la de la aplicación de la ley (Mearsheimer 1990:5-56). Esto explica el incremento de efectivos cuya actividad es más cercana a un modelo de policía como los son la DEA, el FBI y, por supuesto, la Patrulla Fronteriza o *Border Patrol*.

Desafiando estas concepciones, se encuentran también el paradigma constructivista y el referente de la globalización. En términos simples, el paradigma constructivista explica las reticencias para avanzar en la construcción de soluciones integrales para el manejo de la frontera mexicano-estadounidense. A saber, uno de los principales supuestos de la teoría constructivista señala que la percepción de identidades, normas y de la cultura juega un papel importante en la formulación de las políticas relacionadas con la seguridad. Esto es, la concepción de estrategias para el manejo de las fronteras estadounidenses descansa en la percepción de México y los mexicanos como un riesgo para la seguridad nacional de Estados Unidos; quien ha contribuido en mucho al clima anti-mexicano que prima en la opinión pública estadounidense es Samuel Huntington (2004). Este sentimiento anti-mexicano representa un factor que no debe soslayarse al analizar el diseño del control fronterizo implementado durante los últimos años.

Por su parte, la globalización, que es caracterizada por la intensificación de la interdependencia y de la actividad transfronteriza, supone y sugiere la erosión de las fronteras. Ergo, de la desaparición del enfoque tradicional sobre las amenazas a la seguridad y de la incorporación de la racionalidad económica al debate de las fronteras. La guerra da paso a los complejos procesos que dan forma a la globalización, haciendo posible o imponiendo la estandarización de los patrones de consumo y de la adopción de la democracia liberal y de la economía de mercado a lo largo y ancho del orbe (Cfr. Fukuyama, 1992).

2. México y EUA: 3.000 Kms. de una Frontera Porosa

Como se ha dicho, la historia de la vecindad de México con Estados Unidos constituye un ejemplo claro de la evolución en la concepción y control de las fronteras. En primera instancia, la pérdida de California y Texas durante el Siglo XIX, obedeció a la concreción del Destino Manifiesto, la máquina de la guerra haciendo un Estado. Así, en el año de 1857, el presidente norteamericano Jacob Buchanan, pronunció lo que se convertiría en el Destino Manifiesto: *“Está en el destino manifiesto de nuestra raza extenderse por todo el continente de la América del Norte; esto sucederá antes de mucho tiempo si se espera que los acontecimientos sigan su curso natural”*.

Esta lógica había estado presente mucho antes y había dado forma —en el mismo siglo XIX— a las políticas por las que Estados Unidos expandiría sus fronteras y por las que un naciente y débil México perdería el territorio de lo que hoy es Texas, Nuevo México, Arizona, y California.

Sobra decir, que la convicción de los constructores de la Unión Americana de tener el derecho divino a la expansión, habría de involucrar a la mayoría de los países que compartían el continente con la nueva nación, y no sólo a aquellos con quienes compartía sus fronteras. La lógica expansionista continuaría presente en los años posteriores. A finales del Siglo XIX, el gobierno norteamericano volcó su atención hacia Centroamérica y el Caribe: *“A partir de la guerra con España en 1898 y hasta 1965, Estados Unidos intervino directamente más de 15 veces en Puerto Rico, Cuba, Haití y República Dominicana.”*(Dozer, 1971)

Reconocidos y aceptados los límites impuestos por la ambición estadounidense, la función militar tradicional en la frontera común registró cierta disminución. Aun cuando se puede argumentar que la legislación de hasta principios del siglo XX era en cierta forma restrictiva, no se puede afirmar que la inmigración proveniente de Canadá o México fuese gran preocupación para el gobierno de Estados Unidos.

Entre 1848 y, casi, hasta 1910, la frontera definía ciudadanía —derechos y obligaciones—, pero no constreñía la movilidad de mercancías y personas. La región fronteriza se caracterizaba por ser un territorio lejano a las burocracias centrales de Washington y la Ciudad de México y, en tal sentido, un tanto abandonada a sus propios recursos.

Si bien existían desde entonces leyes que regulaban el flujo migratorio, la atención se concentraba en las corrientes provenientes de Europa y, por ello, la frontera sur resultaba un punto de tránsito más o menos libre para las personas. Un buen ejemplo de ello es el Acta de Inmigración de 1891, que instruye al Secretario del Tesoro a prescribir las reglas de inspección a lo largo de la frontera con Canadá, Columbia Británica y México para no obstruir o innecesariamente demorar, impedir o perturbar a los pasajeros en viajes ordinarios entre estos países y Estados Unidos (Kurgan, 1998). Es decir, la legislación de la época consideraba a la inmigración proveniente de México como un asunto económico-laboral y no uno que requiriese la aplicación de la ley.

De igual forma, conviene destacar que durante esta época el servicio de inmigración estadounidense se concentra en la inmigración que llega a Estados Unidos por barco y no por tierra, y resulta interesante que hacia el año 1893, 119 de un total de 180 oficiales de inmigración se encontraban destacados en Ellis Island mientras que en la frontera sur sólo se registra la presencia de uno de ellos (Payan, 2006).

Debe señalarse también, que durante esta época el servicio de inmigración de Estados Unidos formaba parte del Departamento del Tesoro y en 1903 pasó a formar parte del Departamento de Comercio y Trabajo, lo que refleja también la concepción que relacionaba a los inmigrantes con cuestiones económicas y no con cuestiones de seguridad nacional. Asimismo, es en estos mismos años

que el nacimiento de grandes centros urbanos industriales en el Noreste de los Estados Unidos alimentó la inmigración hacia la Unión Americana. Por ello, en 1907, inspectores del Servicio de Inmigración de Estados Unidos (INS por sus siglas en inglés) comenzaron a concentrar su atención en los flujos migratorios provenientes de México. Dicha atención sin embargo, se concentró en grupos de sirios, griegos, japoneses y chinos, que atraídos por la porosidad de la frontera, se internaban en territorio mexicano para después penetrar en territorio estadounidense. En consecuencia, el servicio de inmigración inició el registro de llegadas a través de dicha frontera considerando a los no-nacionales de México como “inmigrantes ilegítimos”, mientras que los inmigrantes mexicanos siguieron siendo considerados como “legítimos”.

En contraste con el resto de los inmigrantes a los cuales se les cerró la frontera, los mexicanos estaban sólo obligados a pagar un impuesto en el momento de entrada y, de no poder hacerlo, optaban por el cruce en puntos no oficiales. Resalta el hecho de que los registros históricos no reportan detenciones, o deportaciones de dicho tipo de entrada. Tal era el carácter de la frontera de México, que el mismo Presidente de los Estados Unidos declarararía que la frontera México - Estados Unidos estaría cerrada para todos excepto a aquellos ciudadanos y residentes de buena fe de México (Paredes, 1976: 1, citado por Payan, 2006).

Sin embargo, hacia 1910 Estados Unidos, intentando no ser arrastrado por las pugnas internas de los diferentes grupos que se enfrentaban en la Revolución Mexicana, inició un cambio en el manejo del control de su frontera sur. En esta lógica, se desarrolló la imposición de mayores impuestos y de otro tipo de requerimientos —como pruebas de instrucción— que hicieron más difícil la interacción de ciudadanos mexicanos en territorio estadounidense. Simultáneamente se inició el establecimiento de guarniciones militares estadounidenses para custodiar aquellos puntos álgidos de la frontera. Dos pasajes históricos sirven para entender e ilustrar el nuevo tratamiento al que sería sometida la frontera México - Estados Unidos.

En primer término, se evoca la expedición punitiva de las fuerzas estadounidenses en 1916 a territorio mexicano. Como ha sido documentado por diversos especialistas, el reconocimiento a finales de 1915 por parte del Presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, al gobierno que de la lucha fratricida librada por años

asumió el poder —el de Venustiano Carranza—, motivaría una reacción del perdedor, el legendario Pancho Villa. Por razones que escapan al espacio y al tema central de este ensayo, debemos apuntar que la historia —que también es leyenda— nos dice que tras el “desaire de Wilson”, Pancho Villa, ya reducido a la calidad de *bandolero*, enfureció al punto de jurar hacerle la guerra a Estados Unidos y ¡matar a cualquier “gringo” que se cruzara por su camino! El resultado es conocido, Pancho Villa y sus *Dorados* atacan el poblado fronterizo de Columbus, Nuevo México y esto deriva en la expedición punitiva. Esta expedición punitiva, habría de ser encabezada por el General “Jack Black” Pershing y tendría como objetivo —fracasado- el capturar y llevar ante la justicia al infractor Pancho Villa.

En segundo término debe recordarse la imposición de la era de la prohibición de enero 16 de 1920, donde la enmienda número 18, a la Constitución estadounidense, inició la prohibición de la fabricación, venta y/o importación de bebidas alcohólicas. Con ello, también se dio forma a un gran mercado negro que continuó abasteciendo la demanda estadounidense de bebidas embriagantes y que evolucionaría para convertir las rutas de abastecimiento en rutas de tráfico de personas y de estupefacientes. En consecuencia, y sin mucho éxito para atender su tarea principal, la burocracia encargada del control fronterizo se incrementó.

Más allá de los resultados inocuos de la estrategia se debe señalar que estos episodios constituyen los ejemplos más notorios de la racionalidad, que encuentra en los actores no estatales las nuevas amenazas a su seguridad y la aplicación de la ley como control fronterizo. En los años subsiguientes, las disparidades económicas de ambos países continuaron atrayendo inmigrantes provenientes de México a la Unión Americana, sin embargo, el entendimiento entre ambos países emanado del reconocimiento de Washington de los diversos gobiernos emanados de la revolución mexicana, permitirían en los hechos una regulación y una práctica bastante laxa sobre el tema.

El ejemplo más claro lo constituye el programa “bracero”, instrumentado desde la segunda guerra mundial y vigente hasta la década de los sesenta, por el cual millones de mexicanos suplieron la escasa mano de obra en la Unión Americana, resultante de la coyuntura histórica. No obstante, en el año de 1969 los conflictos en la frontera México-estadounidense concentraron nuevamente las miradas de

políticos, analistas y ciudadanos de ambos países y reposicionó el manejo de las fronteras bajo el paradigma del control policiaco.

En dicho año, la administración del Presidente Nixon, en un intento por reducir el tráfico de drogas provenientes de la frontera sur, instrumentó la “Operación Intercepción” (*Operation Intercept*) ordenando el “cierre virtual” de su frontera con México. Esta operación no tuvo éxito pues los narcotraficantes pronto encontraron nuevas rutas y métodos para internar la droga en Estados Unidos. Aun más, las largas filas generadas por el minucioso escrutinio realizado a todos los vehículos y personas que intentaban cruzar hacia territorio estadounidense, obstaculizó el comercio bilateral y trastornó la actividad económica de las ciudades fronterizas norteamericanas que vieron mermadas sus ganancias, dado que la gran parte de los consumidores en la zona provienen de México e interrumpieron su paso al “otro lado” para realizar sus compras, que en la vida fronteriza resultan ser cuestión de todos los días (Craig, 1989:72-73). Las protestas del gobierno mexicano y de la comunidad empresarial afectada en Estados Unidos, pusieron fin a la diplomacia coercitiva instrumentada desde Washington.

El episodio se repetiría en 1985, cuando en represalia al asesinato en territorio mexicano del agente de la DEA, Enrique Camarena, a manos de los principales cabecillas del narcotráfico en México, fue lanzada la Operación Intercepción II (Shannon, 1998:50-52). En esta ocasión, el gobierno mexicano hubo no sólo de capturar a los asesinos del agente de la DEA, sino redoblar sus esfuerzos para combatir el narcotráfico. Con ello, el gobierno estadounidense permitió la normalización de los cruces fronterizos.

La evidencia histórica demuestra que durante esta misma época existían grandes contradicciones en el discurso político y la formulación e implementación del control fronterizo estadounidense. Después del endurecimiento del control fronterizo por parte del gobierno estadounidense y tras el retorno a la normalidad, esto es, a la formulación de la política migratoria referente a México regida por una lógica económica bastante laxa y permisiva, se dio paso a la última gran reforma migratoria (1986), conocida como el Acta para la Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés) que permitió la legalización de millones de mexicanos indocumentados y ya radicados en territorio estadounidense (Fernández, 2001:3).

La década de los noventa registra una gran paradoja en el discurso, el diseño y la implementación de las estrategias estadounidenses para el control de su frontera sur. Si bien el Tratado de Libre Comercio de América del Norte constituye el referente más claro de la re-incorporación de la racionalidad económica al debate de la frontera México-estadounidense, la percepción negativa de los inmigrantes latinoamericanos y particularmente de los mexicanos –acrecentada a partir de la mitad de la década de los noventa– ha generado nuevas estrategias que han hecho más estricto el manejo del control de la frontera sur estadounidense.

Así es, de forma casi simultánea a la entrada en vigor del TLCAN (1° de enero de 1994), el gobierno de Estados Unidos implementó, en el sector Tijuana-San Diego, la operación Guardián (*Gatekeeper* en inglés). Esta nueva estrategia consistió en la construcción de un doble muro de 40 kilómetros a lo largo de dicho punto para evitar los cruces indocumentados que, en aquel entonces, representaban la mitad de los mismos. En ese mismo espacio se ubicó, además, a casi 2.500 agentes de la patrulla fronteriza equipada con tecnología capaz de detectar, perseguir y detener a los inmigrantes indocumentados (Santibáñez, 2001:47).

Las consecuencias de esta estrategia han sido catastróficas. Más allá de los efectos en la vida local fronteriza, que impacta a los 13 millones de personas que viven en dicha región, se debe mencionar que después del doble muro, los cruces indocumentados que se realizaban por zonas urbanas empezaron a trasladarse hacia el desierto, cobrando muchas más víctimas y haciendo de la migración indocumentada un fenómeno social y criminal más complejo (Santibáñez, 2001:47).

3. La Frontera Hoy y la Relación Bilateral

El anecdotario de la política mexicana sirve para ilustrar las paradójicas realidades de la frontera México - Estados Unidos. Cuando alguna vez un funcionario de primer nivel del gobierno mexicano realizaba una visita oficial con su contraparte en algún país de Europa, el funcionario de aquel país, ya en tono informal, le decía al mexicano que si su país compartiese no 3.000 kilómetros de frontera con

Estados Unidos sino solo 50 kilómetros, serían una potencia mundial, el mexicano exclamo: ¡Nosotros también, nosotros también!

Así es, a lo largo de los años diversos especialistas han coincidido que la relación de México con Estados Unidos es única. Fatalidad para unos, oportunidad para otros, la vecindad geográfica al mercado más importante a nivel mundial y su condición de frontera cultural, confieren a México una ubicación estratégica de gran relevancia.

La relación bilateral de ambos países es, sin duda, una de las más intensas del orbe. Ningún otro país del mundo desarrollado comparte tres mil kilómetros de frontera con un importante país en vías de desarrollo. Esta peculiar situación geográfica, así como la historia, “imbuyen a la relación de peculiares características e inescapables realidades” (Smith, 1995:133).

Como se ha hecho notar, la intensa, compleja, diversificada y asimétrica interacción entre ambos países lleva a una constante presencia del conflicto, haciendo difícil el manejo de la relación. Esto significa, que una asociación armoniosa requiere de un constante proceso de negociación, ajuste y reajuste (Smith, 1995:136). Lo anterior, cobra relevancia si se considera además que por la naturaleza de la relación, es posible que las cuestiones internas se vuelvan problemas bilaterales.

En la coyuntura derivada de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, se ha hecho imperativa la edificación de un perímetro de seguridad norteamericano y se ha generado un intenso debate en torno a la porosidad de la frontera mexicana (Brooks, 2005). Con ello, se dio forma al nacimiento del Departamento de Seguridad de la Patria (*Homeland Security*), cuyo objetivo es incrementar el continuo destacamento del personal necesario y la utilización de equipo y tecnología adecuada para así crear una “frontera inteligente” y, de manera integral, reforzar la seguridad estadounidense antes de que amenazas potenciales puedan alcanzar sus puertos de entrada, fronteras y litorales.

Esto se ha traducido en la creación de una frontera cuasi-militar, en donde destaca la presencia y el incremento de agentes de la patrulla fronteriza, equipados con binoculares de visión nocturna y la utilización de vehículos militares y helicópteros, así como la instalación de cámaras, sensores y máquinas de rayos X.

En la misma lógica se debe inscribir la presentación —en diciembre del 2005— de la iniciativa de ley de Protección Fronteriza, Antiterrorismo y Control de Inmigración Ilegal, también conocida como Ley Sensenbrenner (HR443), ante la Cámara de Representantes de Estados Unidos, que tipifica como delito el ingreso de extranjeros indocumentados a territorio estadounidense y dispone la construcción de un muro en cuatro Estados fronterizos de esa nación, así como un plan de deportación masiva.

De forma paralela, esta lógica motivada por el temor a un nuevo ataque terrorista, generó además el incremento de grupos “vigilantes” (como los *Minutemen*) que patrullan las fronteras estadounidenses y que, dicho de manera cruda, se dedican a la caza de inmigrantes indocumentados, que trasiegan los ya de por sí inhóspitos territorios fronterizos.

El resultado de la nueva estrategia del control fronterizo era anticipado y es bien conocido. La frontera continúa siendo porosa y, a la par de una gran polémica en el Senado estadounidense, se generaron —en lo que ahora es conocido como la primavera latina del 2006— gigantescas manifestaciones para demandar trato justo y una alternativa para la legalización de casi 12 millones -56% mexicanos- de indocumentados.

Ahora bien, no debe pasarse por alto que el temor estadounidense a sufrir un nuevo atentado terrorista se deriva del hecho de que las instituciones legales y políticas de México están pasando por un periodo de consolidación difícil. El punto más álgido y, que generó mayor inquietud en los círculos gobernantes estadounidenses, lo constituyeron, sin duda, las elecciones mexicanas del verano del 2006.

El nerviosismo estadounidense por la gobernabilidad y las elecciones presidenciales, se nutrió de la tesis plenamente difundida a algunos meses de las elecciones del 2006, y que preveía sobre la reacción negativa —el bloqueo de carreteras y la toma de calles y plazas— por parte del Partido de la Revolución Democrática en caso de no obtener la Presidencia de la República, el 2 de julio de 2006. Contraria a esta tesis resaltaba, sin embargo, el hecho de que en el pasado el bloqueo de carreteras fue llevado a cabo no por algún partido de izquierda, sino por una oposición conservadora y pro estadounidense. En efecto, a mediados

de los ochentas simpatizantes y miembros del Partido Acción Nacional (PAN), bloquearon el puente de las Américas, entre El Paso y Ciudad Juárez. Este pasaje, la transfusión de las disputas políticas mexicanas hacia el sudoeste de Estados Unidos resulta además un claro ejemplo de cómo las cuestiones internas pueden afectar la relación bilateral. Para una síntesis de la resistencia civil panista en el norte de México (Quintana, 2006).

A todas luces, una desestabilización política en México constituye un auténtico dolor de cabeza para Estados Unidos. La experiencia mexicana reciente no contribuye a mitigar ese nerviosismo y es buen testimonial de que los Estados débiles son el contexto ideal para el florecimiento del crimen organizado (Bailey, 2005). Ante la amenaza terrorista, la gobernabilidad mexicana es un factor determinante para la seguridad de las fronteras en Norteamérica.

Las inquietudes estadounidenses se alimentan de la posible convergencia de la ingobernabilidad mexicana con varios temas que son cruciales para Estados Unidos. A saber, la ingobernabilidad en México comprometería no sólo el crecimiento y la estabilidad económica (la ecuación es simple: Inestabilidad económica = desempleo = mayores flujos migratorios), sino también, el intercambio comercial, y el abasto y la producción energética en Norteamérica.

Cabe apuntar que, en este contexto, en enero del 2005, el Consejo Nacional de Inteligencia (NIC, por sus siglas en inglés) publicó un reporte que ponía sobre aviso al gobierno de Estados Unidos sobre los inconvenientes de que, tanto en México como en Brasil, llegaran a afianzarse gobiernos nacionalistas de izquierda, pues eso podría contagiar a la región y provocar fuga de capitales, empobrecimiento y aislamiento internacional, lo que finalmente se traduciría en ingobernabilidad en el “patio trasero” estadounidense (Guillén, 2005). Aún más, en febrero del 2005, en una comparecencia ante un Comité de Inteligencia del Congreso de Estados Unidos, el almirante James M. Loy sostuvo que los datos disponibles “sugerían con fuerza” que la organización islámica “Al Qaeda” ha considerado la conveniencia de infiltrar a algunos de sus operativos desde México (Jehl, Johnston, Schmitt, 2005).

En la misma oportunidad, Porter Goss, ex-director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), presentó una lista de países latinoamericanos que se consideraban

“puntos de alarma potencial” debido a sus procesos políticos internos. En dicha lista, México acompañaba a Venezuela, Colombia, Haití, Costa Rica, Perú, Ecuador, Nicaragua y Cuba.

En este sentido, debe resaltarse que dada la naturaleza de la relación con América del Norte y los intensos vasos comunicantes existentes entre México y Estados Unidos, y en menor medida entre México y Canadá, es inevitable que muchos asuntos que en primera instancia se consideran del orden particular interno de estos tres países, tiendan a convertirse en materia de interés para la región. De ahí las posibles reservas o simpatías por alguno(s) de los candidatos. En este sentido, las elecciones llevadas a cabo en México el 2 de julio del año 2006, resultaron claves para el futuro de esta relación, y en ello radicó la preocupación mexicana sobre el papel que protagonizaría Estados Unidos en el proceso electoral (Bailey, 2005; Montaña, 2006).

En la óptica de cualquier observador, Estados Unidos hizo su parte —mantenerse al margen del proceso electoral mexicano— y, aunque cuestionado, México tiene un nuevo presidente, Felipe Calderón Hinojosa. Este último, consciente y sensible de los problemas que habrá de enfrentar a lo largo de los próximos seis años, ha —como una de las primeras acciones de su gobierno— reforzado una de las guerras que forman parte del complejo tema de la frontera con Estados Unidos, la lucha contra el narcotráfico. El tiempo dirá si la administración del nuevo Presidente en México —y la nueva mayoría demócrata en el Congreso estadounidense— pueden o tienen la habilidad para cambiar la concepción sobre el control y la seguridad de la frontera que México comparte con Estados Unidos.

4. El cambio de paradigma migratorio

Resulta obvio señalar que en México, como en el resto del mundo, se sigue percibiendo a Estados Unidos —con gran recelo— como la potencia egoísta que ha alcanzado su poderío a través de la fuerza y en detrimento del bienestar de los otros. La pérdida de Texas y California continúa siendo un elemento presente en la conciencia de todo mexicano, lo cual no confiere mucho margen de maniobra a los gobernantes electos popularmente.

El torpe maniobrar del Presidente de México, Vicente Fox (2000-2006), y su equipo, en las postrimerías de los ataques terroristas del 11 de septiembre, resulta el mejor ejemplo. Como se recordará, en el año 2000, apuntalado por una brillante estrategia concebida por los intelectuales/académicos y entonces convertidos en políticos, Jorge G. Castañeda y Adolfo Aguilar Zinser, derrotó en las urnas a un partido (el Partido de la Revolución Institucional, PRI) que por más de 70 años había regido México.

El “bono democrático” que esto representó y las extraordinarias relaciones públicas de sus asesores, hicieron que la relación con México fuese considerada por el también naciente gobierno de George W. Bush —también electo en dicho año— como de primerísima importancia. En tal sentido, es que se inició “una nueva era” en la relación bilateral. Los símbolos fueron claros. Por primera vez en la historia, un Presidente de Estados Unidos realizó un viaje a México como primera visita oficial. De forma equivalente, la delegación mexicana se desplazó a Washington para corresponder con la deferencia. En aquellos días todo era miel sobre hojuelas. Sin embargo, Osama Bin Laden tenía otros planes y, tras los ataques terroristas del 11 de septiembre, las fanfarrias de la administración Fox se convirtieron en una serie de grandes desatinos y contradicciones que bien pueden denominarse como la gran tragicomedia mexicana del 2001.

Al apoyo incondicional e inmediato a los Estados Unidos ofrecido sin consultar al Congreso mexicano del ya entonces canciller Jorge G. Castañeda, se sumó la ambigua posición del Presidente Fox y su esquivada partida durante esos días para ser sometido a una cirugía y, por supuesto, la reticencia para apoyar la invasión a Irak por parte de Estados Unidos del también entonces representante de México ante Naciones Unidas y ya fallecido, Adolfo Aguilar Zinser.

Conclusión

Por todo esto, resulta pertinente repetir la pregunta —que se ha convertido en el pecado original del debate actual sobre la inmigración y el control de la frontera México-Estados Unidos—: ¿Por qué las autoridades migratorias estadounidenses

no interceptaron a los terroristas y, de alguna manera, les permitieron perpetrar sus ataques dentro del territorio estadounidense?

De acuerdo al Informe de la Comisión del 11 de septiembre, producido por la Comisión Nacional sobre los Ataques Terroristas a Estados Unidos, las autoridades migratorias no tenían en mente el aspecto de la seguridad, sino prevenir que personas indocumentadas, en busca de empleo, ingresaran en el país. Puesto que los terroristas eran individuos que no parecían tener ninguna intención de trabajar ilegalmente, se les permitió la entrada (Fernández, 2001:2).

En otras palabras, y como ya se ha argumentado, los criterios que prevalecían en el control fronterizo en Estados Unidos, desde la década de los noventa y hasta el 11 de septiembre del 2001, no consideraban el sensible tema de la seguridad nacional. Una contundente evidencia se encuentra en la formulación de la política migratoria referente a México. Ésta obedecía a una lógica económica bastante laxa y permisiva. Éste fue el caso —como ha sido mencionado— del programa bracero y de la última gran reforma migratoria (1986), conocida como el Acta para la Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés) (Fernández, 2001:3).

A partir del 11 de septiembre de 2001, la seguridad es el principio rector de la formulación de la política migratoria y de control fronterizo en Estados Unidos. Esta transformación soslaya una vez más la lógica económica —y el respeto a los derechos humanos— para adoptar una lógica de seguridad en la formulación de dichas políticas.

El nuevo escenario tiene como principales protagonistas a la patrulla fronteriza, los servicios de inteligencia y a las diversas policías estatales y federales de la Unión Americana, interactuando con algunos actores que a través de los años se han involucrado profundamente en el fenómeno migratorio de la frontera sur estadounidense, y a los cuales la nueva legislación impone sanciones si continúan con el papel que tradicionalmente habían jugado: empleadores, sindicatos, grupos étnicos e iglesias (Fernández, 2001:3). El resultado es conocido: la frontera se ha vuelto más violenta y continúa siendo porosa.

No obstante, pareciera ser que con la llegada de la mayoría demócrata al Capitolio,

ha surgido un nuevo consenso en Washington que apunta a la necesidad de un sistema migratorio ordenado y legal. Es decir, se requiere un nuevo paradigma migratorio con orden y legalidad. Es difícil predecir cuándo y cuál será el alcance de la reforma migratoria necesaria e ineludible. Sin embargo, debe decirse que actualmente está ocurriendo una transición de modelo migratorio con mayor orden y legalidad de facto.

En esta lógica, se inscribe el nuevo andamiaje institucional en torno al fenómeno (*Homeland Security*, NDI, *Patriot Act*, etc.), y las diversas iniciativas instrumentadas con varios países del orbe para ordenar los flujos migratorios, incluido México (la frontera sur con México se ha endurecido y se fortalecerá aún más; segundo, los Estados de la Unión, ante lo que consideran un impasse en el Capitolio, ya han empezado a legislar para restringir la inmigración, y, tercero, el propio Ejecutivo está instrumentando la ley de forma más estricta, al incrementar, por ejemplo, verificaciones en los lugares de trabajo que tienden a contratar indocumentados). No puede dejar de señalarse que los países expulsores de emigrantes —México y los países centroamericanos— han conocido ya los bemoles de lo que podría ser una reforma migratoria. Falta, sin embargo, esperar si hay lugar para un programa de trabajadores temporales y una regularización en el Capitolio.

Para que el ordenamiento y legalización deseados sea una realidad, es de singular importancia la participación y cooperación de las regiones expulsoras de emigrantes, sobre todo de México y América Central. Sin embargo, nada indica que en Washington se esté considerando el punto de vista de los países de donde provienen los flujos migratorios mayoritarios. Ésto, es debido a que la formulación de la política migratoria siempre se ha considerado parte del juego de la política interna y la soberanía estadounidense.

La política de la no política de México, no ha contribuido mucho al cambio de escenarios dado que la asociación del crimen organizado con el tránsito de personas y el terrorismo proyecta una imagen si no de complicidad, sí por lo menos de impunidad. La nueva posición mexicana al respecto, encuentra su mejor expresión en una iniciativa del gobierno y el senado mexicanos que incorpora diversas dimensiones hasta ahora relegadas: los procesos de salida, llegada, retorno y tránsito de emigrantes, una perspectiva regional que integra a América Central.

La nueva concepción en torno al fenómeno requiere de la administración de los procesos asociados al fenómeno migratorio, incluidos los provenientes de allende las fronteras, que permita la circularidad migratoria y la vida transfronteriza.

En suma, las fronteras no se están erosionando ni permanecen estáticas, sino están siendo redefinidas a través de ambiciosos y nuevos esfuerzos por parte del Estado para excluir territorialmente a actores transnacionales clandestinos (crimen organizado, terrorismo, etc.). La secuencia ideal nos debe llevar de la concepción de las fronteras como materia militar al paradigma económico y/o de aplicación de la ley, hasta el de la normatividad. La construcción de este destino, no es tarea fácil y, por ello, las partes implicadas deben esforzarse en ser innovadoras y aportar soluciones integrales. El proceso es complejo pero necesario. El detonante debe ser la voluntad y no un nuevo ataque terrorista.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Zinser, Adolfo y Núñez García, Silvia (compiladores). *México en el pensamiento económico, político y social de los Estados Unidos*. Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- Andreas, Peter. "Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century", *International Security*, Vol. 28, N° 2, 2003.
- Bailey, John. "Pensando hacia adelante en la Relación Bilateral". *El Universal*, 17 de octubre, 2005.
- Brooks, David. "Aprueban Congresistas Doble Muro Fronterizo". *La Jornada*, 17 de diciembre, 2005.
- Brooks, David. Migrantes contribuyen con más fondos a las economías de México y E.E.U.U. que el TLCAN. *La Jornada*, 18 de enero, 2007.
- Craig, Richard. "U.S. Narcotics Policy toward Mexico: Consequences for the Bilateral Relationship", 72-73 en González, Guadalupe y Tienda, Marta. *The Drug connection in U.S.-Mexican Relations*, University of California, San Diego, 1989.
- Department of Homeland Security. *Securing Our Homeland*, Washington, DC, 2004.
- Dozer D. M. *Are we good Neighbors? Three Decades of Inter-American Relations*. University of Florida Press, 1971.

- Fernández de Castro, Rafael. "Seguridad y Migración: Un Nuevo Paradigma". *Foreign Affairs en español*, Vol. 6, N° 4, 2001.
- Fukuyama, Francis. *The End of History and the Last Man*. Books Avon, New York 1992.
- Guillén, Guillermina. "Previene a EU contra gobiernos de izquierda", *El Universal*, 17 de febrero, 2005.
- Huntington, Samuel. *Who Are We? The Challenges to America's National Identity* Simon & Schuster, New York: 2004.
- Jehl, Douglas; Johnston, David y Schmitt, Eric. "U.S. Aides Cite Worry on Qaeda Infiltration from Mexico", *The New York Times*, 17 de febrero. 2005.
- Kurgan, George (editor). *A Historical Guide to the U.S. Government*. New York, Oxford University Press, 1998.
- Mearsheimer, John. "Back to the Future: instability in Europe after the Cold War". *International Security* vol. 15, n° 1, 1990.
- Montaño, Jorge. "Vecinos Errantes". *El Universal*, 29 de junio de 2006.
- Payan, Tony. *The Three U.S.-Mexico Border Wars Drugs, Immigration, and Homeland Security*. Praeger Security International, 2006.
- Quintana, Víctor. "Chihuahua 1986; México entero, 2006"; *La Jornada*, 5 de agosto, 2006.
- Santibáñez Romellón, Jorge. "Transformación de la Frontera México-Estados Unidos". *Foreign Affairs en español*, Vol. 6, N° 4, 2001.
- Shannon, Elaine. *Desperados*. New York, Viking, 1998.
- Smith, Peter. "Vecinos difíciles: México y Estados Unidos", en Aguilar Zinser, Adolfo y Núñez García, Silvia (editores): *México en el Pensamiento Económico, Político y Social de Los Estados Unidos*. Universidad Autónoma de México. 1995.
- Snyder, Jack. "One World, Rival Theories". *Foreign Policy* N°145, 2004.
- Zacher, Mark. "The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force". *International Organization*, Vol. 55, N° 2, 2002.

Recibido el 10 de octubre de 2007.

Aprobado el 22 de marzo de 2008.