



Woodrow Wilson  
International  
Center  
for Scholars  
*Mexico Institute*



COMEXI

ITAM

# Los Estados Unidos y México: Construyendo Una Asociación Estratégica

Un reporte del Grupo de Estudio de la Relación México- Estados Unidos

*Embajador Andrés Rozental y Profesor Peter H. Smith, coordinadores*





Agradecemos a Grupo Bimbo por su apoyo de este proyecto.

## ÍNDICE

- 1 Resumen Ejecutivo
- 3 Prefacio
- 5 Los Parámetros de la Asociación
- 11 Asegurando la Seguridad
- 14 Fortaleciendo la Competitividad
- 21 Comentarios Finales
- 23 Apéndice

# Los Estados Unidos y México: Construyendo Una Asociación Estratégica

Un reporte del Grupo de Estudio de la Relación México- Estados Unidos

*Embajador Andrés Rozental y Profesor Peter H. Smith, coordinadores  
Con la participación de Rafael Fernández de Castro y Andrew Selee*



Instituto México del Centro Woodrow Wilson  
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales

2005



## Resumen Ejecutivo

**P**roponemos que los tomadores de decisión en ambos países definan la relación bilateral como una asociación estratégica que les permita obtener beneficios importantes derivados de la cooperación en las áreas de seguridad y competitividad. Ésta es una relación compleja y vital que demanda constante atención desde los niveles más altos.

Necesitamos nuevas formas creativas para abordar los antiguos temas y los nuevos retos. En algunos casos hay objetivos *comunes* que se pueden alcanzar; en otros casos, hay objetivos *complementarios* que pueden ser abordados por medio de la colaboración. No debería de haber un solo tema dominando la agenda bilateral, sino una serie de temas muy importantes en los que los tomadores de decisión de ambos países puedan trabajar en conjunto. En la mayor parte de los casos los esfuerzos para la cooperación pueden empezar siendo pequeños, pero irán creciendo a través del tiempo.

Como una manera de resaltar la importancia de la relación, proponemos que los presidentes de ambos países se comprometan a realizar por lo menos una cumbre de alto nivel anual en la que participen miembros clave de ambos gabinetes. Los dos gobiernos necesitan también desarrollar nuevos mecanismos para futuras oportunidades de cooperación que se hagan sobre los acuerdos ya existentes.

Nuestra recomendación para los tomadores de decisión es fortalecer la seguridad mutua, explorando las áreas de colaboración en las que los dos países estén interesados. El llevar a cabo esfuerzos conjuntos en seguridad pública, que interesa a ambos países, podría ayudar a crear confianza, desarrollar sistemas para compartir inteligencia y actualizar tecnología y personal. También sería benéfico impulsar iniciativas que promuevan la “*desfronterización* de la frontera” reubicando los elementos de seguridad fuera de la línea inmediata.

Recomendamos que los tomadores de decisión promuevan esfuerzos conjuntos para mejorar la competitividad económica en los dos países. Esto debe incluir esfuerzos para canalizar los flujos migratorios a través de un programa de trabajadores huéspedes con posibilidades de obtener la ciudadanía y a desarrollar políticas de visas más integrales. También deben reconocer que el desarrollo a largo plazo requiere de inversión en infraestructura, capital humano y empresas mexicanas productivas, así como de políticas que faciliten el flujo de intercambio y de inversión entre los dos países. México tiene la oportunidad de utilizar los rendimientos futuros provenientes del petróleo para crear un paquete de financiamiento de desarrollo sin la necesidad de privatizar, beneficiando a su vez a Estados Unidos, quien necesita asegurar una oferta de petróleo a largo plazo.

Este reporte está basado en la investigación de un grupo de trabajo que se reunió el 17 y 18 de febrero de 2005 en Washington, D.C., en varias reuniones más pequeñas realizadas a lo largo del año pasado y en nueve documentos base que fueron preparados como parte de este estudio. Una lista completa de los miembros y documentos puede ser encontrada en el Apéndice A y Apéndice

B. El reporte refleja un resumen de los puntos más importantes discutidos; sin embargo, no asume un consenso en los puntos de vista de las propuestas del grupo de trabajo y los miembros individuales.

El comité que supervisó este proyecto incluye a los coordinadores, Peter H. Smith y Andrés Rozental; Rafael Fernández de Castro, director del Departamento de Estudios Internacionales del ITAM; y Andrew Selee, Director del Mexico Institute en el Woodrow Wilson Center.

Los Estados Unidos y México se necesitan mutuamente. En una era de terrorismo internacional, Estados Unidos tiene la enorme ventaja de tener como vecino, en su frontera sur, a un país tan pacífico, estable y amigable como México; en una era de incertidumbre económica, México tiene la oportunidad única, dada su cercanía, de poder tener acceso al mercado más grande del mundo.

Aún así, la relación México-Estados Unidos necesita atención ya que en años recientes se ha dejado meramente en “piloto automático.” El gobierno estadounidense ha enfocado sus prioridades en otras regiones del mundo y ha adoptado una actitud negligente hacia su vecino del sur. Mientras tanto, México ha gastado poco capital diplomático o liderazgo político para manejar su relación con el vecino del norte. Los líderes en ambos países parecen asumir que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) lidiará con los asuntos bilaterales más importantes, por lo que no hay necesidad de emplear políticas activistas. Sin embargo, para nosotros dicha visión debe ser puesta en duda.

Creemos que México y los Estados Unidos deberían realizar acciones positivas encaminadas a construir una *asociación estratégica bilateral*. Esto requerirá de un liderazgo político activo. La asociación debe representar la combinación de intereses, perspectivas y aspiraciones diversas. Uniendo esfuerzos podrían concretar mayores alcances que los que lograrían de forma aislada; tomando en cuenta sus diferencias, podrían construir una relación de confianza y entendimiento. Los verdaderos socios trabajan duro para mantener y reforzar los fundamentos de su cooperación.

En este reporte presentamos los elementos que debe incorporar esta asociación. Creemos que es tiempo de analizar la relación México-Estados Unidos para revalorar el potencial a largo plazo para los dos países y reconstruir las bases de la cooperación bilateral. Enfatizamos dos temas fundamentales y profundamente vinculados: la competitividad económica y la seguridad nacional. Hoy en día estas son cuestiones cruciales y si se tratan adecuadamente pueden representar los cimientos del mañana.

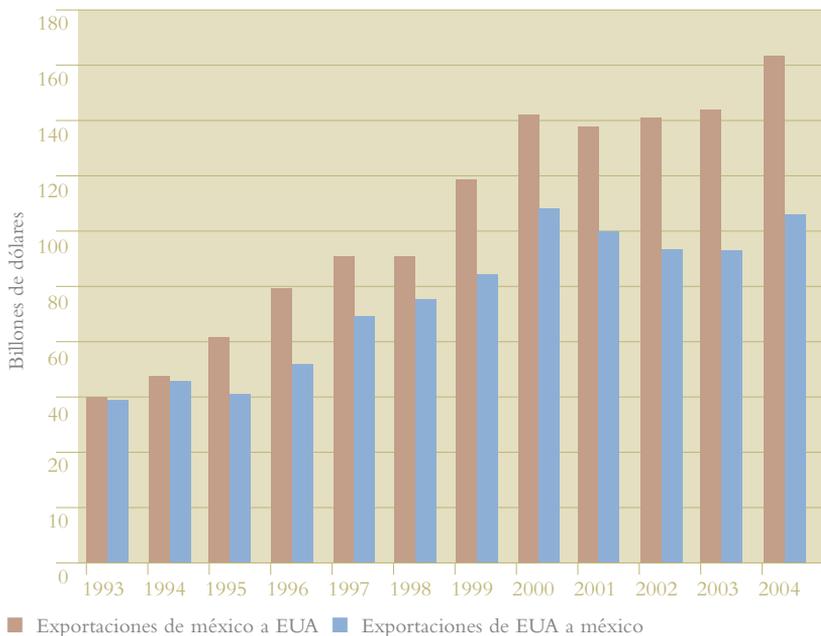
**M**éxico y Estados Unidos son cada vez más interdependientes. El comercio y la inversión a lo largo de la frontera son vitales para la economía de ambos países, y ambos, como parte del bloque comercial norteamericano, experimentan retos comunes en relación a otros países. Así como la migración ha acercado a las poblaciones dándoles conocimiento de primera mano del otro, también ha creado nuevos retos para la relación. Amenazas como el terrorismo, el crimen organizado y la seguridad pública constituyen amenazas comunes y responsabilidades compartidas que requieren soluciones bilaterales creativas. En la frontera, la administración de recursos naturales y los flujos de bienes y personas demandan enfoques innovadores. Como resultado, los dos países necesitan una agenda bilateral amplia y sólida, mediante la cual puedan aprovechar las oportunidades que su interdependencia les presenta.

En el nivel operativo, los dos gobiernos han hecho un trabajo respetable en incrementar la cooperación para lidiar con los problemas del día a día. Lo que ha faltado es liderazgo político en el más alto nivel. Sin una agenda proactiva para el futuro, estos países dejan pasar oportunidades valiosas para obtener beneficios de la interdependencia en un mundo globalizado, al mismo tiempo que minan el progreso obtenido en el pasado.

Este fracaso ha dado lugar a elementos aislacionistas en ambos países. En México, esto ha significado un aumento en el antiamericanismo en la población, que busca limitar la relación con el vecino del norte; en los Estados



### Volumen de comercio México-Estados Unidos, 1993–2004



Fuente: Secretaría de Economía, NAFTAWorks, disponibles en [www.naftaworks.org](http://www.naftaworks.org); U.S. Census Bureau, Bureau of Foreign Trade Statistics, disponibles en [www.census.gov](http://www.census.gov)

Unidos, se ha manifestado en un aumento del sentimiento antimigrante y una actitud negativa hacia sus vecinos del sur.

Creemos que los dos países tienen mucho que ganar de una asociación estratégica que promueva la colaboración en áreas que puedan generar beneficios mutuos. Estas son oportunidades del tipo “todos gana”, en donde la cooperación puede contribuir tanto a la seguridad como al bienestar de la población en los dos lados de la frontera. Algunas de éstas involucran *objetivos comunes*, donde ambos países comparten los mismos intereses; en otros casos, encontramos *objetivos complementarios*, en donde los intereses pueden no ser iguales pero tener puntos de convergencia.

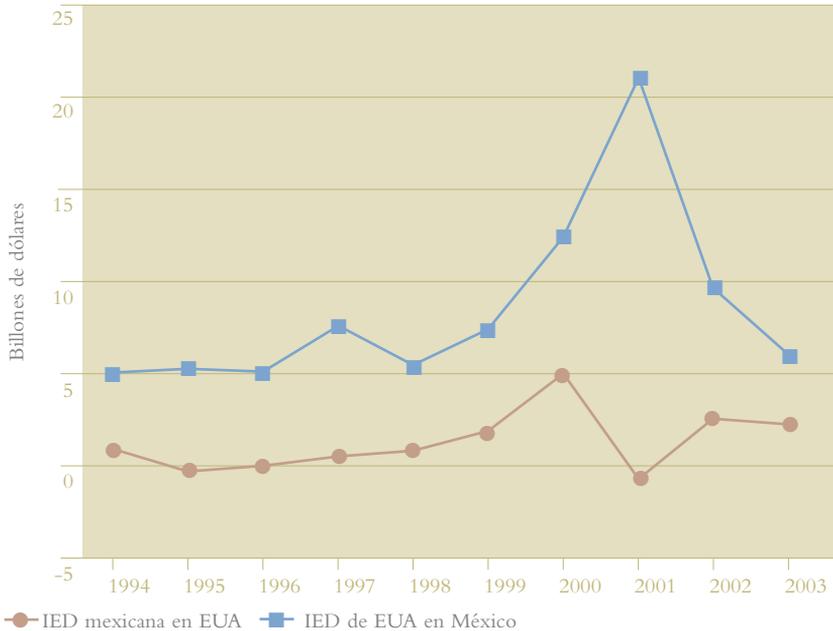
Argumentamos que los objetivos centrales de esta asociación deben ser:

- Asegurar la seguridad de ambas naciones e
- Incrementar la competitividad de ambas economías.

Y ésta debe comenzar propiciando un liderazgo político desde el más alto nivel.

*Hacemos un llamado a los presidentes de México y Estados Unidos para que mantengan reuniones bilaterales frecuentes y al menos una cumbre anual en la que participen miembros de alto nivel de ambos gabinetes.*

Flujos anuales de inversión extranjera directa entre México y Estados Unidos, 1994–2003



Fuente: International Economic Accounts, U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis

Convocar reuniones de este estilo en periodos regulares puede enfatizar la importancia de la relación, fijar los lineamientos de la relación, enfocar la atención de los gobiernos en asuntos bilaterales claves, así como ofrecer oportunidades para nuevas iniciativas. Sólo las reuniones de este tipo pueden asegurar creatividad y progreso en la relación México-Estados Unidos.<sup>1</sup>

Los temas tratados en estas cumbres no deberían responder solamente a cuestiones de la política actual, ni deberían depender de la afinidad ideológica o la relación interpersonal de los Jefes de Estado. Por el contrario, deberían de proporcionar un ambiente regular, predecible e institucionalizado que fortalezca la relación.

Estas reuniones deberían de complementarse con nuevos mecanismos bilaterales que vigoricen y expandan las instituciones existentes como la Comisión Binacional. La relación ha pasado por un proceso de expansión tan rápido y complejo que ha sobrepasado la capacidad de los actuales mecanismos de coordinación.

*Instamos a los presidentes de México y los Estados Unidos a comprometer a sus gobiernos y a sí mismos para explorar iniciativas creativas para la cooperación bilateral.*

Sugerimos que esta agenda incluya una serie de estrategias:

- Desarrollar una estrategia conjunta para abordar el tema de seguridad pública, la cual podría incluir medidas diseñadas para generar confianza entre las agencias de aplicación de la ley, actualizar y compatibilizar los sistemas tecnológicos.
- *Desfronterizar* la frontera mediante el aumento en la aplicación de la ley y la capacidad de inspeccionar fuera de las áreas tradicionales de la frontera, incluyendo aeropuertos y áreas que requieren autorización previa.
- Canalizar los flujos migratorios a través de una reforma migratoria integral que regularice a los migrantes que ya trabajan en los Estados Unidos sin documentos y que cree espacios legales para flujos futuros con sanciones a aquellos estadounidenses que contraten trabajadores ilegales.
- Crear un fondo de desarrollo, respaldado por los ingresos petroleros, que permita a México actualizar su capacidad productiva y obtener la inversión necesaria para infraestructura y capital humano, sin la necesidad de privatizaciones.
- Crear fondos comunes para el desarrollo de infraestructura.

1. Una cumbre trilateral también podría incluir a Canadá. Nuestra única observación es que las reuniones trilaterales deben asegurar una oportunidad para discutir ampliamente los asuntos bilaterales de México y Estados Unidos. Para una propuesta complementaria sobre la integración Norteamericana ver el Reporte del Equipo de Trabajo Independiente para el futuro de Norteamérica, "Construyendo una comunidad norteamericana," copatrocinado por el *Council on Foreign Relations*, el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y el *Canadian Council of Chief Executives*.

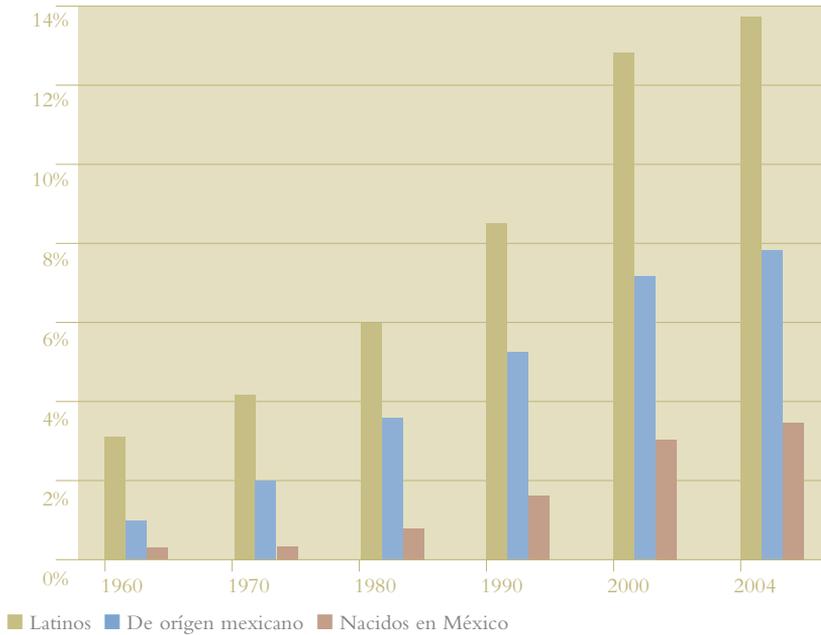
- Identificar fondos para micro y pequeñas empresas productivas y para asociaciones de productores en zonas con altos índices de migración en territorio mexicano.
- Mejorar la coordinación de los intercambio educativos y facilitar la colaboración entre universidades.
- Aumentar las oportunidades para el comercio y la inversión por medio de la homogeneización de regulaciones y la alineación de transacciones aduaneras, así como del fortalecimiento de los mecanismos existentes para hacer cumplir los estándares laborales y ambientales.

La mayor parte de estas iniciativas no requieren de cuantiosos financiamientos o grandes pronunciamientos públicos. Al contrario, requieren de ideas innovadoras, tomar riesgos, crear confianza entre los actores en ambos lados de la frontera. Para lograrlo, la cooperación a nivel gubernamental y la colaboración con la sociedad civil y la comunidad empresarial son indispensables.

Afortunadamente, en ambos países la opinión pública está más desarrollada que el liderazgo político.<sup>2</sup> Estudios recientes han demostrado que los ciudadanos en ambos lados de la frontera tienen una visión pragmática de los asuntos bilaterales derivada de las interacciones económicas y personales diarias. Los mexicanos ven el futuro de su país atado al del vecino del norte, por eso adoptan un enfoque pragmático que busca obtener beneficios materiales para ellos, para sus familiares y connacionales en los Estados Unidos. También expresan deseos de experimentar nuevas formas de colaboración bilateral. Por su parte, los estadounidenses muestran en general menos conocimiento de la relación con México, pero responden de manera positiva en relación a un mayor compromiso en la relación bilateral. Sin duda alguna, cualquier nueva estrategia para la cooperación encuentra resistencia de ambos países; sin embargo, si ésta ofrece beneficios potenciales para los habitantes y cuenta con apoyo presidencial, es muy probable que encuentre apoyo en la gran mayoría de los ciudadanos.

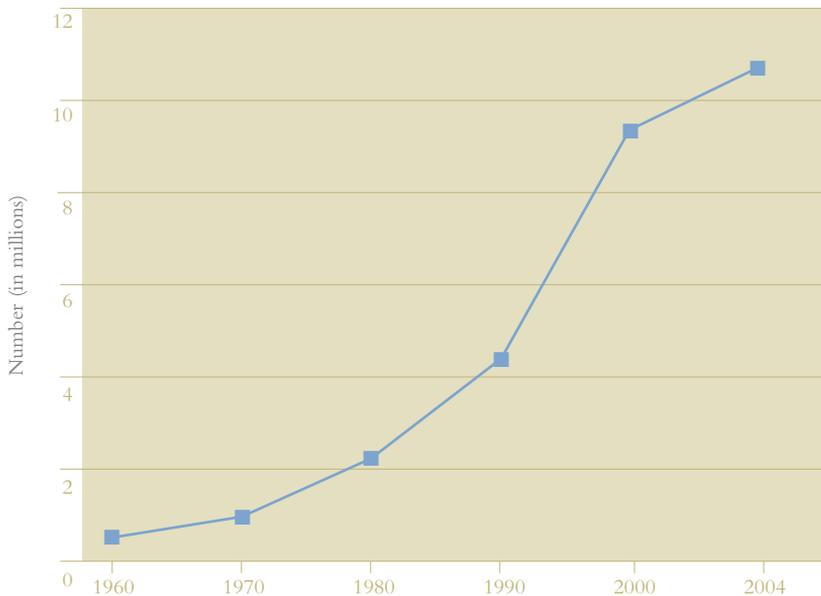
2. Ver Andrew Selee, ed., *Perceptions and Misconceptions in U.S.-Mexico Relations*, Washington, DC, 2005; y Guadalupe González, Susan Minushkin, Robert Y. Shapiro, and Catherine Hug, eds., *Visiones Globales 2004: Opinión Pública y Política Exterior en México y Estados Unidos: un estudio comparado*, D.F., CIDE, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, y el Chicago Council on Foreign Relations, 2004.

## Porcentaje de población estadounidense de origen mexicano o latino



Fuente: Frank D. Bean and Gillian Stevens, *America's Newcomers and the Dynamics of Diversity*, New York: Russell Sage Foundation, 2003, pp. 22, 53–54, y “Hispanics: A People in Motion,” Pew Hispanic Center, enero 2005.

## Mexicanos en Estados Unidos (Personas nacidas en México que residen en Estados Unidos, en millones)



Fuente: Elizabeth M. Grieco, “The Foreign-Born from Mexico in the United States: 1960 to 2000,” en Philippa Strum y Andrew Selee, eds., *The Hispanic Challenge?: What We Know About Latino Immigration*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center and Migration Policy Institute, 2004. 2004 cifras de Jeffrey Passel, “Unauthorized Migrants: Numbers and Characteristics,” Pew Hispanic Center, junio 14, 2005.

## Comparación de las prioridades en política exterior de México y Estados Unidos

Porcentaje que afirma que lo siguiente debería ser un objetivo “muy importante” de la política exterior de su país.			
	México		EE.UU.
Proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero	88%	Proteger los empleos de los trabajadores americanos	78%
Promover la venta de productos mexicanos en el extranjero	85%	Prevenir la proliferación de armas nucleares	73%
Evitar la entrada de drogas ilegales a los Estados Unidos	83%	Combatir el terrorismo internacional	71%
Combatir el terrorismo a nivel internacional	78%	Asegurar el suministro de energía	69%
Prevenir la proliferación de armas nucleares	77%	Evitar la entrada de drogas ilegales a los Estados Unidos	63%
Promover y defender los derechos humanos en otros países	71%	Controlar y reducir la inmigración ilegal	59%
Ayudar a mejorar el estándar de vida en países menos desarrollados	66%	Mantener supremacía militar a nivel mundial	50%
Reforzar las Naciones Unidas	60%	Mejorar el medio ambiente	47%
Dirigir los conflictos de México con otros países a tribunales internacionales	60%	Combatir el hambre a nivel mundial	43%
Ayudar a llevar la democracia a otros países	55%	Reforzar las Naciones Unidas	38%
		Proteger los intereses de las empresas estadounidenses en el extranjero	32%
		Proteger a las naciones débiles de agresiones externas	18%
		Ayudar a mejorar el estándar de vida en los países menos desarrollados	18%
		Ayudar a llevar la democracia a otros países	14%

Fuente: Guadalupe González, Susan Minushkin, Robert Y. Shapiro, and Catherine Hug, eds., *Visiones Globales 2004: Opinión Pública y Política Exterior en México y Estados Unidos: un estudio comparado*, Ciudad de México: CIDE, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, y el Chicago Council on Foreign Relations, 2004.

La seguridad se ha convertido en la piedra angular de la relación bilateral, una relación plagada de riesgos y malentendidos. Durante la década de los noventa, el tema de la seguridad giró en torno al tráfico de drogas; después del 11 de septiembre, la prevención de posibles ataques terroristas se convirtió en el tema de mayor importancia, mientras que la seguridad pública se colocó en el centro de la agenda mexicana.

Para lidiar con estos retos, los dos países han implementado importantes reformas internas. La Ley de Seguridad Nacional en México, aprobada en 2004, creó un nuevo Consejo de Seguridad Nacional. Éste provee el marco jurídico que regulará el funcionamiento de las agencies involucradas en la recaudación de información y la lucha contra el crimen. En los Estados Unidos, la creación del Departamento de Seguridad Interna (*Homeland Security*) en 2002 y de la Dirección Nacional de Inteligencia en 2005 buscan unificar el flujo de información de inteligencia obtenida por las múltiples agencies involucradas en la protección del país en contra del terrorismo.

Aún así, el concepto de seguridad tiene un significado diferente para cada país. La principal preocupación del gobierno estadounidense es la amenaza a la seguridad nacional proveniente del exterior, especialmente el terrorismo y, en menor grado, el tráfico de drogas. Por otro lado, lo que más inquieta al gobierno mexicano es la amenaza a la seguridad pública desde el interior del país, incluyendo al crimen organizado, las pandillas y la violencia callejera. El centrar la atención en el terrorismo o el tráfico de drogas no permite entender realmente las prioridades de México en materia de seguridad pública y crea, además, una visión inexacta de un asunto que de por sí despierta poca confianza entre los mexicanos.

Restarle importancia a los temas de seguridad no es la solución, al contrario, se necesita encontrar nuevas formas para atacar los problemas, en las que se tome en cuenta las preocupaciones de los ciudadanos y los tomadores de decisión en ambos países.

En este tema, el interés de los dos países se puede identificar como complementario. México no tiene, más allá del que le despierta la vecindad geográfica, interés en el terrorismo internacional; y los Estados Unidos tienen poco interés en la inseguridad pública mexicana, exceptuando lo relacionado con el tráfico de drogas y el crimen en la frontera. Sin embargo, mucha de la infraestructura y procedimientos necesarios para combatir la inseguridad de uno de los países son los mismos que se necesitan para lidiar con la del otro. Esta convergencia puede producir beneficios colaterales con el simple hecho de abordar los retos que cada país enfrenta.

### Seguridad pública: una preocupación común con beneficios colaterales

De fortalecerse la capacidad de aplicación de las leyes en México y la cooperación para combatir al crimen organizado (incluyendo el tráfico de armas y drogas) entre los dos países, se podría llegar a una cooperación de largo plazo en contra de todos los tipos de crimen, incluyendo el terrorismo.



### *Proponemos que los gobiernos de México y Estados Unidos se sometan a un programa para expandir y reforzar la cooperación bilateral en seguridad pública.*

Además de los esfuerzos comunes en contra del terrorismo, que han recibido poca atención del público en general, los gobiernos deberían desarrollar un esfuerzo paralelo para lidiar con la seguridad pública, incluyendo al crimen organizado, de una forma más visible y mejor coordinada. Una campaña conjunta en contra del crimen sería vista por los ciudadanos y gobernantes de ambos países como una medida tomada con base en su bienestar, dando lugar a la conformación de otras propuestas relacionadas con la seguridad.

Debe prestarse especial atención al desarrollo de canales y procedimientos para compartir información que concierne a objetivos comunes y debe asegurarse la compatibilidad de sistemas de seguridad. La cooperación también debe impulsar la modernización de la infraestructura de México para poder lidiar mejor con las amenazas a la seguridad, esto debe incluir mejoras en tecnología en la frontera para identificar amenazas y facilitar la seguridad sin obstaculizar el movimiento legítimo de bienes y personas. Es probable que este programa requiera recursos adicionales para reclutar, entrenar, certificar y retener a personal competente que pueda trabajar en ambos países. También podría significar una oportunidad para integrar y compartir bases de datos desde el terrorismo hasta el tráfico de armas.

También se necesita aumentar la comunicación entre las fuerzas armadas mexicanas y estadounidenses de forma que no pongan en riesgo su seguridad nacional. Dado que en ambos países éstas lidian frecuentemente con desastres naturales, éste podría ser un muy buen punto de arranque para la cooperación y el intercambio de información.

### **“Desfronterizando la frontera”**

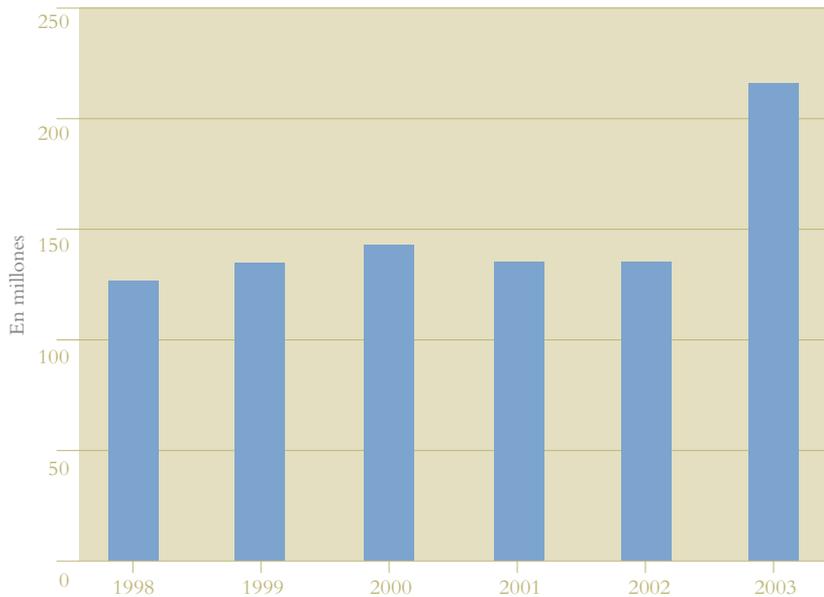
A pesar de que la frontera de más de 3 mil kilómetros entre México y Estados Unidos suele captar la atención pública y política, rara vez representa problemas bilaterales o aporta soluciones para políticas públicas más efectivas. El Acuerdo para una Frontera Inteligente entre México y Estados Unidos es un prometedor comienzo ya que pone énfasis en las estrategias de seguridad de la frontera en los lugares donde se originan las amenazas. Los elementos esenciales de esta nueva estrategia son aduanas internas, aeropuertos y otras áreas compartidas al interior de los países, así como intercambio de información.

Asimismo, es necesario armonizar los criterios para las visas y mejorar el sistema mediante el cual se comparte información para identificar riesgos potenciales en la entrada de cualquiera de los dos países. Regularizar los flujos migratorios también ayuda en este sentido, ya que crear canales legales para que los trabajadores entren a Estados Unidos (y regularizar a los ya presentes) liberaría recursos escasos que podrían ser utilizados para detectar posibles amenazas terroristas.

Los países de la Unión Europea reconocen las órdenes de aprehensión dictadas dentro de territorio europeo sin requerir investigaciones propias acerca de las mismas. A pesar de ser un proyecto ambicioso, se debería determinar si

Estados Unidos y México (posiblemente junto con Canadá) pudieran hacer algo similar. Esto sería un gran paso para crear lazos de confianza entre las policías de los dos (o tres) países y mandar un importante mensaje de cooperación y respeto mutuo.

### Cruces fronterizos de México a los Estados Unidos (Vehículos entrantes)



Datos extraídos del Departamento de Transporte de los Estados Unidos, Estadísticas de la Oficina de Transporte. <http://www.transtats.bts.gov>. Las cifras miden los cruces individuales en cualquier vehículo, incluyendo autobuses, camiones y vehículos personales.

Tanto Estados Unidos como México tienen un interés vital en la competitividad de sus economías. Además, deben mantener la competitividad de Norteamérica con respecto a otros bloques económicos o comerciales. Este interés aumenta con los crecientes retos que representan China, India y la Unión Europea.

Otros intereses son complementarios. Estos incluyen la necesidad de regularizar los flujos migratorios, el deseo de asegurar fuentes más seguras de energía para Norteamérica y mayor inversión en el sector energético en México, y la posibilidad de incrementar el intercambio educativo. Más aún, creemos que estrategias conjuntas que fomenten la inversión en infraestructura, capital humano y generación de empleo en México favorecerán los intereses de ambos países al garantizar estabilidad y crecimiento en la zona a largo plazo.



## Fortaleciendo la Competitividad

### Regularizando la migración

Regularizar la migración es un asunto de interés para ambos países. En el corto y mediano plazo Estados Unidos necesitará trabajadores extranjeros y México tendrá un superávit laboral. El estatus actual—un programa de trabajador temporal *de ipso*, que no goza de protección legal por parte de Estados Unidos y que sirve de válvula de escape para el lento crecimiento en México—limita la productividad, crea una subclase de trabajadores con pocos derechos laborales y socava el estado de derecho. Ambos países se beneficiarían al regularizar una población que actualmente trabaja en Estados Unidos sin documentos y al encontrar nuevos métodos para crear canales de migración limitados y legales en el futuro. Éste es el único camino para crear leyes verdaderamente aplicables en Estados Unidos y ofrecer incentivos realistas para que los migrantes regresen a sus comunidades de origen en México.

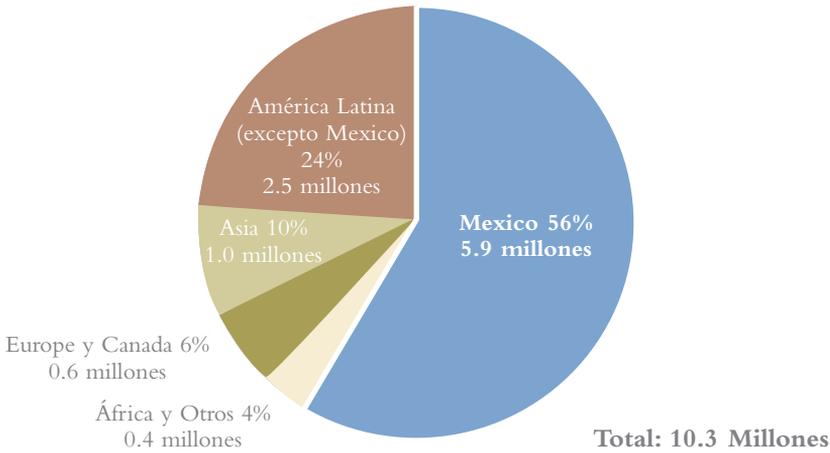
*Sugerimos al gobierno de Estados Unidos que apruebe legislación para crear un programa de trabajadores temporales que ofrezca una alternativa clara para la legalización de aquellos que ya se encuentran trabajando en Estados Unidos sin documentos oficiales.*

Cualquier legislación tendría que incluir mecanismos de aplicación reales. Esto significaría tener tanto un mecanismo de seguimiento para asegurar que aquellos trabajando tengan documentos legales como serias sanciones para aquellos que contraten trabajadores indocumentados.

Reconocemos que, en el corto plazo, la legislación migratoria en Estados Unidos resultará de un debate interno que busque crear un mercado laboral más móvil. Probablemente no será específica para México pero sí tendrá ramificaciones que tomen en cuenta la relación México-Estados Unidos.

La propuesta realizada por el Presidente Bush en enero de 2004 y repetida en media docena de propuestas del Congreso, implica un cambio parcial del paradigma de control de inmigración pasado, a un nuevo paradigma laboral que privilegia la movilidad de los trabajadores que ingresan a Estados Unidos. Una reforma migratoria más amplia en Estados Unidos—tal como la que

## País o región de nacimiento para la población de migrantes indocumentados en los Estados Unidos (Marzo 2004)



Fuente: Jeffrey S. Passel. "Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population." Pew Hispanic Center Report. Marzo 21, 2005, pp. 7–8. Estimaciones basadas en el Current Population Survey de marzo 2004, tomando en cuenta a personas omitidas del CPS.

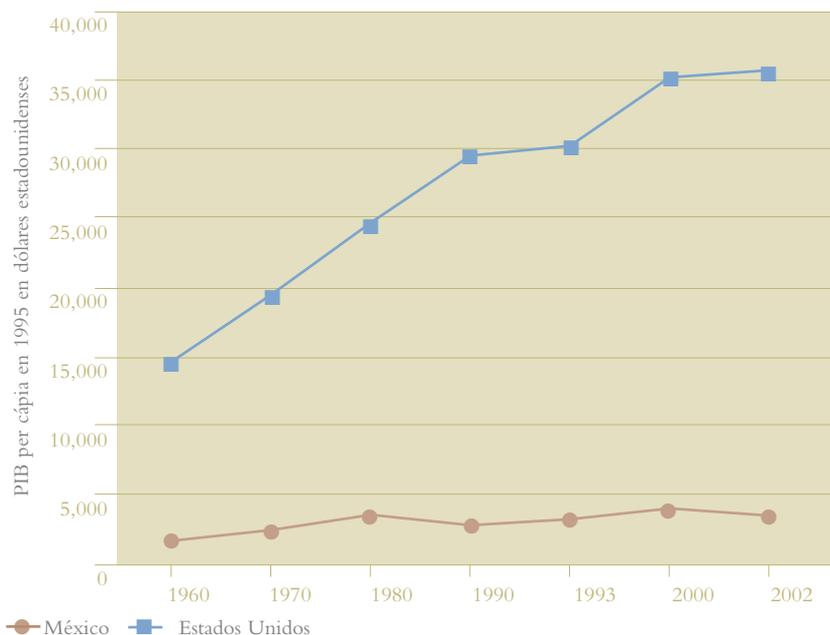
nosotros apoyamos, que incluye tanto un programa de trabajadores temporales como un camino para adquirir la ciudadanía para aquellos que ya están en el país—permitiría que la migración laboral respondiera con mayor eficiencia a las demandas del mercado actual. Al mismo tiempo, hay que reconocer que un programa de trabajadores temporales que incluya la legalización podría reducir los sueldos de los trabajadores con ingresos más bajos y sólo resolvería parcialmente el problema de la no aplicación de las leyes laborales.

Aunque el debate sobre la reforma migratoria se llevará a cabo principalmente en Estados Unidos, los gobiernos, tanto de ese país como de México, tienen gran interés en mantener un diálogo fluido en temas relacionados a la migración como una forma de establecer confianza, pensar en posibles estrategias complementarias de naturaleza bilateral y explorar alternativas innovadoras a la migración ante la falta de una legislación integral. Entre los posibles temas presentes está el de cómo tratar con los traficantes de ilegales, cómo certificar la seguridad en la frontera sur de México, la creación de una visa especial o pase fronterizo para aquellos que viajan frecuentemente dentro de Norteamérica y la exención en México y Canadá del sistema de cuotas para visas de Estados Unidos. A pesar del lento y complicado progreso, estos temas ameritan un análisis continuo y receptivo.

### Invirtiendo en infraestructura básica

México necesita infraestructura básica—carreteras, puertos, aeropuertos y vías ferroviarias—para poder aprovechar al máximo las ventajas que presenta el crecimiento en el comercio y la inversión. En el largo plazo el desarrollo económico de México beneficiará a Estados Unidos: fortalecerá a Norteamérica como bloque comercial, contribuirá a la estabilidad en la región, y establecerá un mod-

## La creciente brecha de desarrollo



Fuente: Robert A. Pastor, ed., "The Paramount Challenge for North America: Closing the Development Gap" Center for North American Studies. Marzo 14, 2005, p.33. Basado en indicadores del Banco Mundial.

elo para otros países con objetivos similares. Inclusive pequeñas inversiones de mantenimiento en carreteras pueden traer consigo grandes beneficios traducidos en una mayor competitividad y que finalmente incrementen las tasas de crecimiento tanto de México como de Estados Unidos.

La experiencia de la Unión Europea aporta dos grandes lecciones: primero, que los cambios estructurales comienzan en casa, y segundo, que la inversión adecuada de recursos externos puede reforzar las estrategias de desarrollo internas. Una combinación de estas estrategias demostró ser de gran utilidad para los miembros de la Unión Europea. En el caso de la relación Estados Unidos-México (y quizá Norteamérica), es de vital importancia desarrollar métodos innovadores de inversión en infraestructura.

Apoyamos la creación de un Fondo Norteamericano de Desarrollo que involucre a los tres países del TLCAN.<sup>3</sup> Otra posibilidad es incrementar el alcance tanto operativo como geográfico del Banco Norteamericano de Desarrollo o crear fondos para desarrollo en infraestructura a través de otras instituciones multilaterales. También, los dos gobiernos pueden considerar la posibilidad de apoyar conjuntamente los bonos municipales y estatales en México, así como fomentar otros incentivos para estimular la inversión privada en el ámbito público.

### Utilizar recursos energéticos para apoyar el desarrollo

Otro enfoque podría incluir un "intercambio" de energía-por-infraestructura. Así como México necesita infraestructura, Estados Unidos necesita energía—

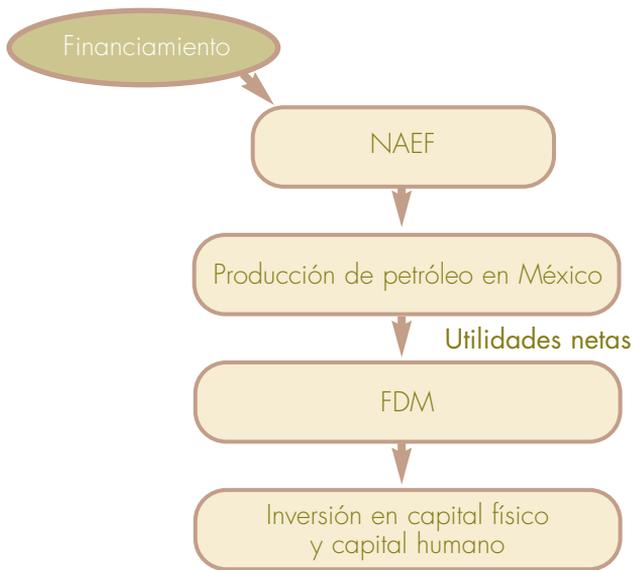
3. Para una discusión más profunda de esto véase el Report of the Independent Task Force on the Future of North America.

y México posee una de las más grandes y seguras reservas de energía de todo el mundo. La inestabilidad en el Medio Oriente representa una oportunidad conveniente para ambos países, en la que por medio de una estrategia de dos pasos ambos podrían verse beneficiados.

Como primer paso, Estados Unidos impulsaría la creación de un Fondo Norteamericano de Energía (NAEF, por sus siglas en inglés) que emitiría \$75 mil millones de dólares en deuda respaldada por los ingresos petroleros (no por el petróleo en sí) para financiar las inversiones de PEMEX en desarrollo, producción de petróleo y gas natural. Esta producción adicional podría aminorar la dependencia de Estados Unidos con el Medio Oriente. En un segundo paso, los ingresos netos de este aumento en la producción estarían destinados a un Fondo de Desarrollo Mexicano (FDM), el cual a su vez invertiría en el desarrollo de infraestructura para incrementar la productividad.<sup>4</sup>

Para que el plan funcione adecuadamente necesitaría ser consistente con la constitución política vigente en México, ser llevado a cabo por PEMEX e incluir un sistema de control independiente que garantice el uso transparente de los fondos y su desvinculación de conflictos de interés.

4. El texto y la gráfica de esta sección se obtuvieron de José Luis Alberro, "A U.S.-Mexico Partnership in Energy: A Policy of Convenience," documento preparado para este estudio, también publicado como: U.S.-Mexico Policy Bulletin, número 4, abril 2005, Woodrow Wilson Center, se puede encontrar en [www.wilsoncenter.org/mexico](http://www.wilsoncenter.org/mexico). Esta aproximación no considera muchos de los temas internos del sector energético mexicano que no se prestan a una discusión bilateral.



Los tres procesos—los fondos aportados por el NAEF para el financiamiento de producción adicional de petróleo, así como las inversiones del FDM—deben ser transparentes y supervisados por responsables mexicanos y norteamericanos para asegurar que todas las inversiones se lleven a cabo bajo los estándares más altos, que todas las operaciones estén sujetas a una evaluación y que los riesgos sean minimizados. La rendición de cuentas ante la comunidad internacional es una condición *sine qua non* para incluir a instituciones financieras en la negociación.

*Recomendamos que los gobiernos de México y Estados Unidos designen a un grupo de trabajo bilateral para el estudio y diseño de una estrategia de energía-por-infraestructura que siga estos lineamientos generales.*

Esta opción aseguraría inversión en el sector petrolero sin la necesidad de una privatización, dirigiría ingresos adicionales para propósitos productivos en México y aseguraría una fuente segura de petróleo en el largo plazo para Estados Unidos por parte de su vecino del sur.

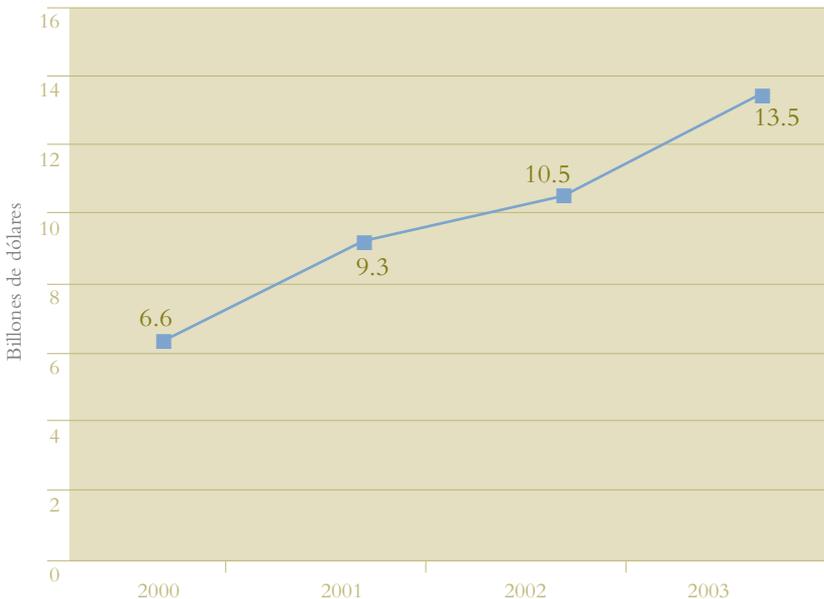
### Invirtiendo en generación de empleos

Reducir los flujos migratorios requiere de la generación de empleos en comunidades expulsoras de migrantes. Los trabajadores jóvenes permanecerían en sus comunidades de origen o al menos dentro de su país si tuvieran verdaderas oportunidades para encontrar empleos y salarios decentes.

*Recomendamos a los gobiernos de México y Estados Unidos promover la producción y comercialización de bienes por medio de micro y pequeñas empresas y de asociaciones de productores, especialmente en el México rural.*

Los dos países podrían emprender programas de inversión en generación de empleos mediante mecanismos institucionales existentes como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Interamericana y USAID, entre otros. Debe hacerse un esfuerzo adicional para tratar de canalizar recursos directamente a los gobiernos locales y organizaciones sociales existentes

Entrada de remesas a México



Fuente: Manuel Orozco. "The Remittance Marketplace: Prices, Policy And Financial Institutions." Pew Hispanic Center, junio 2004.

con antecedentes en la generación de crecimiento sostenido y la promoción de fuentes de empleo.

## Invirtiendo en capital humano

México es el segundo socio comercial de Estados Unidos, pero ocupa el séptimo lugar en cuanto al número de estudiantes en universidades estadounidenses. En Estados Unidos hay una creciente demanda de maestros familiarizados con las costumbres y cultura latinoamericanas y que hablen español. México necesita especialistas en ciencia y tecnología así como con conocimientos de la sociedad estadounidense. Ambos países tienen recursos que pueden ser puestos a disposición del otro para mejorar sus oportunidades educativas.

Gran parte de la iniciativa para estos proyectos pueden venir de universidades y escuelas, pero ambos gobiernos también pueden jugar un papel decisivo al aportar incentivos financieros para la cooperación, facilitar visas y crear bases de datos acerca de las oportunidades existentes. También pueden crear becas para educación superior, especialmente en sectores de interés prioritario, e invertir en centros de investigación que fortalezcan la comprensión bilateral.

*Instamos a los líderes del sector educativo local, estatal y nacional en México y Estados Unidos a llevar a cabo esfuerzos conjuntos para facilitar y apoyar programas de intercambio educativo y colaboración institucional.*

Las Provisiones Temporales de Entrada y Prestación de Servicios Profesionales del TLCAN no han tenido un impacto sistemático en la creación de programas educativos conjuntos ni en el incremento del flujo de trabajadores profesionales entre ambos países. Bajo las provisiones para Servicios Profesionales, las escuelas en ambos países pueden desarrollar programas que otorguen títulos con reconocimiento en los dos países. Las Provisiones para Entrada Temporal le permiten a los trabajadores de ciertos sectores (por ejem-

## Estudiantes mexicanos y estadounidenses en el extranjero

Estudiantes mexicanos en Estados Unidos	12,518
Estudiantes mexicanos como porcentaje del total de estudiantes extranjeros en EE.UU.	2.1%
Porcentaje de los estudiantes mexicanos en el extranjero que estudian en EE.UU.	68.3%
Estudiantes estadounidenses en México	830
Estudiantes de EE.UU. como porcentaje del total de estudiantes extranjeros en México	43.9%
Porcentaje de los estudiantes de EE.UU. en el extranjero que estudian en México	2.1%

Note: Los estudiantes mexicanos en Estados Unidos incluyen 7,345 estudiantes de licenciatura (58.7%), 4,389 estudiantes de postgrado (35.1%) y 784 de "otros" (6.3%).

Fuente: Eduardo Andere, "Education in the U.S.-Mexico Relationship," documento de base preparado para este estudio; cifras basadas en estudios de la UNESCO y la OECD; cifras para el número de titulados de Hey-Kyung Koh Chin, ed., *Open Doors: Report on International Educational Exchange*. New York: Institute of International Education, 2002.

plo, el sector salud) obtener visas para trabajar en el otro país. Si se utilizaran estas provisiones establecidas en el TLCAN de una manera creativa, las instituciones de educación superior podrían formar profesionistas culturalmente conscientes y con la posibilidad de aprovechar oportunidades de educación en los dos lados de la frontera.

En cuanto al sector salud, una iniciativa bilateral que puede producir una inversión significativa en el sistema mexicano de salud es permitir el acceso a beneficiarios del sistema estadounidenses de salud recibir tratamiento en hospitales mexicanos. Dado el elevado número de estadounidenses que viven en México—más de un millón de acuerdo a algunas estimaciones—este cambio produciría un flujo considerable de fondos al sistema de salud mexicano que podrían ser utilizados para mejorar las instalaciones y su capacidad.

### Facilitando el comercio

Ambos países tienen interés en incrementar el volumen de comercio entre ellos, evitando disputas comerciales costosas y desarrollando—junto con Canadá—estrategias conjuntas para incrementar la competitividad de la zona frente a otros bloques comerciales. Muchas de las estrategias necesarias para facilitar el comercio se deben tratar en un contexto norteamericano, de acuerdo con las bases establecidas en el TLCAN, aunque también puedan ser tratadas en discusiones binacionales. Éstas incluyen la armonización en regulación de sectores comerciales clave, la unificación y expansión de los criterios para definir las reglas de origen y facilitar las transacciones aduaneras. La recientemente firmada Asociación para la Seguridad y Prosperidad de Norteamérica es un buen punto de partida para muchas de estas iniciativas, pero no debe ser visto como una solución final. También se deben tomar medidas para resolver disputas comerciales vigentes entre ambos países (por ejemplo, el atún, el cemento y los aguacates) y, en lo posible, evitar controversias en el futuro. Estas medidas deben reforzarse y tener un perfil más elevado en las instituciones encargadas de monitorear el cumplimiento del TLCAN en temas laborales y de medio ambiente.

Además, ambos países necesitan poner más atención en las políticas internas que impactan la relación bilateral. Para México, esto significa llevar a cabo reformas fiscales del sistema de pensiones para empleados públicos y dar el apoyo necesario para permitir a los productores rurales competir en un mercado recientemente liberalizado. Para Estados Unidos, esto implica resolver el problema de su déficit fiscal que podría generar condiciones adversas en toda Norteamérica y eliminar subsidios en la agricultura que provocan una competencia desleal. Aunque estos no son temas estrictamente bilaterales, son temas que tienen profundas repercusiones y deben ser discutidos abiertamente entre los dos países.

**D**ebido a los cambios demográficos y económicos de las últimas dos décadas, México y Estados Unidos han experimentado un proceso de creciente integración. Los tomadores de decisión en ambos países no han asumido completamente su papel ante esta nueva realidad. A pesar de períodos de gran atención por parte de ambos gobiernos, la relación entre los dos países parece estar en piloto automático. Las propuestas creativas para manejar este proceso de integración o para sacarle provecho a las oportunidades que se presentan son limitadas. Un acercamiento estratégico y bien diseñado de cooperación México-Estados Unidos podría otorgar beneficios significativos a la seguridad y el bienestar de los ciudadanos de ambos países, así como en la competitividad futura de sus economías.

El primer paso en una asociación estratégica es que los presidentes de ambos países se comprometan a tener encuentros regulares y a tener una cumbre binacional que involucre a altos mandos de ambos países por lo menos una vez al año. El segundo paso consiste en desarrollar una serie de esfuerzos conjuntos de cooperación en áreas mutuamente benéficas.

No hay un tema único que sea la panacea en la cooperación Estados Unidos-México; por el contrario, se necesitan esfuerzos estratégicos en una serie de áreas distintas que pueden contribuir a mejoras en la competitividad y seguridad de ambos países. Estas iniciativas, que podrían formar parte de una agenda compartida para la cooperación, incluyen estrategias conjuntas en temas de seguridad pública, flujos de personas y bienes a través de la frontera, inversiones en infraestructura y creación de empleos, canalización de flujos migratorios, cooperación en educación y mayores facilidades para el comercio.

México y Estados Unidos tienen una oportunidad histórica para renovar su compromiso bilateral. Ahora es el momento para reafirmar este compromiso y lanzar una asociación estratégica que asegure mayor prosperidad y seguridad a ambas naciones, una asociación que no dependa de los vaivenes de la política nacional e internacional sino de una firme creencia en que unidos como vecinos pueden resolverse muchas de las principales cuestiones que afectan a los ciudadanos de los dos países.

## Participantes del Grupo de Estudio

Nota: Este reporte es una síntesis de la discusión del Grupo de Estudio y comentarios subsecuentes de sus participantes. No es un reporte de consenso. El haber participado en la elaboración del mismo no implica el apoyo a todas las conclusiones.

### Coordinadores

**Andrés Rozental**, Presidente, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales\*

**Peter H. Smith**, Profesor Distinguido de Ciencia Política, Universidad de California, San Diego\*

### Miembros

**Rafael Fernández de Castro**, Director del Departamento de Estudios Internacionales, ITAM\*

**Raúl Rodríguez**, Director Administrativo, North American Development Bank

**Roberto Newell**, Director, Instituto Mexicano para la Competitividad

**Jorge Santibáñez**, Presidente, El Colegio de la Frontera Norte

**Javier Treviño**, Vice Presidente, CEMEX

**Jacqueline Peschard**, Wilson Center/Comexi Public Policy Scholar

**Raúl Benítez**, Profesor, Centro de Estudios de Norteamérica, UNAM

**Luis de la Calle**, Director General, De la Calle, Madrazo, Mancera, S.C.

**Silvia Hernández**, Director, Comisión de Norteamérica, Senado de la República Mexicana

**Emilio Zebadúa**, Miembro, Cámara de Diputados, México

**Mónica Vereá**, Profesora, Centro de Estudios de Norteamérica, UNAM

**Hector Marquez**, Director de la Oficina de Comercio y TLCAN, Embajada de Mexico

**Ariel Buira**, Director, G-24 Secretariado

**Alexander Aleinikoff**, Decano del Law Center, Georgetown University

**Doris Meissner**, Senior Fellow, Migration Policy Institute

**Peter Ward**, Profesor y Director, Mexico Center, Universidad de Texas

**Alan Stoga**, Presidente, Zemi Communications

**Maria Echaveste**, Investigadora Visitante, University of California, Berkeley

**John A. Cope**, Senior Research Fellow, Institute for National Strategic Studies

**Steve Johnson**, Analista Político, Heritage Foundation

**Anne Alonzo**, Vice Presidenta Ejecutiva, National Foreign Trade Council

**Jonathan Fox**, Fellow, Woodrow Wilson Center

**Robert Pastor**, Director, Center for North American Studies, American University

**John Bailey**, Profesor y Director, Mexico Project, Georgetown University

**Peter Andreas**, Profesor, Brown University

**Carl Meacham**, Asesor, Senate Foreign Relations Committee

**Chappell Lawson**, Profesor de Ciencia Política, Massachusetts Institute of Technology

### Invitados especiales

**Carlos Alberto de Icaza**, Embajador de México ante los Estados Unidos

**Roberta Jacobson**, Director de la Oficina para México, Departamento de Estado de EE.UU.

**Eduardo Ibarrola**, Jefe de Cancillería, Embajada de México

### Staff

**Andrew Selee**, Director, Mexico Institute\*

**Heidy Servín-Baez**, Program Assistant, Mexico Institute

\* *Miembros del Comité Ejecutivo para el estudio.*

## Documentos preparados para este estudio

(Disponibles en [www.wilsoncenter.org/mexico](http://www.wilsoncenter.org/mexico))

### Síntesis de los parámetros de la sociedad

#### **Andrés Rozental**

“Parameters of Partnership: Taking a New Look at the U.S.-Mexico Relationship”

#### **Peter H. Smith**

“Bilateral Cooperation in a Globalizing World: The United States and Mexico”

### Seguridad mutua

#### **Peter Andreas**

“U.S. -Mexico Border Control in a Changing Economic and Security Context”

#### **Luis Herrera-Lasso**

“Security and Intelligence in U.S.-Mexico Relations”

#### **John Bailey**

“Nontraditional Security Threats in the U.S.-Mexico Bilateral Relationship: Overview and Recommendations”

### Competitividad compartida

#### **José Luis Alberro**

“A U.S.-Mexico Partnership in Energy: A Policy of Convenience”

#### **T. Alexander Aleinikoff**

“No Illusions: Paradigm Shifting in Mexican Migration to the United States in the Post-9/11 World”

#### **Eduardo Andere**

“Education in the U.S.-Mexico Relationship”

#### **Raúl Rodríguez**

“Challenges in Competitiveness: Infrastructure Development”