





# Estados Unidos y los principales actores de la reconfiguración del orden mundial en el siglo XXI

José Luis León-Manríquez  
David Mena Alemán  
José Luis Valdés-Ugalde  
(coordinadores)

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-CHOCHIMILCO

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

# ESTADOS UNIDOS Y LOS PRINCIPALES ACTORES DE LA RECONFIGURACIÓN DEL ORDEN MUNDIAL EN EL SIGLO XXI

José Luis León-Manríquez  
David Mena Alemán  
José Luis Valdés-Ugalde  
(coordinadores)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Centro de Investigaciones sobre América del Norte  
México, 2015



Primera edición, 5 de mayo de 2015.

D.R. © 2015 Universidad Nacional Autónoma de México  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, del. Coyoacán,  
C. P. 04510, México, D. F.

Centro de Investigaciones sobre América del Norte  
Torre II de Humanidades, pisos 1, 7, 9 y 10  
Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.  
Tels.: (55) 5623 0000 al 09  
<http://www.cisan.unam.mx>  
Correo electrónico: [cisan@unam.mx](mailto:cisan@unam.mx)

D.R. © 2015 Universidad Autónoma Metropolitana  
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco  
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud, Coyoacán, México, D.F.  
C.P. 04960  
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.  
Edificio A, 3er piso. Teléfono 54 83 70 60  
<[pubcsh@correo.xoc.uam.mx](mailto:pubcsh@correo.xoc.uam.mx)>  
<<http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>>

D.R. © 2015 Universidad Iberoamericana, A.C.  
Prol. Paseo de la Reforma 880, Col. Lomas de Santa Fe, 01219, México, D.F.  
<[publica@ibero.mx](mailto:publica@ibero.mx)>  
<[www.iber.mx/publicaciones](http://www.iber.mx/publicaciones)>.

ISBN UNAM: 978-607-02-6665-2

ISBN UAM: 978-607-28-0416-6

ISBN UIA: 978-607-417-332-1

Diseño de portada: Patricia Pérez Ramírez

Queda prohibida su reproducción total o parcial, impresa o en cualquier medio electrónico, sin el permiso por escrito del editor.

Impreso en México / Printed in Mexico

## Índice

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS .....	9	
PREFACIO.....	11	
INTRODUCCIÓN .....	13	
<i>José Luis León-Manríquez, David Mena Alemán y José Luis Valdés-Ugalde</i>		
POLÍTICA INTERNA Y POLÍTICA EXTERIOR: DEBATES INICIALES SOBRE LA PREEMINENCIA DE ESTADOS UNIDOS		
El debate sobre la declinación de Estados Unidos durante la actual crisis internacional .....		35
<i>Luis Maira</i>		
Lucha de poder y política exterior. <i>Smart Power</i> y hegemonismo mesiánico: ¿declive de Estados Unidos? .....		61
<i>José Luis Valdés-Ugalde</i>		
Quebrantar a la mayoría o la estructura institucional de la suboptimalidad política de Estados Unidos .....		99
<i>David Mena Alemán</i>		
Las perspectivas del dólar estadounidense como moneda internacional dominante en los albores del siglo XXI .....		125
<i>Víctor M. Cuevas Ahumada</i>		
Estados Unidos y las organizaciones internacionales gubernamentales: relación ambivalente y compleja .....		149
<i>Laura Zamudio González</i>		
ESTADOS UNIDOS ANTE LAS POTENCIAS DEL ORDEN INTERNACIONAL EMERGENTE		
Estados Unidos ante la gran encrucijada china.....		177
<i>Arturo Santa Cruz</i>		

Los gobiernos del Partido Democrático de Japón y la alianza (cada vez más incómoda) con Estados Unidos.....	197
<i>Juan José Ramírez Bonilla</i>	
Estados Unidos y la Unión Europea: desafíos para la cooperación en seguridad.....	223
<i>Armando Rodríguez Luna</i>	
La relación Estados Unidos-Rusia en el contexto de la Unión Europea .....	241
<i>Ana Teresa Gutiérrez del Cid</i>	
ESTADOS UNIDOS Y LA RECONFIGURACIÓN DEL ORDEN MUNDIAL EN EL SIGLO XXI. IMPLICACIONES PARA AMÉRICA LATINA Y MÉXICO	
¿Vacío de poder o continuidad hegemónica? Estados Unidos, América Latina y el “factor chino” después de la guerra fría .....	271
<i>José Luis León-Manríquez</i>	
Entre inercias y nuevas realidades: la relación .....	293
México-Estados Unidos <i>Leonardo Curzio</i>	
Pasado y futuro (probable) del TLCAN .....	317
<i>Federico Novelo Urdanivia</i>	
La migración como eje de la relación México-Estados Unidos.....	337
<i>Leticia Calderón Chelius</i>	
Sobre los coordinadores .....	363



Dedico este libro a mis hermanas Yolanda, Emma, Esperanza y Delia y celebro los maravillosos renacimientos de las dos últimas. También manifiesto mi aprecio por Olga Pellicer, Sergio Tovar y Luis Álvarez Colín (1944-2013), quienes en distintas etapas han sido generos@s mentor@s. Por último, agradezco el apoyo de Eduardo Tzili y hago patente mi eterna gratitud con y por El Camino (道).

JOSÉ LUIS LEÓN-MANRÍQUEZ

Dedico el libro a mi esposa, Emma Rebecca Norman.

DAVID MENA ALEMÁN

Dedico esta obra a Martín y Julia Valdés Tamarit y a la *oma* Isabel, “mis ángeles guardianes” en tierras teutonas. También se lo brindo a Ana Tamarit Amieva, quien fue mi inspiración de lucha y resistencia durante estos dilatados tiempos. Asimismo, expreso mi agradecimiento a Marianne Braig y a Carlos Alba Vega por su importante apoyo durante mi estancia sabática en el Lateinamerika-Institut (LAI) de la Freie Universität (FU), Berlín, Alemania; y a la Coordinación de Publicaciones del CISAN; en particular a Cristina Hernández, Hugo Espinoza y a Astrid Velasco, quienes trabajaron en forma por demás profesional en el cuidado de la edición.

A la memoria de mi padre, hombre honorable y valiente.

JOSÉ LUIS VALDÉS-UGALDE



## Prefacio

La idea de elaborar este libro comenzó a forjarse durante la estancia de José Luis Valdés-Ugalde como titular de la cátedra “Óscar Uribe Villegas” en la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco durante 2011 y 2012. Una de las inquietudes compartidas por él y sus anfitriones era (y es) el papel de Estados Unidos en un mundo que cambia cada día y que, sin duda, ha tomado derroteros distintos de los que insinuaba durante la euforia unipolar en los años posteriores al fin de la guerra fría. Estas inquietudes comunes derivaron en la realización del seminario “Estados Unidos y los principales actores de la reconfiguración del orden mundial en el siglo XXI”, que contó con la participación de académicos del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), UNAM; de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (UAM-X) y de la Universidad Iberoamericana, sede ciudad de México (UIA).

En dicho seminario confluyeron perspectivas provenientes de diversas disciplinas, como la Ciencia Política, la Economía, la Historia y las Relaciones Internacionales. Las visiones, no siempre convergentes, sobre los cambios en el sistema internacional y el papel de Estados Unidos en este proceso propiciaron un fructífero debate sobre el tema. A partir de esa experiencia de trabajo interinstitucional, se decidió avanzar en la publicación de un libro colectivo, al cual se invitó tanto a quienes participaron en el seminario, como a colegas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), El Colegio de México, el Instituto Mora, la Universidad de Guadalajara y la UAM-Azcapotzalco, quienes aportaron aún más temas y enfoques. El resultado es esta obra que aspira a contribuir al análisis —importante en el mundo, indispensable en América Latina y México— en torno a las dimensiones, alcances y desafíos al poderío estadounidense en el mundo contemporáneo.

Los tres coordinadores desean agradecer a todas las personas que han apoyado la aparición de este volumen en el largo camino que va desde su concepción hasta el parto editorial. Con el riesgo de una omisión involuntaria, deseamos dejar constancia de nuestro agradecimiento a Salvador Vega y León, exrector de la UAM-Xochimilco y actual rector general de la UAM. Valoramos mucho el apoyo de Silvia Núñez García, directora del CISAN, UNAM, y de Jorge Alsina Valdés y Capote, director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-X. El trabajo editorial de Diego Bugada en la UNAM y de Miguel Ángel Hinojosa en la UAM-X han sido vitales, al igual que las sugerencias y comentarios de los expertos que, de manera anónima, dictaminaron el manuscrito original. Los autores y autoras de los diversos capítulos han sido especialmente generosos con su tiempo y con su

esfuerzo intelectual. Han mostrado, sin excepción, una gran paciencia para atender los dictámenes y realizar las adaptaciones editoriales requeridas para llevar a buen puerto este proyecto.

## Introducción

*José Luis León-Manríquez  
David Mena Alemán  
José Luis Valdés-Ugalde*

El propósito de este libro es brindar a los lectores, desde diferentes ópticas y perspectivas temáticas, una visión de los cambios en el sistema internacional en la segunda década del siglo XXI, a partir del análisis de algunos de los actores más representativos que lo conforman. Especial atención se presta al papel de la gobernanza global y a la relación que Estados Unidos tiene y tendrá en relación con otros actores del escenario mundial que previamente ya eran potencias o que han emergido en los últimos años. Tal es el caso de China, Brasil, India, la Unión Europea, Japón, o incluso la Federación Rusa. La gran pregunta de nuestra empresa académica es si, frente a la reconfiguración del sistema mundial, Washington ha experimentado un declive y qué tan intenso y profundo ha sido éste como para imaginarnos la pérdida parcial o total del influyente papel que Estados Unidos ha logrado desplegar, principalmente después de la segunda guerra mundial.

La pregunta cobra mayor relevancia en el marco de la historia de las percepciones y la ansiedad en el seno de la sociedad estadounidense, acerca de la disminución de la influencia de Washington y que, en términos de Samuel Huntington (1988-1989), tiene cinco etapas: la supuesta superioridad tecnológica soviética de los cincuenta; la crisis de los sesenta provocada por la guerra de Vietnam; el embargo petrolero de 1973; el aparente resurgimiento soviético cuando, en 1979, Moscú invadió Afganistán, y las preocupaciones económicas de los ochenta. Agregamos más hechos a este mapa del conflicto internacional relacionado con el debate auge-declinación: los atentados del 11 de septiembre de 2001 y los acontecimientos posteriores en Afganistán e Irak, ambas aventuras fallidas del gobierno de George W. Bush y heredadas al gobierno de Barack Obama. También se contempla en el análisis el “septiembre negro” de 2008, cuyo impacto negativo sobre la economía estadounidense y el sistema económico global provocó una gran fractura en la preeminencia de Estados Unidos como poder dominante del sistema mundial e impactó en la confianza del público sobre su futuro económico. Si bien Estados Unidos sigue siendo la economía más poderosa del planeta —aunque prácticamente ya igualada por China en términos de la paridad en el poder de consumo y menos competitiva en términos generales de acuerdo con las mediciones del McKinsey Global Institute— (Colby y Lettow, 2014), el protagonismo unipolar de Washington en esta materia ha declinado de forma drástica. No ha ocurrido así en otras áreas que también se discutirán en este libro (como la militar).

Desde 1945, Estados Unidos se convirtió en un gran poder de indiscutible influencia para el sistema internacional. El propósito central de Estados Unidos

era afianzar su poder y limitar el de los otros, principalmente en lo que se refiere al mantenimiento del equilibrio de poder. Así pues, su condición triunfante lo llevó a construir un sistema de alianzas con otros polos de poder (Europa occidental, Japón), desde una condición de predominancia hegemónica. Asimismo, encabezó la reconstrucción global del llamado “mundo libre” y fundó la arquitectura institucional sobre la que ha descansado desde entonces la gobernanza económica y política internacional.

El orden global, instaurado esencialmente bajo las directrices estadounidenses, se organizó para hacer posible que Washington controlara los asuntos mundiales a su manera, de tal modo que se cumpliera con los objetivos hegemónicos que, como potencia dominante, nadie pudo negarle.

A principios de los noventa, y justo tras el fin de la guerra fría, existía la sensación de que el mundo estaba dominado completamente por Estados Unidos. En el horizonte no se alcanzaba a percibir algún desafío para la hegemonía y existía una serie de razones que parecían sustentar la posibilidad de que esa unipolaridad se prolongara por largo tiempo.

Durante las administraciones de George Bush padre y William Clinton se hablaba, no sin razón, de una unipolaridad incuestionable. Una serie de decisiones adecuadas en materia económica y política contribuyó a afirmar la fortaleza estadounidense en el mundo posterior a la guerra fría. En los años noventa, Washington hizo una apuesta inteligente, volcando grandes recursos económicos hacia el desarrollo interno. La *clintonomía* trajo como consecuencia la reducción del déficit comercial y los desequilibrios fiscales, una mayor inversión en infraestructura y la promoción de los sectores más dinámicos de la “nueva economía”. Esta estrategia permitió a Estados Unidos reasumir el crecimiento económico y afianzar su hegemonía, más por el lado económico e ideológico que por la vía militar. No es casual que el auge de la llamada *nueva economía*, y las empresas que reportan sus ganancias en el índice Nasdaq hayan confluído con la gestión de Clinton. Este presidente demócrata impulsó una dinámica de “internacionalismo liberal”, entre cuyos principales elementos destacan los siguientes:

- *En el mundo.* La firma del Protocolo de Kioto, de la convención de tráfico de armas cortas y de acuerdos para restringir las armas biológicas.
- *En Europa.* Estados Unidos reavivó la Alianza Atlántica, dejando a Europa decidir en las acciones por tomar en el conflicto de Bosnia a principios de los noventa; igualmente apoyó la construcción de la Unión Europea, siguiendo la tendencia marcada desde el Plan Marshall en 1948.
- *En Medio Oriente.* Clinton forzó a Israel a negociar con la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), con lo que se avanzó en los acuerdos de Madrid y Oslo, empleando el mecanismo de “paz por territorios”.
- *En Asia.* Washington buscó comprometer a China con el orden internacional, facilitando su inserción en instituciones como la Organización Mundial del Comercio (OMC); con Japón, se buscó reducir las tensiones de los ochenta y hacerlo copartícipe del orden regional en Asia.

- *En América Latina.* Se signó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con México en 1994 y se buscó crear un área continental de libre comercio por la vía del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), mecanismo que, a fin de cuentas, se frustraría. Por criticable que resulte, el libre comercio reemplazó a la contención militar como política latinoamericana de Washington.

Al iniciar la década de 2000, el interregno clintoniano llegaría a su fin. Anteriormente, desde el flanco derecho, ya se preparaba la transición en el poder: el grupo de presión conocido como Project for a New American Century abogaba, en un documento de 1998, por una política exterior más asertiva de Estados Unidos, que incluía propiciar un cambio de régimen en Irak. Once de los dieciocho firmantes de esa carta se convertirían en altos funcionarios de la administración de George W. Bush.

Al asumir el poder en 2000, Bush tenía la sensación de que Estados Unidos estaba demasiado atado por las alianzas fraguadas por Clinton, y sus asesores etiquetaban la estrategia de la administración previa como un “multilateralismo paralizante”. Aún antes del 11 de septiembre, Bush había comenzado a ejercer un fuerte unilateralismo en su política exterior. Entre otros actos de esta renovada voluntad de confrontación, destacan la denuncia del Protocolo de Kioto (al que Bush llamó “una sensiblería”); la negativa a firmar el Estatuto de Roma que da origen a la Corte Penal Internacional (CPI); el establecimiento de medidas proteccionistas en el sector siderúrgico, que afectaban a sus aliados comerciales, así como el retiro estadounidense de las Conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas (Strategic Arms Limitation Talks, SALT), firmadas en 1972 con la Unión Soviética, por medio de las cuales se establecían límites para el desarrollo de misiles antibalísticos.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre constituyeron la excusa perfecta para el avance del proyecto unilateralista de Estados Unidos. Estos hechos contribuyeron a dar un giro en la política de Estados Unidos, pasando de nuevo a la primacía del sector militar. Quizá la sensación global de una supremacía estadounidense llegó a su momento cumbre después del 11 de septiembre, cuando, con el apoyo de Estados Unidos, las potencias del Consejo de Seguridad de la ONU mostraron consenso en invadir Afganistán para contestar el golpe a las Torres Gemelas y el Pentágono. Incluso Rusia y China apoyaron el discurso de combate al terrorismo, con un ojo puesto en los movimientos separatistas musulmanes en esos países.

Durante este periodo, que concluye en el inicio de la segunda guerra del golfo Pérsico en 2003, era frecuente encontrar en los medios y la academia estadounidense la idea —no errónea del todo— de Estados Unidos como una hiperpotencia capaz de conjugar diversos elementos de influencia económica, militar, cultural y política, a un grado que no se veía desde el Imperio romano; sin embargo, el deterioro progresivo de la política y la economía internacionales a partir de la segunda guerra del golfo Pérsico parece que contribuyó a erosionar la percepción de Estados Unidos como hegemonía indiscutible del siglo XXI.

Como ya se mencionó, esta percepción coincide con un proceso de pérdida relativa de poder e influencia, anunciada y prologada por diversas crisis económicas

que Estados Unidos confrontó en los años setenta y ochenta. Joseph Nye, como Huntington, abonó al debate sobre el declive estadounidense, el cual se puso en boga a partir de 1957, cuando los soviéticos lanzaron el *Sputnik* al espacio (Nye, 2011). Desde entonces, el debate sobre la erosión hegemónica ha reaparecido con cierta periodicidad, tanto en los tiempos de ajustes económicos emprendidos por el expresidente Richard Nixon, como en los de la crisis energética de los años setenta, o la crisis del déficit en los años de Ronald Reagan. Más recientemente, el debate se articula con la muy visible pérdida de control por parte del centro racional de decisiones de los hacedores de política exterior en Washington (Clarke y Halper, 2007).

Tanto Nye (hace poco) como Samuel Huntington (1988-1989) discuten que este cíclico miedo colectivo al declive estadounidense tiene un alto contenido neurótico. En todo caso, desde los noventa, la opinión pública, los analistas y los miembros de la clase política han mantenido ciertos espacios para debatir los “ciclos del declive”. Por otro lado, la psique colectiva estadounidense estaba atenta —quizá premonitoriamente— a las posibilidades de que este declive ocurriera en algún momento. La gran recesión iniciada en 2008 y la imposibilidad de la administración de Barack Obama para zanjarla de manera sostenible han reavivado este debate y han provocado que no pocos analistas pongan en tela de juicio la capacidad del país para reproducir su hegemonía ad infinitum.<sup>1</sup>

Una sensación similar ocurre en el terreno político a causa de la incorporación de nuevos actores internacionales (formales e informales). En suma, Estados Unidos enfrenta hoy un doble reto: por un lado, debe atender la emergencia de problemas a los que ya no puede ofrecer respuestas él solo; por el otro, experimenta la proliferación de entidades estatales y no estatales que desafían su poder dominante. Arribamos, así, a un momento culminante del descenso gradual del poder estadounidense, que se ha acentuado drásticamente en la segunda década del siglo xx. Algo en Washington huele a fin de fiesta.

De ahí que en este tiempo se viva un dilema: ¿cómo, en tales circunstancias, puede Washington mantener una posición de predominio?, ¿es posible que esto ocurra cuando los poderes emergentes ya no siempre cooperan con Washington dadas sus divergencias?, ¿en qué medida las nuevas potencias, como Brasil o China, se opondrían a los planes estadounidenses debido a que tienen una agenda propia, aunque no unificada, sobre varios temas, como derechos humanos, calentamiento global, reforma del sistema financiero, entre otros?, ¿hasta dónde Washington puede y quiere seguir una línea de acción que incluya una gran estrategia, si aceptase realizar cambios y nuevas alianzas —por lo demás necesarias— con contrarios que, en última instancia, afectarían sus intereses en forma negativa?, ¿hasta qué punto se mantendrían sus alianzas con socios tradicionales como Japón y la Unión Europea (UE), cuyas posturas en conflictos como Irak no han sido del todo convergentes con las de Estados Unidos?

El hecho es que en este momento no se visualiza a Washington inteligien-  
do una “gran estrategia” que le permita afrontar los críticos nuevos tiempos que

<sup>1</sup> Un debate reciente sobre el declive de Estados Unidos se halla en Colby y Lettow (2014).



el sistema internacional confronta, al tiempo que apoye la reconstrucción de la debilitada arquitectura institucional que hoy en día rige a dicho sistema. Las razones parecen encontrarse en que, al hacerlo precipitadamente, Estados Unidos perdería en forma más rápida su predominio aún vigente en algunos terrenos de la política internacional, tal y como parece haberlo demostrado el histórico acuerdo nuclear alcanzado con Teherán en noviembre de 2013 (¿un triunfo de la política inteligente?). Lo cierto es que la gobernanza internacional se verá limitada de manera seria frente a los retos del presente ante la necesidad de urgentes cambios de tales instituciones. Es sugerente la semejanza (en forma por demás regresiva) con los tiempos de principios del siglo XIX, cuando se celebró aquel añejo Congreso de Viena después de la derrota de Napoleón I.

Además de las grandes coordenadas en que se organiza el sistema internacional, es necesario revisar otro aspecto relevante de la hegemonía histórica de Estados Unidos: la autopercepción de Washington y su papel en el sistema internacional. Esto se manifiesta en la compleja relación histórica que Estados Unidos ha tenido al relacionarse con la “otredad”. Si esto es así, no resulta extraño que los actuales poderes emergentes hayan sorprendido al actor hegemónico y lo hayan confrontado con su propio contexto interno y externo, salpicado por crisis internas y grandes vacíos estratégicos acerca de su devenir como potencia.

El análisis de este libro se enmarca en la compleja situación internacional que parece tener a la hiperpotencia en medio de un laberinto programático para organizar su política exterior. Quizá, sobre todo, debido al entramado de intereses que ocurre en esta lucha por el poder global que ha redefinido el mapa geopolítico del mundo, se observa la ausencia de reacción rápida por parte de Washington, que no parece encontrar su papel en el mundo actual, de aquí la complejidad e importancia que encierra explorar la visión de sí mismo. Pareciera que Estados Unidos se ha acostumbrado —tanto en el plano interno como en el externo— a mantenerse como una potencia ad eternum, sin competencia o problemática alguna que se lo impida.

Las primeras acciones de poder que Estados Unidos ejerció en el sistema internacional en el siglo XIX estuvieron acompañadas de un discurso excepcionalista que lo condujeron a imponer un “orden moral” y un conjunto de reglas del juego cuya tendencia fue, prácticamente sin excepción, construir un orden sistémico global a su imagen y semejanza, con un discurso cargado de un fuerte contenido mesiánico y moralista. Con el tiempo, la tendencia a la unicidad estadounidense (muchas de las veces autoritaria, otras benigna) fue alterada y confrontada por el conjunto de variaciones del sistema global, más en particular, con las ya mencionadas y ocurridas en el primer año del siglo XXI.

Ante los cambios ocurridos desde entonces y sobre todo a partir del fiasco de Irak, hemos visto a una potencia más bien torpe y sin rumbo racional fijo. Además de proponer una discusión sobre las reformas pendientes de la arquitectura institucional que tiene la gran potencia (hoy acompañada por otras que, aunque de menor rango y calidad, ejercen un peso considerable en el sistema internacional), buscamos contribuir al debate sobre la pérdida relativa de poder de Estados Unidos y, por ende, poner a consideración su capacidad para adaptarse a las nuevas

realidades de este nuevo y desafiante momento del sistema internacional. El conflicto en la franja de Gaza y el avance en Irak y Siria del movimiento armado Estado Islámico de Irak y Levante, o Estado Islámico (ISIS, por sus siglas en inglés, o EI en español) ocurrieron en 2014. Ambos casos son ejemplos de la sorpresa que se le ha impuesto a Washington, así como de las limitaciones intrínsecas para operar su política exterior.

La actualidad nos lleva a responder con cautela ante las diferentes posiciones sobre el declive de Estados Unidos. ¿Se trata de un fenómeno absoluto o relativo? Como en todos los ciclos históricos, más aún, en el caso de los que ahora confronta un actor internacional con una cuota de poder formidable, extraordinaria y nunca antes vista desde Roma, no es pensable que la caída total de la fuerza e influencia de Estados Unidos tenga lugar en el corto plazo.

El proceso que quizá conducirá a la pérdida de poder absoluto —objeto de análisis en este libro— es aún incierto. Tanto en lo que refiere a su momento y sus características, como a los movimientos que realicen la potencia y sus acompañantes para contrarrestarlo o profundizarlo, el desarrollo será gradual y no aseguramos que tenga resultados inmediatos. Estados Unidos vive una crisis de poder generada en el seno mismo del contexto de la compleja relación entre su política interna y externa, que se tocan en forma cada vez más directa; no obstante, los indicadores económicos, militares, de innovación científica y tecnológica, de crecimiento sostenido, de infraestructura, entre otros, y los relacionados con los logros y avances relativos de su sistema político, hacen pensar que aún no es momento para hablar de una caída fatal de la influencia y el poder de Washington en los asuntos mundiales.

Incluso sin saber, como ya se ha señalado, qué tipo de estrategia instrumentará Washington en el futuro inmediato, este libro aparece en momentos en que la presidencia de Barack Obama aspira a perseguir una política que mitigue su pérdida de influencia global, al continuar con la puesta en marcha de una estrategia de “poder inteligente” (*smart power*); si bien la praxis actual es cada vez más distante de la propuesta originaria del presidente demócrata, pocas veces la política exterior había mostrado un contenido autocrítico acerca de las limitaciones del poder de Estados Unidos.

Este libro ve la luz en el contexto de una intensa lucha por el poder con signos de radicalismo extremo por parte de la extrema derecha, que ha intentado secuestrar la agenda política en Washington y ha provocado el repliegue de la política de Obama en los planos interno y externo, llevándolo a gobernar por decreto. Se trata de un conflicto ideológico en el que sectores importantes de la clase política, imbuidos por un nacionalismo ultramontano, insisten en que, para recuperarse del declive, Estados Unidos debe seguir cumpliendo con el destino excepcional que le dio origen a su poder internacional y asumir, por tanto, un perfil agresivo, ofensivo, intransigente frente a las posturas de actores de importancia como China, Irán o Brasil. De ser la última alternativa estratégica de Washington para contrarrestar su declive, la estrategia de “poder inteligente” se convertiría en una política parcialmente fallida, debido a las presiones mencionadas, neutralizando así las posibilidades de recuperación estadounidense (y con ésta la de sus aliados

Europeos, principalmente) frente a los nuevos arreglos y reformas fundamentales que urgen al sistema internacional.

El hecho de que surjan potencias con fuerza regional o mundial irá propiciando una recomposición del poder global. Hoy se observa un cambio histórico de grandes proporciones. Hace quinientos años, el orden mundial se estructuraba —desde una perspectiva occidental— a partir del dominio del Mediterráneo. Después, las potencias buscaban controlar el océano Atlántico. Nuestro siglo seguramente será el del Pacífico, pues la mayor parte de las potencias importantes estarán en su cuenca, con Estados Unidos y China a la cabeza.

Pero el enemigo de Estados Unidos no es sólo el alto crecimiento económico de China y la plausible conversión de Pekín en una potencia capaz de disputarle la hegemonía. Es, también, el desorden heredado a Obama de la economía-casino y la estrategia expansionista de George W. Bush. Los saldos de la estrategia internacional de Estados Unidos comienzan a semejarse a lo que los teóricos de la sucesión hegemónica, como Robert Gilpin o David Calleo, llaman “sobrestiramiento imperial” (*imperial overstretch*).

Maniatado por los intereses de grupos de poder que exigen una mayor presencia de Washington allende sus fronteras, imposibilitado de retirarse abruptamente de las prolongadas guerras en Medio Oriente y tentado a abrir nuevos frentes de conflicto en otras áreas del mundo, Estados Unidos enfrentaría el dilema que ha desgastado a otras potencias dominantes en la historia.

Desde los tiempos del Imperio romano siempre ha habido beneficios pero también un alto precio por el ejercicio de un poder global o, al menos, de un poder hegemónico en áreas y temáticas localizadas. Estados Unidos no ha sido la excepción. Se sabía que no todo iba a ser miel sobre hojuelas para Obama, quien en 2008 ascendió a la presidencia del país tecnológicamente más avanzado del planeta. Desde que se postuló, se le percibió como un político con virtudes, buen olfato y audacia políticas. Obama expresaba ideas frescas y un pensamiento renovador en medio de un establecimiento político desgastado, reiterativo, cuando no en creciente decadencia.

Sin embargo, los obstáculos enfrentados en los ámbitos interno y externo han ido restando fuerza al mandatario. Su llegada a la Casa Blanca implicó, como reacción, el resurgimiento de sectores ultramontanos del conservadurismo político y social estadounidense, al grado de que no es aún claro que Obama haya pasado la prueba xenófoba que éstos le impusieron. Cabe destacar que, detrás de este racismo omnipresente en Estados Unidos, se escondía el miedo a un personaje cuyo proyecto reformista podía afectar los grandes intereses económicos y políticos del *establishment* estadounidense.

Así ocurrió originalmente cuando Obama lanzó su propuesta de *smart power*. Su propósito era cambiar el rumbo de la política exterior, trasladarla hacia el ámbito de la diplomacia y alejarla de la zona de conflicto y guerra de Bush. Aunque continuista en algunos temas, Obama logró transformar —con relativo éxito— la mentalidad de los estadounidenses, quienes a su arribo al poder ya habían pagado un precio alto en vidas humanas y déficit fiscal, desde que en 2003 Bush invadiera

Irak. Así las cosas, Obama ofreció retirarse de Irak (ya vemos hoy que a un muy alto costo) y de Afganistán. En el primer caso, cumplió su promesa; en el segundo, aún quedan tropas de entrenamiento en territorio afgano, no obstante haber disminuido la presencia militar estadounidense. Es pertinente alertar, sin embargo, sobre los riesgos que implica su inminente regreso a Irak dada la escalada de la organización terrorista Estado Islámico.

Por otro lado, la profundidad de la problemática que presenta el mundo global de hoy desde el inicio del siglo se ha recrudecido con la emergencia de múltiples brazos armados yihadistas (muchos de ellos llevados desde Occidente) que defienden su derecho a la verdad absoluta fuera de toda racionalidad. Siria, Irak, Irán, Arabia Saudita y en general todo el Medio Oriente, es el entorno de esta nueva guerra de posiciones entre sunitas y chiitas y, por tanto, entre Irán e Irak y de éste contra Siria. El ISIS puso en jaque al gobierno iraquí de Nuri al-Maliki, nunca tan querido en Washington y sustituido por Haider el-Abadi en agosto de 2014. La aparición del ISIS y su violento posicionamiento en la frontera entre Siria e Irak han provocado, en principio, una firme reacción del régimen chiita en Teherán, aun cuando éste juega la carta de una alianza con Estados Unidos a partir del interés mutuo por erradicar esta nueva forma de insurgencia yihadista.

Se trata de una crisis de enormes dimensiones que altera el orden regional, afecta la fallida transición en Irak y expone críticamente la seguridad global, pero sobre todo le impone a Washington un drástico cambio de estrategia en su agenda original, al verse forzado a efectuar bombardeos quirúrgicos contra los avances del ISIS.

A esta emergencia regional hay que sumar las agresiones que el presidente ruso Vladimir Putin ha emprendido contra otro orden regional estratégico para Occidente, Europa, en el nombre de un proyecto de recuperación de la Rusia imperial. Éstos son los desafíos que enfrenta Washington en 2014, tras haber intentado mostrar ante el mundo un rostro noble y amigable a partir de 2008.

Desde los atentados del 11 de septiembre y la invasión de Irak en 2003, hasta el día de hoy, a la luz de la emergencia de la insurgencia del extremismo islámico del ISIS, la política exterior estadounidense se ha encerrado a sí misma en un abismo de tremendas dimensiones. El mundo cambió y con éste las bases desde las que se desprenden los arreglos del orden internacional. Al tiempo que Obama arribaba en 2008 a la Casa Blanca con el proyecto político más progresista desde Franklin D. Roosevelt y William Clinton, diversos actores estatales y no estatales —no necesariamente como resultado del mutuo acuerdo— se propusieron imponerle un boicot a la “política inteligente” ideada por Obama con el propósito de resolver sus pendientes globales.

En particular, se percibía la necesidad de la Casa Blanca por atenuar los rencores antiestadunidenses acumulados después de décadas de intervencionismo protagonizado por Washington desde los años cincuenta. Obama guardaba (y creemos que aún lo hace) la convicción de que era sólo de esta forma, por la vía diplomática, en la que Estados Unidos se recuperaría del desprestigio en el que se empezaba a hundir su tradicional política hegemónica. Es decir, se trataba de ceder algo de su poder a cambio de mantener una posición preeminente en la organización y

funcionamiento del sistema internacional. Por lo tanto, Estados Unidos se ha visto obligado a tomar el pulso del entorno global desde una postura menos hegemónica y sin mesianismos agonizantes. Lo ha hecho desde una posición más realista y acorde con los nuevos tiempos del sistema internacional, que han ubicado a Washington en un relativo declive, lo que limita su efectiva actuación como actor solitario y vigilante del sistema global en el nuevo siglo. Es decir, se trataría de que Washington renunciara al papel unipolar que lo distinguió desde la guerra fría.

No obstante, en Washington (y en otras capitales de sus aliados occidentales) se consideraba, y aún se piensa así, que Estados Unidos, aunque debilitado, era aún un actor imprescindible para la conservación de un orden posterior a la guerra, con el cual había contribuido en forma proactiva desde 1945. El ejercicio constructivo de su poder internacional sería el faro que guiaría los destinos de un sistema de poder influido poderosamente por los valores occidentales implantados por Washington y sus aliados desde entonces.

A reserva de analizar con sumo detalle el futuro papel de China, Rusia y otros actores frente a Estados Unidos, adelantaremos que estamos quizá por presenciar la transición de la visión mesiánica estadounidense hacia otra más acorde (y quizá hasta idealista, dentro de su marco realista tradicional) con los tiempos del presente. El pronóstico sobre el éxito de esta estrategia es reservado, sobre todo si la ofensiva de contención militar en Medio Oriente contra el ISIS no rinde los frutos esperados.

Lo que sí resulta indiscutible es que asistimos a una disputa intensa y por demás crítica entre el presente y el pasado acerca de cuál sería el papel de Washington en la evolución o replanteamiento del orden global tal y como lo conocemos. Partiendo de este enfoque, Estados Unidos parece empezar a reconocer desde el corazón del poder y de su nuevo discurso que no se encuentra solo en el mundo y que, por ende, para la resolución de diversos problemas regionales o globales, se requiere de la intervención de diversos actores. Washington parece concluir que no resolverá todos esos problemas por sí solo, como tampoco el resto del mundo lo hará sin él.

Por su lado y atendiendo a otro frente de conflicto para Washington, Vladimir Putin insiste en no olvidarse del espíritu de la Rusia imperial que ha mantenido presencia en la vida política rusa desde Pedro el Grande. Es su gran misión. Cuentan los biógrafos del presidente ruso que, siendo el agente en jefe de la KGB en Dresde en los tiempos de la caída de muro, urgió al Moscú de Gorbachov a enviar tanques a la ignominiosa frontera artificial impuesta por los soviéticos, a fin de evitar su derrumbe y el posterior deshielo geopolítico. Moscú nunca le hizo caso y Putin quedó resentido, pero con planes futuros que ahora pretende hacer realidad. La autocracia de Putin que, aunque con realismo, pero también con hipocresía, ha sido aceptada por los aliados occidentales, está profundamente aderezada de sovietismo autoritario. Aunque haya logrado convencer a la Unión Europea y a Estados Unidos de ser un actor creíble y lograr así una alianza que hoy parece resquebrajarse, ya no puede disimular el doble rasero que ha caracterizado su larga permanencia en el poder. El presidente ruso es el único actor formal, legal y legítimo de gran importancia,

por ser éste el líder de una superpotencia, que se ha convertido en riesgo para la seguridad regional y global. Valga reiterar que esto ocurre en momentos en que la presidencia de Obama, por razones de supervivencia como actor preeminente en el orden global, ha cedido un tanto a sus antiguas pretensiones neoimperiales y ha implementado una estrategia diplomática conciliadora, de la cual parecieran querer sacar provecho actores estatales y no estatales (como Moscú, Al Qaeda y el Isis), que han visto en esto —erróneamente— signos de debilidad total de Estados Unidos.

La apropiación de Crimea por parte de Rusia en marzo de 2014, su apoyo no disimulado a los separatistas pro rusos ucranianos y su acoso militar, económico y político a este país que aún cree suyo, son algunos botones de muestra de esto. Todo se agrava con el derribo del avión comercial de Malaysia Airlines en julio de 2014, que ocurrió en el mismo perímetro del conflicto en que cayeron dos cazas ucranianos derribados la semana previa por las poderosas baterías antiaéreas que Moscú entregó a los separatistas, entre otro equipo militar de alta tecnología.

¿Cuáles son los límites que impone esta inesperada crisis tanto para Washington como para su aliada la Unión Europea? Estimamos que estos límites serán, por un lado, los que ya enfrenta el propio Putin, para quien —hasta la escritura de esta introducción— no parece quedar claro cuándo abandonará de forma definitiva el acoso al gobierno ucraniano a través de una guerra que parece del pasado. De los ulteriores pasos de Moscú dependerá hasta dónde la Unión Europea y Estados Unidos recurrirán a sanciones económicas mayores a las anunciadas por la Unión Europea en julio y agosto de 2014. Se trata de un castigo que haría perder a Rusia diez mil millones de euros al año y que propone impedir el acceso de la banca pública rusa al capital europeo, un embargo de armas, un alto a la venta de bienes de uso civil y militar, así como de la venta de tecnologías para sectores sensibles, como el energético.

Por otro lado, están los límites que Washington enfrenta. Si bien Obama se propuso desde el principio el retiro de los frentes de guerra en Irak y Afganistán, y se planteó una estrategia no intervencionista en la primavera árabe, hoy recibe una enorme presión desde adentro y afuera para intervenir en la guerra civil de Irak y en el conflicto en la franja de Gaza. Obama sabe que Putin juega osadamente con la estabilidad del acuerdo del P5 + 1, del que forma parte y por el que se depende de Moscú, dada su asociación estratégica con Irán y China.<sup>2</sup> En este y otros escenarios descansan las posibilidades del futuro poder que Washington ejerza, manteniendo sus posiciones estratégicas, recuperándose internamente de la crisis económica, al tiempo que evita la exacerbación de conflictos que podrían llegar a una conflagración mayor con riesgos muy altos para la estabilidad del sistema internacional del que ha sido puntal histórico. La solución a esto no sólo la tiene Washington, sino todos sus aliados, socios e incluso sus enemigos.

<sup>2</sup> El P5 + 1 está conformado por Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, China, Rusia y Alemania. Se trata de un compromiso que obliga a Irán a disminuir hasta un 5 por ciento su producción de Uranio 235 y a las potencias a levantar sanciones económicas a Teherán por un monto de siete mil millones de dólares, más treinta mil millones que recuperaría Teherán como fruto del levantamiento de sanciones a sus exportaciones petroleras.

En este marco, este volumen trata, por un lado, de indagar y definir hasta dónde el poderío de Estados Unidos requiere mayores gastos destinados al mantenimiento del aparato militar; por el otro, hasta qué punto esta misma lógica terminará diezmando el dinamismo económico y, a fin de cuentas, las capacidades neoimperiales. No sería ésta la primera vez que una superpotencia, en apariencia invencible, se derrumba justo después de haber alcanzado su cenit. Después de todo, como diría Rousseau, si Esparta y Roma perecieron, ¿qué Estado dominante puede durar por siempre? De aquí nuestro interés colectivo por indagar sobre la temporalidad de la decadencia del poder hegemónico de Estados Unidos, que muy bien podría convertirse en una discusión del siglo XXI.

Los párrafos anteriores enmarcan la compleja trama de temas y debates que se abordan con mayor profundidad en este libro colectivo al que hemos titulado *Estados Unidos y los principales actores de la reconfiguración del orden mundial en el siglo XXI*. La obra se compone de trece artículos, agrupados a su vez en tres partes. En la primera, se discuten las grandes líneas de la política interior y sus efectos pertinentes en la política exterior; especial atención merecen dos aspectos: la no siempre fácil relación con los organismos internacionales y el uso del dólar como divisa dominante.

En la segunda parte, se estudian las relaciones de Estados Unidos con dos potencias tradicionales (Japón y la Unión Europea) y dos emergentes (China y Rusia), y se discute el tema de la posible declinación estadounidense, a la luz de sus vínculos con estos actores. En la tercera parte, se profundiza en los efectos de los cambios en el sistema internacional en América Latina y México. Por un lado, se analizan las consecuencias de la reciente irrupción de China en las relaciones interamericanas. En el caso mexicano, se analizan las implicaciones del cambio simultáneo de administraciones, los problemas del TLCAN y la dimensión migratoria.

La primera parte inicia con un texto de Luis Maira, reconocido por propios y extraños como uno de los pioneros de los estudios sobre Estados Unidos en América Latina. Maira analiza qué factores llevaron a Estados Unidos a ser una potencia mundial y cuáles se mantienen. Con ese objeto, el autor nos presenta su perspectiva de lo que fueron “las características muy especiales que convirtieron a Estados Unidos en potencia”, revisando la historia de dicho país entre 1776 y 2008. A partir de su análisis, destaca que a pesar del renovado liderazgo mundial de Estados Unidos, impulsado por su recuperación económica durante la presidencia de Reagan, comenzó a ser evidente que —aun a la luz del colapso de la URSS— ya no tenía la ascendencia para “impulsar ordenamientos” como los posteriores a la segunda guerra mundial. En vista plena de este trasfondo histórico, Maira da voz a las dos partes del debate, declinacionistas-hegemonistas. Al final del capítulo queda claro cuál es el lado del debate que coincide más con la interpretación histórica del autor.

El trabajo de José Luis Valdés-Ugalde analiza, a la luz de la segunda reelección presidencial de Barack Obama en 2012, las vinculaciones entre las políticas exterior e interna de Estados Unidos. En este capítulo se identifica una fuerte tensión entre el discurso excepcionalista, las proyecciones hegemónicas de esa potencia y el

deterioro en las formas de articular consensos por parte de la clase política estadounidense. En ese crítico triángulo, la estrategia de *smart power* de Obama y la continuidad de la primacía estadounidense en el siglo XXI están crecientemente condicionadas por el debate interno y las posturas retrógradas del Partido Republicano y sectores sociales afines a éste. A pesar de tales posturas y sus impactos negativos en materia de política exterior, el autor duda que un mundo posestadunidense esté en gestación. Al relativizar los alcances económicos, políticos y diplomáticos de potencias emergentes como el BRICS, Valdés-Ugalde considera que el sistema internacional emergente se conformará vía posicionamientos pluridominantes y semihegemónicos, en los que Estados Unidos seguirá siendo muy importante.

En consonancia con el capítulo precedente, David Mena analiza los fundamentos filosóficos del diseño institucional estadounidense que dan sustento a lo que identifica en su capítulo como estructura de suboptimalidad política. Descansa en la teoría normativa de Dahl para cuestionar restricciones al alcance de las decisiones de la mayoría, así como al alcance del proceso democrático en sí. Asimismo, recurre a los estudios de política comparada que desde los años noventa comenzaron a poner al descubierto graves rezagos en materia de bienestar en Estados Unidos respecto de sus contrapartes europeas y que han llevado a comparativistas como Stepan y Linz a concluir que la creciente desigualdad estadounidense es causada por instituciones “restrictivas de la mayoría” e “inductivas de la desigualdad”. De cara al debate entre declinacionistas y hegemionistas, la perspectiva que ofrece el texto de Mena es la de un actor hegemónico que ni siquiera presume a los que le disputan su hegemonía que entre sus principales virtudes está la de ser un país igualitario.

Una vez establecidas las grandes coordenadas de la política exterior y sus raíces internas, el libro se traslada al análisis de las dimensiones económicas del poderío estadounidense. En su capítulo, Víctor M. Cuevas Ahumada estructura un argumento a partir de dos preguntas: ¿se verá afectado el dólar estadounidense por la recesión global financiera de 2008 y sus secuelas? ¿Habrá una disminución en las capacidades económicas de Estados Unidos? El autor responde con un tajante “no” a ambas preguntas. Para fundamentar su negativa, Cuevas propone un amplio estudio sobre la influencia mundial del dólar estadounidense a partir de cuatro aspectos: la estabilidad macroeconómica, el respaldo productivo y comercial, la influencia financiera y los beneficios sistémicos que Estados Unidos recibe por la utilización del dólar como divisa internacional. Haciendo un análisis comparativo y empírico frente al euro, divisa que ocupa el segundo lugar en el sistema monetario global, Cuevas Ahumada llega a la conclusión de que la primacía del dólar estadounidense está lejos de superarse, a pesar de los innegables problemas de la economía estadounidense.

Laura Zamudio González analiza una modalidad de institución de autoayuda global, prohijada y financiada por Estados Unidos: las organizaciones internacionales gubernamentales (OIG). Creadas por los Estados para atender asuntos de la agenda global, generan a su vez nuevas OIG sin que intervengan los Estados. La autora destaca que éstas tienen una agenda propia, se autorregulan a partir



de criterios profesionales y no necesariamente tienen que rendir cuentas a otras entidades. Esto las hace poco susceptibles de ser controladas por Estados Unidos o cualquier otro Estado. Asimismo, comparten las características de cualquier otra organización: compiten por recursos, influencia, sufren pugnas de poder internas y pueden ser colonizadas por intereses particulares. Esto puede hacerlas parecer caóticas. La autora reconoce que el protagonismo global de las OIG contrasta con el poco conocimiento que se tiene de éstas y que sólo hasta hace poco han estado en la mira de los internacionalistas.

La segunda parte del volumen se compone de una serie de análisis empíricos de relaciones bilaterales clave, a partir de las cuales se discute la continuidad hegemónica de Estados Unidos. Esta parte inicia con el capítulo de Arturo Santa Cruz, quien analiza las dimensiones del poderío estadounidense ante lo que él llama “la encrucijada de China”. Santa Cruz parte de la consideración de Pekín como un actor central en la organización del orden del siglo XXI. Si bien reconoce que la historia de las potencias emergentes en el sistema internacional siempre ha conllevado algún grado de tensión y de violencia, argumenta que esto no será difícil que ocurra en el caso de China como actor emergente y miembro destacado del BRICS. El notable crecimiento de China la convierte en un actor de gran influencia y en un jugador que ya puede alternar con Estados Unidos, pero también la mantiene cautelosa. Resalta la importancia de revisar el comportamiento de este país en el escenario internacional, desde que inició su proceso de reformas económicas para obtener algunas pistas sobre sus transformaciones políticas y su comportamiento futuro. Esto es, el efecto de las transformaciones políticas en el imperio central no es un asunto que concierna sólo a sus habitantes, sino a todo el mundo.

Juan José Ramírez Bonilla analiza la alianza nipoestadunidense durante el cuatrienio 2009-2012 en el que el Partido Democrático de Japón (PDJ) estuvo en el gobierno. A pesar de algunos logros importantes durante su gestión, el PDJ perdió el apoyo popular, lo que lo llevó a dividirse, perder la mayoría en la Dieta y a tener que convocar a nuevas elecciones. Ramírez Bonilla plantea que hay ciertos deberes que los gobiernos nipones deben cumplir con su principal aliado (Estados Unidos), para a su vez enfrentar otros deberes consigo mismos. Pero su estudio advierte otra restricción adicional: que las concesiones hechas a Estados Unidos no sean gravosas para el electorado; de otro modo, sin apoyo electoral, ningún partido logrará sus propósitos. Aunque el autor destaca que el PDJ no aprovechó oportunidades clave en su haber, el contexto en el que operó es uno en el que se refuerzan las presiones de Estados Unidos sobre Japón para compensar la erosión que ha sufrido su hegemonía en la región asiática.

El capítulo de Armando Rodríguez Luna analiza la relación de Estados Unidos con Europa. En las últimas décadas, en particular durante la guerra fría, este vínculo fue un factor clave en la política exterior de Estados Unidos y en la consecuente estructuración del orden mundial. Para contextualizar la relación actual, en este trabajo se analizan los alcances y las limitaciones de dos políticas que, más allá de la economía, deberían ser centrales en la construcción de la Unión Europea: la política exterior y de seguridad común (PESC) y la política de vecindad europea (PVE).

Rodríguez Luna concluye que la Unión Europea reduce su dependencia frente a Washington en materia de seguridad y defensa, y subraya que países como Alemania y Francia han tomado cierta distancia frente a Estados Unidos; niega, sin embargo, que estos procesos erosionen la hegemonía de Washington. El aprecio por la democracia y el libre mercado, el compartir cargas militares en algunos conflictos y el compromiso común para mantener la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) son elementos que apuntan hacia la continuidad de la alianza noratlántica.

Para finalizar la segunda parte, Ana Teresa Gutiérrez del Cid da cuenta del reposicionamiento de Rusia en Europa, logrado en la última década. El gas es lo que produce los reajustes geopolíticos, recurso del que Rusia dispone en abundancia. La autora advierte que, para procurarse una amplia capacidad de negociación, Rusia ha realizado cortes del suministro de ese energético en la región, cuya consecuencia ha sido la deserción de los países líderes de la Unión Europea del esquema de negociación colectiva, abandonando así a su suerte a los países débiles para negociar directamente con Rusia sus suministros de gas. Este desamparo ha conitado el solícito apoyo de Estados Unidos para nivelar el terreno de juego de los países de Europa oriental con Rusia; no obstante, la autora advierte que la política estadounidense para dicha región ha sido errática, lo que —de cara al debate sobre la hegemonía de Estados Unidos— sugiere que la presencia de ese país en la Europa posterior al colapso de la URSS dista mucho de equipararse a la alcanzada en la guerra fría.

La tercera y última parte del libro analiza las proyecciones del poderío estadounidense en América Latina y México, áreas de influencia tradicional del país hegemónico. En el caso de América Latina, José Luis León-Manríquez analiza los contornos del poderío estadounidense, de cara a la reciente emergencia de China como un actor económico de gran relevancia en la región. El autor ofrece un análisis de los diferentes momentos de acercamiento y alejamiento de Estados Unidos con América Latina, desde el siglo XIX a la fecha. Posteriormente, analiza la evolución económica y política sufrida por los países latinoamericanos desde principios del actual siglo, así como la incapacidad mostrada por Washington para entenderlos plenamente y diseñar una política latinoamericana que trascienda el Consenso de Washington y el libre comercio. El autor concluye con un examen de las respuestas de Estados Unidos ante la presencia de China en el hemisferio occidental, que fluctúan entre una vigilante tolerancia y un llamado a contener la expansión latinoamericana de Pekín. Aunque León-Manríquez estima fragmentado y afectado el poder estadounidense en el frente regional, concluye que aún está lejos la pérdida de poder absoluto de Estados Unidos en el orden internacional.

Para iniciar los tres análisis específicos del caso de México, Leonardo Curzio destaca la coincidencia, cada doce años, de las elecciones presidenciales en Estados Unidos y este país. El juego de expectativas que esta convergencia decenal despierta —argumenta el autor— no tiene un patrón preestablecido. Es desigual tanto en las expectativas de cambio, como en los resultados. En algunos casos, las primeras crecen de manera importante, como sucedió con Carlos Salinas de

Gortari-George Bush padre y con Vicente Fox-George W. Bush hijo, quienes coincidieron como presidentes electos. Las altas expectativas estarían repitiéndose con la elección de Enrique Peña Nieto y la reelección de Barack Obama en 2012. Entre los temas de análisis de Curzio están la seguridad, integración y comercio y migración. Concluye que el momento es complicado para Peña Nieto, tanto por el problema de la credibilidad acerca de sus credenciales democráticas, como por el hecho de que la creciente violencia e inseguridad en México deteriorarían aún más los lazos y los acuerdos sobre políticas comunes sobre éste y otros temas.

Por su parte, Federico Novelo Urdanivia explora las dimensiones de la hegemonía estadounidense en el espacio de la integración económica en su área inmediata de influencia. Al analizar el TLCAN y sus efectos sobre México, Novelo argumenta que dicho instrumento comercial ya ha alcanzado sus límites. Al contrario de lo que se esperaba a principios de los años noventa, las posibles ventajas para el desarrollo económico mexicano han sido opacadas por sus desventajas. A pesar de las altas expectativas que creó el TLCAN, éste ha permanecido en el primer estadio de las integraciones económicas (zona de libre comercio). Novelo Urdanivia sostiene que la propia estructura del tratado, sumada a la falta de políticas que promuevan con mayor asertividad las exportaciones y la integración del aparato industrial mexicano han obstaculizado la competitividad del país. Por último, el autor afirma que el TLCAN difícilmente propiciará una nueva política migratoria en Estados Unidos, aunque sí incorporará a México a la órbita de la seguridad estadounidense, vía la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

La tercera parte y el libro en general concluyen con el artículo de Leticia Calderón Chelius, quien estudia cómo la migración afecta la relación entre Estados Unidos y México. El argumento principal de este trabajo señala que el intercambio social, cultural y económico que ha generado la migración concentra muchas de las experiencias más importantes para ambos países, a lo largo de más de un siglo. Calderón Chelius considera que, por encima de cualquier otro tema, la migración es un termómetro fundamental para entender la relación de ambos países y subraya que, al igual que Estados Unidos, México también tiene una política migratoria cuya agenda no necesariamente comparte con sus vecinos del Sur, particularmente con los países centroamericanos. Se refiere a la propuesta de reforma migratoria de Obama y concluye que ésta no puede esperarse como un mecanismo que resolvería los grandes pendientes que sobre el particular existen entre México y Estados Unidos. El hecho de que, por distintas razones, el gobierno mexicano no esté incluido en el debate significa que la naturaleza estructural de este pendiente bilateral queda y quedará ausente por largo tiempo, incluso si dicha reforma se aprobara.

A reserva de las reflexiones que se extraigan durante y después de la lectura del presente volumen, enseguida nos permitimos adelantar algunas líneas de reflexión (necesariamente preliminares) que sean útiles para interpretar el fascinante rompecabezas que hoy en día constituye la hegemonía estadounidense. Estas reflexiones abarcan, en principio, los desafíos internos, las dimensiones temáticas de la influencia planetaria de Estados Unidos (incluyendo el *soft power*), sus implicaciones regionales y —dado que el poder siempre se ejerce frente a *otro* u *otros*—

las capacidades e intenciones contrahegemónicas de los actores alternativos. Es necesario discutir estas dimensiones en la medida en que —intencional y afortunadamente— quienes participamos en este libro no compartimos una sola ideología, formación académica o institución de trabajo. Es precisamente debido a esta diversidad por lo que la discusión colectiva resulta de enorme interés.

En cuanto a la dimensión interna, varios capítulos de la primera parte consideran que el sistema político estadounidense enfrenta una crisis estructural. Otro ejemplo de representatividad, creatividad y fluidez para obtener acuerdos, la *polis* estadounidense luce hoy como una vieja casona despintada y pletórica de grietas. En el llamado “presidencialismo federal” es notable una disfuncionalidad que se expresa en la parálisis permanente, la obsolescencia de mecanismos como el Colegio Electoral y la sobrerepresentación de grupos radicales, como el Tea Party. El cuestionamiento sobre las proyecciones internacionales de esas tribulaciones internas aparece de inmediato: ¿puede evitarse que los vetos mutuos y el protagonismo institucionalizado de los sectores más viscerales del espectro político resten coherencia a las posturas internacionales de Estados Unidos? ¿Es sustentable la hegemonía cuando las bases políticas son débiles? Los diversos autores coinciden en afirmar que la respuesta a ambas preguntas es negativa.

La economía parecería haberse convertido en otro talón de Aquiles de la hiperpotencia, en particular a partir de la Gran Recesión. Varios capítulos del libro reconocen que, si bien Estados Unidos aún es la principal economía del mundo, su preponderancia ha venido a menos, sobre todo si se la compara con el empuje de China. Esta observación se realiza, en general, con base en la evolución del producto bruto mundial (PBM) en las décadas recientes: si Estados Unidos concentraba casi la mitad de este indicador en 1946, en la actualidad la proporción apenas rebasa el 20 por ciento. A partir de ése y de otros parámetros, como la deuda externa y el déficit fiscal, existe poco espacio para dudar de la caída económica de la hiperpotencia; sin embargo, otras contribuciones recuerdan —sin negar los sufrimientos económicos de Estados Unidos— que este país sigue siendo el prestamista de última instancia y uno de los líderes tecnológicos del mundo, y documentan la capacidad financiera y la continuidad de uso del dólar como principal divisa en la economía internacional.

En el plano de la política exterior, los contornos de la hegemonía estadounidense también son difusos. Los trabajos de la segunda parte del libro identifican dos grandes piedras en el zapato estadounidense: Rusia y China. Ambas potencias no sólo no comparten el entusiasmo estadounidense por los sistemas políticos pluralistas, sino que muestran posturas divergentes en conflictos como el de Corea del Norte y Siria. También aparecen a lo largo del volumen las dimensiones regionales en ciertas áreas del mundo. En Medio Oriente, como ya se señaló, la primavera árabe está en vías de convertirse en un invierno integrista, ante la impotencia de Estados Unidos para hacer prevalecer sus intereses por vías no militares —e incluso mediante éstas—. Ante los avances rusos en Ucrania, la oposición de Estados Unidos y Europa lucen más bien como mero testimonio, a pesar de la sincronía en la condena y las sanciones simbólicas a Rusia. En América Latina, el surgimiento

de gobiernos de izquierda, la frustrada formalización de una integración panamericana y el tercerismo en la política exterior de algunos países ilustran la erosión del tradicional dominio estadounidense sobre el continente.

Estas realidades revelan, en efecto, un desgaste de la hegemonía estadounidense, pero de ninguna manera resultan suficientes para diagnosticar inequívocamente la enfermedad terminal de la hiperpotencia. Así, uno de los textos documenta que, pese a su ambigua relación con los organismos internacionales, Estados Unidos aún ejerce un claro dominio sobre instituciones clave como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, además de mantener su poder de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU. Washington conserva al mismo tiempo una importante capacidad de maniobra frente a sus aliados tradicionales. A pesar de ciertas diferencias en materia de seguridad con la Unión Europea y de los recientes intentos japoneses para desmarcarse discretamente de la tutela de Washington, los autores de los dos últimos trabajos incluidos en la segunda parte argumentan que ambas coaliciones permanecen, en lo fundamental, incólumes.

El caso de México, objeto de análisis en la tercera parte del volumen, documenta y refuerza esta visión: los últimos tres capítulos coinciden en afirmar, de diversas e indiscutibles maneras, que Estados Unidos conserva la voz cantante en la relación bilateral con su vecino del Sur. Tanto en las cuestiones políticas y de seguridad, como en el comercio y la migración, México aparece frente a Estados Unidos como un *decision taker*, más que como un *decision maker*. En este sentido, México transita en contrasentido de los procesos de autonomización en países clave de América del Sur, proceso que se documenta en el primer capítulo de la tercera parte.

En lo militar, la hegemonía estadounidense es menos cuestionada, pues las cifras no mienten: el gasto del aparato bélico de Estados Unidos rebasa con holgura al de cualquier otra potencia, e incluso al de todas *juntas*. En 2012, Estados Unidos desembolsó casi el 40 por ciento del gasto militar mundial, seguido por China (un 9.5 por ciento), Rusia (un 5.2 por ciento), Reino Unido (un 3.5 por ciento) y Japón (un 3.4) (SIPRI, 2013). Eso no significa que Estados Unidos sea un ente militar todopoderoso. De hecho, algunos de los conflictos ya mencionados (Afganistán, Irak, Ucrania, Siria) revelan la drástica imposibilidad estadounidense de utilizar a tope su aparato bélico. A diferencia de George W. Bush y sus asesores, que explícitamente pensaban que Estados Unidos era capaz de librar varios conflictos mayores a la vez, Obama y sus operadores diplomáticos no ignoran los costos estratégicos y económicos de esa opción; sin embargo, insistimos, la aplicabilidad del multicitado *smart power* ha resultado muy limitada para zanjar conflictos regionales específicos.

En el ocaso del tercer lustro del siglo XXI, la hegemonía de Estados Unidos bien puede caracterizarse, parafraseando a los viejos marxistas, como un fenómeno de desarrollo “desigual y combinado”. La supremacía estadounidense se asemeja a un queso gruyere, una estructura sólida, pero con muchos huecos. Tales espacios representan cambios *en* la estructura del sistema internacional, pero no implican un inminente cambio *de* estructura. Queda pendiente, de todos modos, la tarea de pensar cuántos cambios en la estructura se necesitan para precipitar un cambio de estructura.

¿Es irreversible la caída de Estados Unidos y el ascenso de otros poderes? El consenso —parece ser— es que no hay consenso. Probablemente ésa sea la conclusión central que emerge al contrastar las distintas secciones de esta obra. Tal es, empero, sólo una de las interpretaciones posibles. No ahorraremos a los lectores la tarea de escudriñar este y otros libros con espíritu crítico y construir, a partir del conocimiento adquirido, sus propias conclusiones.

**Fuentes**

CLARKE, JONATHAN y STEFAN A. HALPER

2007 *The Silence of the Rational Center*. Nueva York: Basic Books.

COLBY, ELBRIDGE y PAUL LETTOW

2014 “Have We Hit Peak America? The Sources of US Power and the Path to National Renaissance”, *Foreign Policy* (julio-agosto), en <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/07/03/have\\_we\\_hit\\_peak\\_america](http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/07/03/have_we_hit_peak_america)>.

HUNTINGTON, SAMUEL

1988-1989 “The U.S.-Decline or Renewal?”, *Foreign Affairs* 67, no. 2 (invierno).

NYE, JOSEPH

2011 *The Future of Power*. Nueva York: Public Affairs.

SIPRI

2013 *Military Expenditure Database*. Estocolmo: SIPRI.





POLÍTICA INTERNA Y POLÍTICA EXTERIOR:  
DEBATES INICIALES SOBRE LA PREENMINENCIA  
DE ESTADOS UNIDOS



## El debate sobre la declinación de Estados Unidos durante la actual crisis internacional

Luis Maira\*

### Introducción

En una referencia bibliográfica reciente, Michael Mandelbaum, director del Programa sobre Política Exterior Norteamericana en la School of Advanced International Studies (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins, ha señalado que el debate relativo al futuro del poderío de Estados Unidos en el mundo constituirá el más importante acontecimiento global de los próximos diez años (Lieber, 2012).

La discusión sobre el *American decline* no es nueva, pero otra vez se ha instalado con gran fuerza desde que se consolidó, en septiembre de 2008, la actual recesión económica, tras la quiebra del Banco Lehman Brothers, una institución financiera con una tradición de más de ciento cincuenta años de existencia. A partir de ahí, una serie de trabajos y artículos insistió en que la economía de la Unión Americana experimentaba un retroceso de alcances históricos que afectaría sus márgenes de hegemonía internacional. Durante un tiempo, éste fue un juicio generalmente aceptado, casi un lugar común. Para confirmarlo, bastaría revisar el contenido, entre 2009 y 2011, de las dos principales revistas especializadas en el tema internacional —*Foreign Affairs* y *Foreign Policy*—, en las que, en numerosos artículos y reseñas, se ratifican la amplitud y alcance de esta visión. Sólo en 2012, este consenso se rompió con la publicación de varios libros de orientación neoconservadora.

La rapidez con la que emergió el enfoque más escéptico no debiera extrañarnos. Cada vez que Estados Unidos ha enfrentado dificultades serias en su economía, la idea de que su declinación internacional está próxima aparece de inmediato. Así ocurrió también al producirse la Gran Depresión, en octubre de 1929, y luego durante la crisis multidimensional que estalló a principios de los años setenta del siglo xx.

Esos precedentes muestran que el examen de la posible declinación de Estados Unidos ha de hacerse desde una perspectiva histórica. Más aún si advertimos que algunas predicciones muy grises en esta materia se produjeron en los primeros años de su vida independiente. En un país que ha conocido múltiples recesiones, los síntomas de deterioro han sido mucho más claros en las tres más graves del último siglo: el *crack* de 1929, la triple crisis de los años setenta y la crisis actual, pero un examen amplio debe partir de más atrás y remontarse a las características

\* Fue ministro de Estado, parlamentario, embajador de Chile y uno de los fundadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), así como el organizador y primer director del Instituto de Estados Unidos del CIDE, <mairaluis9@gmail.com>.

muy especiales del proceso que llevó a Estados Unidos a convertirse —mediante un impulso deliberadamente gradual— en una gran potencia.

Este examen de conjunto hace que la perspectiva que desde 2008 enfrentamos aparezca más matizada. Uno de los asuntos que esta vez debemos analizar es si —teniendo en cuenta los precedentes históricos— se mantienen los factores que llevaron a Estados Unidos a ser una potencia mundial. A partir de allí, hay que determinar si estamos ahora frente a una situación cualitativamente distinta y más compleja que la que el país enfrentó en crisis anteriores, pues sólo con base en esta evaluación, prediciremos si es probable una fase de agotamiento rápido de su capacidad de conducción internacional, cuya magnitud provocaría un cambio en el funcionamiento del sistema global.

### **El camino de Estados Unidos a su condición de potencia internacional**

Casi todos los exámenes históricos de la política exterior estadounidense se inician con una referencia al discurso de despedida (*Farewell Address*) de George Washington (1988)<sup>1</sup> al concluir su segundo mandato como el primer presidente de Estados Unidos en septiembre de 1796. Las prevenciones que Washington expresa allí son consideradas el fundamento de las políticas exteriores aislacionistas de Estados Unidos que habrían prevalecido hasta finales del siglo XIX. Es cierto que el presidente Washington consideró que se debía evitar un alejamiento de los mejores cursos del proyecto estadounidense y pidió no tener “antipatías inveteradas contra determinadas naciones y apasionados compromisos en favor de otras”, pues señaló que “estas conductas producían una variedad de males”. Luego agregó en términos positivos: “La gran regla de conducta para nosotros al mirar las relaciones internacionales es ampliar nuestras relaciones comerciales, manteniendo en lo político la menor conexión posible” (Washington, 1988: 335-341). A continuación, mirando al centro del poder mundial de la época, añadió:

Europa tiene un conjunto de intereses primarios, mientras nosotros no tenemos ninguno, o una relación muy remota con ellos. Por esto, se encuentran comprometidos en frecuentes controversias, cuyas causas son particularmente ajenas a nuestras preocupaciones. De ahí que sea poco prudente para nosotros implicarnos mediante lazos artificiales en las vicisitudes ordinarias de sus políticas o en las combinaciones y colisiones que derivarían de estas amistades o enemistades (Washington, 1988: 335-341).

<sup>1</sup> El Instituto de Investigaciones Históricas “Doctor José María Luis Mora” editó, con la conducción de su directora, la historiadora Eugenia Meyer, una colección de siete volúmenes de documentos oficiales de la historia política de Estados Unidos bajo el título *EUA. Síntesis de su historia*, que constituyen un material formidable por su acuciosidad y calidad selectiva para los académicos y estudiantes de nuestra región.

Para comprender bien estos juicios del presidente Washington, hay que conectarlos con el espíritu central de su exposición que buscaba subrayar, sobre todo, “la permanencia de nuestro actual estado de felicidad”, para lo que pedía “una adecuada postura frente a la autoridad constituida y resistir cuidadosamente el espíritu de innovación frente a los principios” (Washington, 1988: 335-341). Por lo demás, una idea recurrente en el pensamiento de todos los “Padres Fundadores” fue la convicción de que por circunstancias históricas muy particulares, Estados Unidos había logrado establecer el mejor sistema político que haya existido sobre la faz de la tierra, algo que debían esforzarse en conservar.

Desde esta perspectiva, los intercambios internacionales eran vistos como un riesgo de contaminación para los éxitos políticos ya logrados, una amenaza “al espléndido aislamiento” que la geografía les otorgaba. Los acontecimientos de Europa eran, en esta visión, una fuente segura de dificultades y limitaciones para el mejor desarrollo del porvenir estadounidense. Se trataba de asumir, entonces, frente a los conflictos europeos, una postura de distancia y —en este sentido— aislamiento, pero esto no necesariamente tenía que ir al parejo con la ausencia de un “destino imperial”.

El siglo XIX estadounidense, por lo mismo, no es un tiempo de prevalencia de la pasividad internacional, sino un periodo de aplicación de una forma de proyecto imperial diferente del que impulsaban las naciones europeas. Éstas, en el curso de dicho siglo, buscaron, a partir de sus estrechos límites geográficos, establecer un dominio imperial sobre sociedades atrasadas, ubicadas en otros continentes, principalmente África, Asia y el Caribe. Estados Unidos, en cambio, desechó esta clase de relaciones imperiales tradicionales y prefirió, desde muy temprano, expandir su propio territorio y establecer “áreas garantizadas de influencia” en un contexto político con otras características. No buscó asumir la administración directa de espacios conquistados, sino asegurar mercados para sus productos e influencia política para la aplicación de sus proyectos.

Por lo mismo, y en parte por las consideraciones ya señaladas, el siglo XIX es también un tiempo de expansión territorial para Estados Unidos que buscaba establecer un Estado de alcance continental y bioceánico. Las numerosas operaciones exteriores realizadas en este tiempo son consistentes en esta dirección, aunque las modalidades variables que ellas asumen —expansión, compra o guerra abierta— se ajustan, caso a caso, sobre la base de aprovechar siempre las coyunturas que se presentaron para favorecer su constante expansión territorial. Así, Estados Unidos saca partido de las debilidades políticas y financieras del Estado español que debe ceder en 1803 Luisiana a la Francia napoleónica, un espacio que abarcaba mucho más que el estado actual de ese nombre, para incluir los extensos territorios que bordeaban el río Mississippi. Ésta, apenas recibió tal territorio, lo vendió a Estados Unidos. Más tarde, en 1819, España les vendió Florida. Luego, en 1875, diez años después de concluida la Guerra Civil, se concretó la adquisición de las amplias reservas de Alaska que al gobierno ruso de los zares le resultaban demasiado distantes y costosas de mantener. Con una lógica parecida, se había resuelto antes la integración del territorio de Oregon, todavía en manos de la Corona británica (Guerra, 1964).

A esto se sumó el progresivo enfrentamiento —y en muchos casos, aniquilamiento— de las comunidades indígenas originarias del Medio Oeste y el Oeste. Allí, el control de las tierras se acabó de consolidar con la importante expansión ferroviaria que unió el océano Atlántico con el Pacífico en 1869, en los inicios del dinámico periodo posterior a la Guerra Civil.

En cuanto al uso de la guerra, ésta comenzó a prepararse cuando, desde la Casa Blanca, se apoyaron los proyectos de autonomía de Texas respecto de México, impulsados a partir de 1835 por Sam Houston, que llevaron inevitablemente a la guerra de 1847, a la ocupación de la ciudad de México y, un año más tarde, al Tratado de Guadalupe Hidalgo, que traspasó al control estadounidense los actuales estados de California, Nevada, Arizona, Nuevo México y Texas, reduciendo a la mitad el territorio mexicano.

¿Alguien podría sostener que un país que en menos de un siglo aumentó doce veces su superficie original hasta llegar a 9.6 millones de kilómetros cuadrados —como hizo Estados Unidos— fue “aislacionista” y careció de proyecto imperial? La única respuesta válida es considerar que los gobiernos estadounidenses siempre tuvieron ese designio, pero lo construyeron por métodos diferentes —y más eficaces— de los hasta entonces conocidos.

El siglo XIX debe considerarse como un periodo prolongado de preparación de la actuación de Estados Unidos como una potencia internacional, tiempo que se abre finalmente en la guerra contra España en 1898. Desde entonces, hasta los inicios de la segunda guerra mundial, Estados Unidos se comportó como una potencia emergente de carácter regional con una fuerte actividad en América Latina y en el Pacífico asiático para, finalmente, emerger en 1945 como la primera potencia mundial.

La progresividad de este curso ascendente se confirma mejor al examinar ciertas doctrinas y conductas de la primera época que dejan constancia de las actividades preparatorias de un proyecto internacional cada vez más amplio. Así ocurrió claramente con la formulación de la doctrina Monroe en 1823 y de la del Destino Manifiesto (Weinberg, 1968) a partir de 1845. Mediante la primera, el presidente James Monroe buscó salir al paso de los eventuales proyectos de restablecimiento de los espacios coloniales perdidos por gobiernos europeos en virtud de los procesos de independencia en América. Desde la derrota de Napoleón y el establecimiento en Viena, en 1815, de la Santa Alianza, los gobiernos absolutistas que regresaban al poder se plantearon la perspectiva de recuperar sus colonias. Como esa amenaza se mantuvo en los años siguientes, el gobierno estadounidense consideró pertinente hacer una advertencia a las potencias europeas, indicando que no tolerarían tales operaciones y que estaban dispuestos a actuar con fuerza para impedirlo. Tal fue el alcance de la doctrina Monroe: constituyó una notificación a los Estados europeos con monarquías absolutas que para Estados Unidos no resultaba aceptable que se restableciera su presencia en el Nuevo Mundo.

El alcance de la doctrina del Destino Manifiesto corresponde a una predicción de significado estratégico, que resulta un complemento de la proclamación del presidente Monroe y de los juicios del *Farewell Address*. Con ésta se buscaba

señalar que, incluso más allá de su voluntad, una nación tan eficazmente organizada y con una expansión interna tan exitosa como Estados Unidos estaría llamada en algún momento futuro a asumir las responsabilidades internacionales que derivaban de tal situación, algo de lo que sus principales dirigentes tenían cada vez mayor conciencia.

El gran obstáculo para emprender ese esfuerzo era el contrato social originario de Estados Unidos que había dejado un importante asunto pendiente en cuanto a la preservación de la esclavitud en los estados del Sur que eran la base del sistema de plantación y sus cultivos principales, el algodón y el tabaco. Las diferencias en torno a la “institución peculiar”, como se llamaba a la esclavitud, originó desde el principio el choque entre dos estrategias de desarrollo que, a la larga, se harían incompatibles: la de un Norte industrial predominantemente urbano y la de un Sur agrario y esclavista, donde se mantenían las relaciones sociales coloniales del paternalismo en pequeñas comunidades.

A medida que avanzó el siglo XIX, la incompatibilidad de ambos proyectos fue creciendo, lo que incluso bloqueó el trabajo del Congreso, que debió equilibrar el ingreso de nuevos estados esclavistas y no esclavistas a la Unión Americana, hasta que llegó un momento en que tal diferendo no se pudo prolongar y Estados Unidos debió enfrentar, a partir de 1861, la Guerra Civil, que fue el conflicto bélico de mayor alcance de todo el siglo XIX, con un costo de seiscientos mil muertos. Esta guerra acabó elevando el tamaño de sus fuerzas armadas, así como el volumen y grado tecnológico de su armamento terrestre y naval, algo que no resulta nada secundario en el comportamiento de una potencia imperial.

Uno de los enigmas que plantea este recuento es por qué Estados Unidos dejó pasar casi un cuarto de siglo desde el término de la Guerra Civil para comenzar a actuar como una potencia internacional, en circunstancias que su dinamismo industrial y capacidades militares le habrían permitido hacerlo mucho antes de 1898. Una rigurosa y detallada explicación para este hecho se puede encontrar en un libro de Fareed Zakaria (2000), en el que se explica que el único periodo en toda la historia de Estados Unidos en que retrocedió la acumulación de atribuciones del poder presidencial fue precisamente en estos años, que Zakaria caracteriza como un tiempo de “poder sin expansión”. Presidentes débiles como Andrew Johnson, Chester Arthur y Rutherford Hayes fueron avasallados por un Congreso cada vez más riguroso, en que se recortaban las atribuciones del Ejecutivo. Uno de los senadores de la época, George Hoar, afirmaba que sus colegas consideraban una afrenta personal que la Casa Blanca les pidiera el voto a favor o en contra de una ley determinada, y escribió: “Si ellos visitan la Casa Blanca, lo hacen para dar consejo, no para recibirlo” (Zakaria, 2000: 106).

La pasividad e inacción constituyeron, por lo mismo, las reglas de funcionamiento del gobierno en asuntos internacionales, teniendo como única excepción la ya referida adquisición de Alaska y las incorporaciones de Hawaii y Samoa. Fue hacia la segunda mitad de los años ochenta del siglo XIX, cuando la mayoría demócrata de la Cámara de Representantes, durante la administración de Grover Cleveland, autorizó una expansión considerable de la Armada, permitiendo la construcción

de treinta barcos de distinto tipo, que la convirtieron en una fuerza de alcance mundial, recogiendo las recomendaciones del padre de la geopolítica en Estados Unidos, Alfred Thayer Mahan (1987), que sostenía que el poder naval era la clave principal del poderío internacional.

Lo cierto es que, cuando en 1898 se aprovecha el confuso incidente del hundimiento del *Baltimore* en la bahía de La Habana, las exigencias de una actuación internacional más activa para Estados Unidos resultaban impostergables. En 1894, ya se había convertido en la primera potencia industrial del mundo al desplazar a Gran Bretaña en un momento que se caracterizaba también por el creciente ascenso económico de Alemania en Europa. Fue entonces cuando se colocaron los fundamentos de una nueva política exterior que, a partir de ese momento, llevó a Estados Unidos a desempeñar una función imperial creciente. El líder que simboliza esta nueva actitud es Theodore Roosevelt, quien construyó los fundamentos de un poder imperial concentrado en el Caribe y luego en el conjunto de América Latina, así como en Asia del Pacífico.

Para favorecer lo primero, formuló en 1904 el “Corolario Roosevelt”, una enmienda que reserva a Estados Unidos el comercio preferente con todos los países del hemisferio y sienta las bases para las intervenciones militares posteriores. Esto consolidó la llamada política del “Big Stick”. Al mismo tiempo, la Casa Blanca empezó a reforzar su presencia asiática, la cual había tenido un momento germinal en el tratado que impuso el comercio a Japón en 1854, a través de la incursión del legendario comodoro Matthew Perry. Al concluir la guerra con España, se hacen ceder Filipinas y las Islas Guam. Igualmente, tuvo una participación activa en China en la rebelión de los bóxers, cuando, en 1900, las distintas embajadas occidentales fueron asediadas por jóvenes combatientes nacionalistas, originando la Alianza de las Ocho Naciones, que acabó invadiendo y derrotando a estos contingentes e imponiendo nuevas condiciones de subordinación al país. Esto generó el profundo sentimiento de humillación que acabará finalmente con el imperio chino en la rebelión republicana encabezada por Sun Yat-Sen en 1911.<sup>2</sup>

Con todo, Estados Unidos mantiene en la primera década y media del siglo xx su decisión original de no participar en las disputas europeas; sin embargo, esto concluye durante la primera guerra mundial, donde un presidente con articuladas visiones internacionales como Woodrow Wilson, que además tenía una decidida vocación de fusionar la moral y la política en los temas globales planteó su declaración de catorce puntos para buscar la paz permanente en el mundo, y terminó participando en la guerra del lado de Gran Bretaña, Francia e Italia, logrando que el poder militar estadounidense dirimiera ese conflicto en 1918.

Sin embargo, la decisión del presidente Wilson de convertir a su país en un gran árbitro ético de los asuntos mundiales fracasa pese a su activa presencia en París en el primer semestre de 1919 (MacMillan, 2005), donde buscó, sin éxito, establecer una paz sin revancha. Para ello, promovió la formación de la Liga de las

<sup>2</sup> Para una perspectiva histórica de la relación que China fue construyendo con Estados Unidos se puede examinar la excelente trilogía de Schurmann y Schell (1980).



Naciones, concebida como un escenario dotado de poderes para construir y preservar la paz mundial. A este respecto, la derrota de Wilson fue doble. Los vencedores acabaron imponiendo en París un drástico rediseño de la geografía europea, ampliaron además su control de los demás continentes, y luego el Congreso de Estados Unidos se negó a ratificar su adhesión a la Liga de las Naciones. Como resultado de esta situación, dicho país no pasó a ser una potencia mundial, a pesar de que objetivamente cumplía con todos los requisitos para serlo, y siguió manteniendo hasta el término de la segunda guerra mundial su carácter de potencia regional ascendente. La diferencia radicó, sin embargo, en que a partir de la suscripción del Tratado de Versalles, que impuso fuertes sanciones a Alemania por su responsabilidad en el conflicto bélico, Estados Unidos pasó a ser un actor principal en las distintas conferencias y encuentros internacionales que se celebraron hasta el estallido de la segunda guerra mundial. Naturalmente, con la Gran Depresión y sus secuelas —desempleo masivo y una sobreviniente pobreza— los años treinta fueron de nuevo un tiempo en que el país miró hacia dentro y tuvo escaso involucramiento en los asuntos globales.

### **La guerra fría y las variaciones en la hegemonía internacional estadounidense**

Un examen combinado de la historia económica y militar muestra que la Gran Depresión tuvo una prolongada duración y sólo fue superada con la participación estadounidense en la segunda guerra mundial, que primero tomó la forma de un apoyo a los aliados, especialmente a Inglaterra, mediante la Ley de Préstamo y Arriendo y, después del ataque de Pearl Harbor en diciembre de 1941, pasó a ser una guerra activa en contra de las potencias del Eje (Japón, Alemania e Italia). Fue la economía de guerra y la expansión de la gran industria militar lo que hizo posible mantener el conflicto en los dos frentes de Asia del Pacífico y Europa, y esto llevó a Estados Unidos a convertirse en la potencia que finalmente ganó este conflicto y abatió a las fuerzas alemanas y japonesas en 1945.

El gran historiador inglés Arnold J. Toynbee (1963), que impartiera en la Universidad de Virginia en 1971 un curso sobre el devenir histórico de Estados Unidos, caracterizó como el momento culminante para la historia estadounidense el que se produjo al concluir la segunda guerra. 1945 es para él el cenit del poderío estadounidense, y éste es un concepto que en su visión deviene fundamental para analizar la suerte de una gran potencia; pues todas tienen un periodo bastante prolongado de gestación y un momento culminante (el cenit), tras el cual empezó inevitablemente un tiempo de declinación que puede ser más o menos prolongado.

Estados Unidos llegó a ser en 1945, sin ninguna discusión, la primera potencia del mundo. Había librado y vencido ampliamente la mayor guerra de la historia sin afectar la integridad de su propio territorio. Tenía una abrumadora superioridad militar de carácter estratégico simbolizada en el monopolio nuclear que retuvo hasta 1949, cuando la Unión Soviética hizo estallar su primera bomba

atómica. Controlaba el 49 por ciento de la economía mundial y tenía el único aparato productivo intacto, y hasta acrecentado, entre los países con gran desarrollo industrial.

Había logrado imponer sus propios términos para la nueva gobernanza global, tanto en el ámbito económico con la creación del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la Conferencia de Bretton Woods en julio de 1944, y lo mismo había hecho en el área política con la creación de la ONU en la Conferencia de San Francisco de junio de 1945. Allí, la Casa Blanca logró que en el órgano decisorio de la ONU, el Consejo de Seguridad, tanto Estados Unidos como sus tres principales aliados de la época —Gran Bretaña, Francia y la China nacionalista— tuvieran poder de veto junto a la Unión Soviética de José Stalin, el otro gran vencedor del conflicto mundial. La idea de que el momento culminante del poderío estadounidense se sitúa en los años inmediatos posteriores a la segunda guerra mundial no admite mucha discusión, lo que hace de las casi siete décadas posteriores —en el mejor de los casos— un tiempo de permanencia o de gradual descenso de las cuotas de poder acumuladas en esa fase.

Los años recientes han beneficiado a los profesionales de las Relaciones Internacionales con una sustancial ampliación del conocimiento de los principales episodios ocurridos durante la guerra fría, gracias a la apertura de parte de los archivos reservados de Estados Unidos y, sobre todo, de la ex-Unión Soviética (Gaddis, 2011; Zubok, 2008). Esto nos ha permitido entender el rápido cambio del ambiente de cooperación que caracterizó la relación del presidente Franklin Roosevelt con José Stalin en la Conferencia de Yalta en febrero de 1945, hasta los primeros desacuerdos manifestados entre los líderes principales de ambos países en la conferencia de Potsdam, a raíz de la participación del nuevo presidente Harry Truman, un exsenador de Missouri sin mayor experiencia ni información en temas o negociaciones internacionales, que guardaba fuertes reparos al pensamiento y la organización soviéticos. A ello hay que sumar la recuperación del enfoque conservador de Winston Churchill en Gran Bretaña que, pese a haber perdido el gobierno en las elecciones de 1945, seguía teniendo una fuerte influencia en su país y en el mundo, por lo que su célebre discurso de Fulton en 1946, sosteniendo que un “telón de acero había caído en el este de Europa”(Churchill, 1946) con la captura comunista de Polonia, Rumania, Bulgaria, Hungría y Alemania del Este, excediendo, a su juicio, los territorios y la naturaleza de los gobiernos acordados con Moscú en Yalta, tuvo impacto mundial. Con rapidez se estableció un nuevo contexto que condujo a la proclamación de la Doctrina Truman en marzo de 1947 y que dio inicio formal a la guerra fría, bien caracterizada como un periodo único en toda la historia de los asuntos internacionales por contraponer a dos superpotencias dotadas de arsenales nucleares, con un territorio extenso, una fuerte economía, y propósitos de influencia global, pero, sobre todo, antagonistas por defender dos concepciones incompatibles del hombre, la historia y la organización del Estado y la economía. La confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética, vista hoy en perspectiva, nos muestra sobre todo el carácter contrapuesto de las visiones que alentaban a Washington y Moscú, que daban lugar a una disputa que sólo

podía concluir con el triunfo de uno de los dos, y la desaparición del otro, aunque esto escapó a nuestro sentido común del mundo durante todos esos años.

Este tiempo de conflicto y tensión que duró cuatro décadas y media puede ser separado en dos etapas por la lógica diferente de funcionamiento que prevaleció en ellas. El primer periodo corresponde al pleno dominio de ambas superpotencias y se extiende de 1945 a 1971. Es el tiempo propiamente bipolar en que Estados Unidos y la Unión Soviética tienen un pleno liderazgo de sus respectivos conglomerados y toman las decisiones en todas las esferas del quehacer internacional. En el campo político, en los organismos de Naciones Unidas; en el económico, a través de la acción de Washington y en las instituciones de Breton Woods, y de Moscú, por medio de la dirección del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), que agrupaba a los países del “bloque socialista”. En el ámbito cultural, operaba una compleja diplomacia cultural, verdadero ejemplo de las potencialidades del *soft power*, que difundía en todas las regiones del mundo la supuesta superioridad del modo de vida de una u otra de estas potencias.

Esta primera fase parte con una discrecional actuación de los países líderes de ambos bloques, así como con una tácita aceptación del adversario respecto de las decisiones que se adoptaban para conservar las áreas de influencia que mutuamente se reconocían. Así, por ejemplo, Estados Unidos no fue más allá de la crítica formal y de la denuncia política frente a las revueltas populares que buscaron una mayor autonomización de la República Democrática Alemana en 1953, o la proclamación de una independencia más completa de Moscú, hecha por la Revolución húngara, encabezada por Imre Nagy en 1956, que concluyó con su invasión y aplastamiento por las tropas soviéticas. Lo propio ocurrió en cuanto a la conducta pasiva de la URSS cuando se produjo la intromisión estadounidense que llevó al derrocamiento del presidente de Guatemala Jacobo Arbenz en 1954 o a la ocupación militar de República Dominicana para deponer al coronel Francisco Caamaño, hecho por los *marines* en 1965 por considerar, en ambos casos, que estos regímenes representaban un riesgo de intromisión comunista en el hemisferio.

Esta fase inicial de la guerra fría se caracterizó por el dinamismo económico logrado por las cabezas de ambos bloques. En Estados Unidos, los historiadores económicos hablan de “los 25 años gloriosos” que siguieron al término de la segunda guerra mundial, una época en que su PIB creció a una tasa superior al 5 por ciento de promedio anual y que consolidó su posición de país líder en las esferas de la invención e innovación tecnológica (Van der Wee, 1986). La Unión Soviética, entre tanto, vivió sus momentos de mayor auge y prestigio internacional al establecer ventajas en la carrera espacial con la ubicación del *Sputnik* girando en torno a la Tierra en 1957, y de las primeras naves tripuladas por los cosmonautas Yuri Gagarin en 1961 y de la primera mujer situada en órbita, Valentina Tereshkova, en 1963. Al mismo tiempo, logró sus años de mayor influencia al obtener que el Movimiento de Países no Alineados, iniciado en la Conferencia de Bandung en 1955, llevara a sus líderes principales —Nehru, Nasser, Sukarno y hasta Tito— a optar por un mayor acercamiento hacia ellos y a asumir una crítica más abierta hacia Estados Unidos.

Pero las ventajas iniciales de las dos superpotencias se fueron diluyendo, a medida que avanzó la guerra fría, a veces como resultado de las acciones realizadas en favor de sus aliados principales, lo que fue estableciendo en ambos bloques retos a su poderío y conducción internacionales. El gobierno de Washington propició en 1948 el establecimiento del Plan Marshall, un fondo de catorce mil millones de dólares de la época para favorecer la reconstrucción de los países europeos, e impedir el crecimiento de la influencia política de la URSS. Al mismo tiempo, la administración de ocupación del general Douglas MacArthur en Tokio propició una reforma agraria y una reestructuración productiva de la economía japonesa. En pocos años, tanto los principales países de Europa occidental como Japón recuperaron un nivel económico avanzado y, junto con superar la amenaza de una expansión comunista, comenzaron gradualmente a competir con la hegemonía y el control estadounidenses en el mundo.

La Unión Soviética vivió otra clase de reto. En octubre de 1949, luego de una larga guerra civil iniciada en 1927, Mao Tse Tung estableció la República Popular China, contando con un decisivo apoyo de Moscú. A partir de la muerte de Stalin en 1953, la RPC inició una serie de desacuerdos sistemáticos con la URSS, que llevaron a una ruptura entre los dos principales países comunistas al concluir los años cincuenta.<sup>3</sup> El liderazgo chino no aceptaba que la Unión Soviética se atribuyera la dirección respecto a los demás países comunistas ni tampoco compartía su visión acerca de la revolución mundial. Mao sostenía que en la mayoría de los países del mundo, rurales y atrasados, las masas campesinas —y no el proletariado— debía ser la fuerza dirigente del proceso revolucionario, por lo que el triunfo del comunismo en el mundo se produciría a través de un cerco de las grandes ciudades por las organizaciones campesinas. Progresivamente, Pekín desafió la conducción de Moscú en todos los partidos comunistas, lo que acabó en un abierto cisma entre ambas naciones que alteró el equilibrio de la política en una escala global. Así las cosas, al concluir los sesenta, ya se habían desdibujado muchos de los componentes hegemónicos que caracterizaron el inicio de la guerra fría y también se hallaba debilitado el liderazgo indiscutido de Estados Unidos y de la Unión Soviética en su condición de cabezas de los bloques capitalista y comunista.

### **La *détente* y la gran crisis estadounidense de los años setenta**

En esas condiciones se produjo un verdadero parteaguas en la guerra fría a través de operaciones que fueron concebidas y estructuradas por el presidente Nixon y su consejero de Seguridad Nacional, Henry Kissinger, que más tarde fuera secretario de Estado. Éste resuelve, con gran audacia, integrar a China al sistema internacional del que Washington la mantenía excluida. Kissinger realiza un viaje secreto a China en julio de 1971, que originó la visita oficial de Nixon en febrero de 1972

<sup>3</sup> La mejor recopilación de los documentos de ese conflicto se halla en *La división del movimiento comunista internacional: diferencias de principio entre el PCCH y el PCUS (antología básica)* (1978).

(Kissinger, 2012), donde suscribe acuerdos que colocarán a China en el Consejo de Seguridad de la ONU (Kissinger, 2012). Un nuevo diseño diplomático sitúa a Estados Unidos en medio de lo que el Departamento de Estado llamó el “triángulo de conflicto” de la guerra fría. En concreto, se buscaba atizar las diferencias ideológicas y políticas entre la URSS y China abriendo un conflicto de las opciones comunistas en el mundo en desarrollo y buscando debilitar al bloque de países conducidos por la URSS; pero, simultáneamente, se aceptaba el reto planteado por el jefe del gobierno soviético, Nikita Kruschev, quien había propuesto un *modus vivendi* de coexistencia pacífica entre las superpotencias destinado a evitar, sobre todo, un enfrentamiento nuclear.

Al mismo tiempo, Washington buscó recuperar una mayor capacidad de coordinación en su propio bloque a través de un segundo “triángulo de cooperación”, en el que buscó armonizar acciones con Japón y la Comunidad Económica Europea (que ya tiene, en los setenta, a la República Federal de Alemania como su cabeza), estableciendo lo que luego se denominaría “la estrategia trilateral” que, con base en una coordinación de las políticas públicas de los países desarrollados, buscaba restablecer una plena conducción estadounidense.

Este sofisticado esquema, muy difícil de ajustar, fue denominado “política de *détente*” y caracteriza los cuatro lustros finales de la guerra fría, en la que advertimos con claridad un relativo debilitamiento del margen de maniobra y de las cuotas de poderío, tanto de Estados Unidos como de la Unión Soviética. El inicio de esta etapa coincide con la mayor crisis internacional del periodo de la guerra fría, que estalló en 1971. Ésta se diferencia tanto de la Gran Depresión como de la crisis actual, en que el núcleo económico de la misma no es su aspecto principal. No deja de tener importancia en estos años el fin de la paridad entre el dólar y el oro, establecida justamente en 1971. Tampoco deja de ser importante la aparición de la llamada *stagflation*, en la que coinciden, en contra de lo que sostenía la teoría económica en boga, una contracción productiva con importantes tasas de inflación. Estados Unidos pierde, entre 1973 y 1975, cinco puntos de su PIB. También debe encarar un hecho nuevo e inquietante como es el embargo petrolero decidido por los países árabes a raíz de su apoyo a Israel en la guerra de Yom Kippur en octubre de 1973, que cuadruplicó en un año el precio del petróleo afectando severamente la economía estadounidense y creando una enorme preocupación ante una posible *cartelización* de otros productores de materias primas.<sup>4</sup>

Pero todos estos factores son sobrepasados por el impacto que provocan las tensiones que se registran en la esfera del sistema político interno y de la política exterior. Un asunto, al principio muy simple —el asalto a una sede electoral del

<sup>4</sup> El impacto económico que provocó en Estados Unidos el embargo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) fue inmenso, al punto de que muchos analistas creyeron que esta tendencia se podía extender a otros productos como la bauxita y el cobre. Una prueba de ello fue que, en 1980, el grupo especial de analistas de la revista *Business Week* publicó un libro (con la coordinación de Bruce Nussbaum) sobre la declinación del poderío estadounidense, incluyendo la consideración del difícil acceso de Estados Unidos al abastecimiento de petróleo como el principal factor de deterioro de la posición estadounidense (The Business Week Team, 1980).

Partido Demócrata ubicada en el céntrico edificio de Watergate en el distrito de Columbia en 1972—, se va complicando más y más a raíz de las investigaciones que el Congreso y la gran prensa impulsan a partir de la negación del gobierno y de los republicanos de estar involucrados en esta operación. Una cadena de revelaciones y testimonios comprometen al presidente Nixon y a varios de sus secretarios, y esto culmina en un juicio político que busca destituirlo de su cargo.

Un conjunto de pruebas abrumadoras demuestra la colusión del gobierno en este operativo, hasta asegurar la mayoría necesaria para aprobar el juicio político (*impeachment*) y forzar el alejamiento del presidente de la Casa Blanca. Poco antes de la votación, y sabiendo que su situación era desesperada, Nixon renuncia a su cargo el 9 de agosto de 1974. En el camino ha quedado en evidencia un conjunto de maniobras ilegales, y el hecho, impensado hasta ese momento por los ciudadanos estadounidenses, que la presidencia de Estados Unidos podía ser utilizada para realizar maniobras electorales y cometer delitos sumamente condenables.

El efecto de la investigación sobre Watergate fue profundo y llevó a una deslegitimación de la presidencia, pieza central en el funcionamiento del sistema político de Estados Unidos. El alejamiento de Nixon y la llegada al poder del vicepresidente Gerald Ford, un hombre considerado “honorable”, no alcanzó a normalizar la situación y llevó a los republicanos a una de sus más amplias derrotas en las elecciones de medio periodo en noviembre de 1974, y más tarde también, en la elección presidencial de 1976, en que los demócratas recuperaron la conducción de la Casa Blanca, pero heredando la necesidad de relegitimar un orden político muy debilitado.

Las dificultades económicas también coincidieron con la derrota definitiva de Estados Unidos en la Guerra de Vietnam, país del que tuvo que retirarse de forma humillante en abril de 1975, permitiendo a Ho Chi Minh la reunificación del territorio vietnamita bajo un régimen comunista. Esta derrota militar, la primera en toda la historia de Estados Unidos, se acentuó con la pérdida de posiciones en países vecinos del Sudeste Asiático, como Laos y Camboya, lo que provocó también un profundo impacto en el estado de ánimo de la sociedad estadounidense, que en los años siguientes vio retroceder la posición de su país con el avance de fuerzas enemigas en África, el Medio Oriente y América Central. Las derrotas combinadas en Irán, Angola, Mozambique y Nicaragua favorecieron la percepción de una rápida declinación del poderío estadounidense en el mundo en medio de un contexto político y económico que no parecía hacer posible la recuperación del liderazgo de Washington en el corto plazo.

Aunque el impacto de la recesión económica de los años setenta fue bastante inferior al de 1929 o al de la iniciada en 2008, tiene componentes laterales más amplios que provocaron un gran impacto en la opinión de los ciudadanos estadounidenses que refleja en las encuestas de la época una actitud muy pesimista sobre el futuro de la nación (CIDE, 1981).

La suma de las circunstancias descritas permitieron un abrupto cambio en la dirección del gobierno que llevó a Ronald Reagan a la presidencia en las elecciones de noviembre de 1980, apoyado en el fuerte ascenso del pensamiento neoconservador,

que devolvió una capacidad de propuesta y conducción hegemónica a las ideas de una derecha radical que no había tenido esa posibilidad hasta entonces. Así, en el doble mandato de Reagan, pasamos, de forma brusca, de las preocupaciones de las políticas de derechos humanos de Carter a una reactivación del gasto y las capacidades militares del Pentágono, unidas a un liderazgo afirmativo que planteaba constantemente la alternativa del uso de la fuerza en las crisis internacionales.

Como este momento coincidió con una caída de las capacidades productivas y tecnológicas de la URSS y con el cambio a un gobierno reformista bajo el mando de Mijail Gorbachov, no fue de extrañar que los intentos de corregir las política ortodoxas en la URSS resultaran fallidos y que un debilitamiento generalizado condujera primero a un desorden y luego al cambio de régimen en los países de Europa del Este. Finalmente, se llegó a la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989, que marcó el comienzo de un final inexorable de la Unión Soviética, con lo que concluyó el periodo de la guerra fría.

Los analistas neoconservadores han insistido en que en la superación de la crisis de los años setenta, un elemento esencial fue la voluntad política de Reagan de ejercer en plenitud el liderazgo estadounidense, y que fue ello lo que trajo como consecuencia la superación de los rasgos de fragilidad en su economía y de la imagen progresiva de debilidad en el sistema internacional. Desde entonces, la fórmula neoconservadora para salir de una recesión atribuye un papel principal a la voluntad activa de hacer uso del poder estadounidense en sus diversas esferas.<sup>5</sup>

## Los dilemas después de la guerra fría

El término de la Unión Soviética en diciembre de 1991 es uno de los acontecimientos más complejos y de más difícil interpretación de la época contemporánea. Primero, porque en más de dos décadas no se han logrado restablecer los mecanismos de la gobernanza global y sus esquemas institucionales. En una primera etapa hallamos la recuperación de la imagen de Estados Unidos como el gran conductor de la política mundial, que además había logrado imponer sus dos concepciones centrales: la democracia representativa en la esfera política y la economía de mercado en la económica y mundial. Las imágenes iniciales de plena primacía estadounidense en el ámbito internacional con una gran capacidad de conducción global son generalmente aceptadas, pero ni aún entonces, en estos años de *unipolar politics* (Kapstein y Mastanduno, 1999), los años noventa, la Casa Blanca fue capaz de impulsar ordenamientos como los logrados en Breton Woods y San Francisco a finales de la segunda guerra mundial. Por eso, el mundo sigue regido por esos esquemas que resultan cada día más obsoletos, sin que se abran fórmulas que permitan concluir la transición planteada tras el agotamiento del orden bipolar.

<sup>5</sup> Para examinar de manera completa la evolución de las concepciones militares y de seguridad del pensamiento neoconservador, véase Velasco (2010).

Pero, además, la permanencia de esta imagen de amplia conducción estadounidense del sistema internacional correspondió a un momento breve y se desplomó con los atentados efectuados por Al Qaeda a las Torres Gemelas y al Pentágono el 11 de septiembre de 2001.<sup>6</sup> El efecto de estas operaciones fue todavía más devastador del que provocó la derrota militar en el sudeste asiático en los años sesenta. La evidencia de que un grupo (sin filiación a ninguna organización religiosa islámica fundamentalista) pudieran asestar un golpe semejante en Nueva York y Washington y poner severamente en jaque a Estados Unidos dio lugar a un gran desconcierto que favoreció respuestas extremas del gobierno encabezado por el presidente G.W. Bush. Como el mismo ex presidente lo confesara:

Los enemigos en el pasado necesitaron enormes fuerzas armadas y grandes capacidades industriales para poner en peligro a Estados Unidos. Ahora, redes de individuos que actúan en las sombras pueden traer enorme caos y sufrimiento a nuestras costas por menos de lo que cuesta comprar un simple tanque. Los terroristas están organizados para penetrar sociedades abiertas y para volver las modernas tecnologías en contra nuestra (Columbus, 2003).\*

Un reconocimiento de este tipo es casi una declaración expresa de que la fase de la plena hegemonía internacional de Estados Unidos ha quedado atrás. Y esta convicción se hizo todavía más nítida en la medida en que “las acciones militares preventivas” que la lucha contra el terrorismo planteaba —expresadas en las invasiones de Afganistán e Irak en 2001 y 2003— han resultado completamente desfavorables para el gobierno de Washington por su alto costo y mínimos logros. Así, los factores que incubaron la enorme recesión que estalló en septiembre de 2008 en Estados Unidos son complejos y variados. Ésta tiene como sus causas, por un lado, el episodio financiero de la burbuja hipotecaria y las hipotecas *subprime*, los notorios errores de gestión en las instituciones financieras, y el impacto de factores macroeconómicos como el aumento del déficit fiscal y el crecimiento de la deuda estadounidense. Pero estos factores se han visto retroalimentados también por el aumento del gasto militar que ha implicado el traslado de cerca de trescientos mil efectivos a combatir en ambos escenarios bélicos, de un modo que fusiona los errores cometidos en la política exterior con los de la política económica, todo ello inspirado en equivocadas aplicaciones de las propuestas que emanan del ideario neoconservador.

La gravedad de la reciente recesión, en todo caso, debe considerarse de un modo especial al momento de evaluar el actual estado del poderío estadounidense en el mundo. Se trata de la crisis de mayor envergadura desde la Gran Depresión de 1929. Su epicentro fue Estados Unidos, pero después se trasladó también a Europa, afectando al conjunto de los países agrupados en la UE. El único consenso que existe hoy es que esta severa recesión se trasladó vertiginosamente

<sup>6</sup> Una síntesis de las reflexiones que me produjeron los acontecimientos del 11 de septiembre, véase en Maira (2002), que resume los contenidos de una conferencia impartida en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos el 26 de septiembre de 2001.

\* La traducción es del autor.



de la esfera financiera a la economía real, y que su duración será prolongada, al punto que la jefa del gobierno alemán, Angela Merkel, estimó, en septiembre de 2011, que al menos pasaría una década antes de volver a un cuadro de plena recuperación. Estados Unidos sigue enfrentando sus secuelas, que son agudas y se expresan en una tasa de desocupación que se mantiene irreductible en torno al 8 por ciento de la población económicamente activa, porque está asociada a cambios tecnológicos que tienden a reducir el empleo global como resultado de los avances de la tercera revolución científico-técnica, y también por un reequilibrio y desplazamiento de sectores y plantas industriales del *Frostbelt* al *Sunbelt* y del Atlántico al Pacífico, que alteran los equilibrios económicos y liderazgos políticos antiguos, lo que contribuye a crear un cuadro de gran incertidumbre.

Como señaló en 2008 el historiador inglés Eric Hobsbawm: “los efectos de esta recesión serán profundos y pueden representar para Wall Street, y para las grandes corporaciones estadounidenses, lo que la caída del Muro de Berlín representó para la Unión Soviética: el fin de una forma de organización y dominio que no podrá ya sostenerse en el tiempo”. A los sombríos factores descritos, también hay que agregar la circunstancia que esta crisis ha tenido como espacio preferente de impacto a los países capitalistas desarrollados; aunque naturalmente, por el peso de éstos, no se pueden evitar secuelas en las naciones emergentes y en el mundo en desarrollo, es en los países centrales donde se registran los mayores efectos y los más duraderos, lo que ha producido una modificación del equilibrio de fuerzas en el escenario político global. Por primera vez, después de la guerra fría, vemos que el derecho de conducción de Estados Unidos y los países desarrollados ha sido puesto en tela de juicio. Ello ha coincidido con un proceso asociativo de China y las mayores economías de los países emergentes —India, Rusia, Brasil y Sudáfrica— para formar el bloque conocido como BRICS que, cada vez de modo más nítido, va desafiando los lineamientos del mundo establecidos por Estados Unidos y sus aliados, a la vez que algunos de ellos —China y Rusia principalmente— han cuestionado las decisiones propuestas por Estados Unidos para manejar crisis como las de Corea del Norte, Irán y Siria, imposibilitando las resoluciones propuestas por Washington en el Consejo de Seguridad.

El balance de estas situaciones muestra claramente que estamos pasando a un nuevo escenario internacional, al menos en lo relativo al ejercicio de la hegemonía global por parte de Estados Unidos y de las principales potencias occidentales.

### **El debate entre el declinacionismo y la permanencia de la hegemonía internacional estadounidense**

El recuento hecho hasta aquí demuestra que la preocupación por un ocaso imperial de Estados Unidos es frecuente en ese país, pero reemerge con más fuerza apenas estalla una crisis. Por lo mismo, resultaban previsibles las reacciones que surgieron cuando se presentó la recesión iniciada en el otoño de 2008. Al verla en un contexto histórico, parecen mucho más interesantes sus matices y el que esta

vez se ordene con más claridad las posturas que dan sustancia tanto a los puntos de vista de quienes creen que esta tendencia a la reducción del poder imperial es distinta y más profunda que las anteriores, como la de quienes plantean que se trata de una recesión más, y que, al salir de ésta, la Unión Americana recuperará su condición de potencia mundial capaz de orientar y dirigir el sistema internacional. Para tener una visión más completa y equilibrada de este debate parece conveniente ordenar los puntos en que se basan ambas posiciones.

#### LOS ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA DECLINACIÓN IMPERIAL

“This time it’s real”, sostuvo la revista *Foreign Policy* (2011) en la edición de su cuadragésimo aniversario, explorando las perspectivas actuales del *American Decline*. Al tratar de caracterizar la mayor debilidad inicial con que llega Estados Unidos al contexto recesivo de 2008, se pueden anotar varios temas en que las variables económicas han mostrado un gradual empeoramiento:

1. El déficit fiscal es cada vez más alto y los programas para reducirlo tienen mayores dificultades y costos. Sólo en agosto de 2012 fue de 69 900 000 000 de dólares, pero el monto acumulado supera los tres trillones y es cada vez más difícil manejo para el gobierno.
2. La participación de la economía estadounidense en el conjunto de la mundial ha bajado considerablemente. De casi un 50 por ciento en 1946 pasó al 35.28 por ciento en 1985 y se proyectó que en 2012 representaría el 21.01 por ciento.
3. Ahora enfrenta un aparato productivo en ascenso que puede superarla en los próximos años, el de China. En la primera década del siglo XXI, ese país creció al 10.3 por ciento del promedio anual, mientras Estados Unidos lo hizo al 1.9 por ciento. Esto plantea curvas que podrían encontrarse en unos años más, de mantenerse tales márgenes de crecimiento. China representaba sólo el 3.72 por ciento de la economía mundial en 2000 y hacia 2012 se calculaba que llegaría prácticamente al 10 por ciento (el 9.98 por ciento). Esto significa que, a comienzos del siglo actual, su economía era casi la octava parte que la estadounidense —el 3.72 por ciento frente al 30.89— y que en poco más de una década se ha producido un ritmo acelerado de aproximación y homologación entre ambos aparatos productivos. A eso se agrega que China, como ya hemos señalado, ha logrado asociarse con otros países emergentes para plantear un reto a las condiciones de funcionamiento de la economía y el sistema internacional que hasta ahora Estados Unidos había manejado según su parecer.
4. La deuda externa de Estados Unidos ha crecido consistentemente en las últimas décadas, llegando a superar su PIB actual, con más de dieciséis trillones de dólares, lo que se considera esencial para el buen manejo de su economía.

5. El papel del dólar como moneda rectora de la economía global se debilita y su posición es más precaria en la medida en que China y otros países emergentes cuentan con bonos emitidos por el gobierno estadounidense y al ser sus acreedores pueden complicar la posición de esta divisa si se planteara una situación de conflicto.
6. El abastecimiento de energéticos, sobre todo petróleo y gas, se vuelve cada vez más importante para Washington. Como señaló alguna vez G.W. Bush, Estados Unidos tiene adicción al petróleo y esto lo hace dependiente de sus fuentes de abastecimiento, obligándolo a posturas favorables respecto de los regímenes más conservadores del Medio Oriente que lo proveen, como Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos. Los programas de racionalización energética, principalmente el que aplicó el presidente Carter, funcionaron bien al comienzo, pero luego se volvió a la tendencia histórica desfavorable.
7. La participación estadounidense en el comercio mundial es también deficitaria y decreciente, lo que se refleja bien en los volúmenes que muestra su balanza comercial y en el saldo negativo de ésta. En octubre de 2012, el monto de las exportaciones fue de 180 500 000 000 de dólares, mientras las importaciones ascendieron a 220 000 000 000 de dólares. Estas cifras proyectadas anualmente muestran un déficit de Estados Unidos de más de 500 000 000 000 anuales. Esto representa otro rubro que dificulta el trabajo del gabinete económico estadounidense, que coordina el Departamento del Tesoro.
8. Estados Unidos tiene también crecientes problemas en la operación de su sistema político por las dificultades para modificar sus reglas de funcionamiento, establecidas al discutir en 1787 la Constitución de Filadelfia. El éxito inicial de ésta, después de 225 años de funcionamiento, se ha convertido en una trampa, pues los líderes políticos tienen temor de alterar cualquiera de sus cláusulas, incluso aquéllas que no se sostienen a los ojos del sentido común como el funcionamiento del Colegio Nacional Electoral, tal como quedó de manifiesto en la gran crisis del año 2000 cuando un candidato que había ganado la votación por más de medio millón de votos, como Al Gore, “perdió” ante G.W. Bush, que al final obtuvo el decisivo paquete de representantes del estado de Florida por un fallo de la Corte Suprema que prohibió nuevos recuentos en mesas objetadas, cuando la ventaja de Bush en éste era de sólo 537 sufragios.
9. Muchas dificultades que pueden provenir de esta obsolescencia institucional se amplían al considerar la creciente polarización de enfoques e ideas que vive el país. El Partido Republicano es controlado por una derecha radical que ha ido fracturando el antiguo consenso bipartidista que había funcionado bien durante la guerra fría. Ahora, en cambio, tiende a haber una política de permanente obstaculización al Ejecutivo que ha hecho desaparecer las “políticas de Estado” y el *bipartisan approach*, que tanto ayudó en el pasado a la gestión del poderío exterior estadounidense. El tenso

episodio del *fiscal cliff* en el Congreso, a fines del 2012, constituye la última prueba de este hecho. Una firme enseñanza histórica es que una gran potencia sin consenso político interno difícilmente puede ejercer bien su papel en la esfera internacional.

10. Toda esta situación descrita incide en los contenidos y la gestión de la estrategia internacional estadounidense. En *The Frugal Superpower*, Michael Mandelbaum (2010) subraya que el factor que más asegura una gradual declinación del poderío estadounidense es la falta de disponibilidad, de ahora en adelante, de los recursos ilimitados que por setenta años permitieron afianzar el liderazgo del país en el mundo. Aquí estamos hablando tanto del *hard power* como del *soft power*; lo que Mandelbaum nos dice es que Estados Unidos no emprenderá en el futuro ofensivas militares como las que realizó después de los atentados de 2001 en Afganistán e Irak. También que los fondos y capacidades de cooperación internacional que gestiona el Departamento de Estado serán cada vez más reducidos, a pesar de que Estados Unidos mantuvo en las últimas décadas un porcentaje de poco más del 0.1 por ciento de su PIB destinado a este propósito, en circunstancias en las que las Naciones Unidas, tras la aprobación del *Informe Pearson*, había acordado un aporte de los países desarrollados del 0.7 por ciento como ayuda al mundo en desarrollo, cifra que sólo han cumplido cinco países: Suecia, Dinamarca, Noruega, Holanda y Luxemburgo. Naturalmente, resulta también difícil mantener una posición de poderío internacional con capacidades operativas que serán cada vez más reducidas.
11. Estados Unidos tampoco está en condiciones de ajustar su conducta al cumplimiento de los convenios y reglas que buscan implantar acuerdos medioambientales y proteger la biodiversidad. Esto explica la tenaz oposición que la administración Bush tuvo ante el Protocolo de Kioto, en materia de cambio climático, postura que no se ha modificado sustancialmente durante la administración Obama. Lo cierto es que Estados Unidos realizó su gigantesca expansión económica sin restricciones medioambientales, e introducir las ahora le representa costos sumamente elevados y una reducción de su competitividad.

Si, además de los numerosos artículos y comentarios ya referidos en torno a la gradual caída del poderío internacional del país, buscamos un texto que entregue los fundamentos de esta visión —aparentemente más pesimista—, recurrimos al trabajo de Fareed Zakaria (2008), cuyo título, *The Post-American World*, da cuenta de que básicamente el autor no cree que Estados Unidos pueda seguir definiendo en el futuro la orientación del sistema internacional en función de sus intereses. Esto lo considera el resultado de un doble proceso: por un lado, porque el ritmo de progreso de la Unión Americana se ha hecho más lento, y por el otro —y esto resulta lo fundamental— porque en el mundo han emergido “poderes no occidentales”, cuyo dinamismo no se puede desconocer. Ahora existe una potencia desafiante, China, que, a diferencia de las potencias que convivían con Washington después

de la guerra fría, no adhiere a sus criterios básicos de organización por más que pueda utilizar, ajustándolos, algunos de los mecanismos de la economía de mercado. A este retador no le faltan aliados políticos en diversos continentes del mundo en desarrollo entre otras cosas porque, a diferencia de lo que muchos estadounidenses creen, las visiones del mundo y de la organización política de Washington distan de tener aceptación universal.

Por cierto, esta situación no produce el tipo de conflicto que caracterizó a la guerra fría, donde se encontraban con un adversario como la URSS que aplicaba criterios enteramente antagónicos a los suyos y que tenía una explícita vocación de expansión universal. Hasta ahora, eso no ocurre con China y sus aliados del BRICS, que tampoco constituyen un bloque homogéneo, pero sí afectan la amplitud de su hegemonía. El mejor ejemplo de esto es lo ocurrido con el manejo de la guerra civil de Siria en la ONU.

En el caso anterior (Libia), la Casa Blanca pudo aprovechar un instante de perplejidad de China y Rusia para legitimar en el Consejo de Seguridad una fuerza militar de supervisión que acabó teniendo un impacto decisivo en la caída de Gaddafi y su régimen. Ahora, en cambio, Washington no ha recibido facilidades y en tres ocasiones China y Rusia se han unido para vetar los proyectos estadounidenses de buscar un principio de intervención en contra del régimen encabezado por Bashar al Assad. Si tenemos en cuenta que la ONU fue organizada, entre otros factores, como una instancia de legitimación de la visión estadounidense del mundo, estamos ante un cambio de la situación que restringe muy significativamente su poderío. Si a esto sumamos el punto ya anotado de que el gobierno de Washington no pudo reorganizar el sistema internacional ni siquiera en los años posteriores al fin de la Unión Soviética, es claro que tal ajuste no se producirá por un largo tiempo.

China, entre tanto, ha dado pasos crecientes en su entorno externo, donde, sin buscar una reproducción de los fundamentos de su régimen político, va mostrando el comportamiento propio de una potencia imperial ascendente. Así, por ejemplo, en África ha buscado asegurar un abastecimiento de largo plazo de combustibles y alimentos. Con el gobierno de Angola ha establecido acuerdos para suministrarle importantes proyectos de infraestructura, a cambio de un abastecimiento de petróleo a mediano plazo con precios preestablecidos. Lo mismo ha hecho en otros países de esa región, adquiriendo extensas superficies de tierras que son luego explotadas con mano de obra china.

En América Latina ha hecho acuerdos con el gobierno de Venezuela para invertir en los planes de PDVSA, hasta ahora por un monto de 15 500 000 000 de dólares con posibilidades de nuevas extensiones. Respecto del diferencial de crecimiento que favoreció a China, de más 8 puntos porcentuales del PIB por año en la primera década del siglo XXI, se ha planteado la perspectiva de una reducción de su ritmo como resultado de la crisis de los países desarrollados de Occidente, que ha acabado por reducir el impulso exportador chino. Con todo, esas reducciones mantienen a China a un ritmo del 7 al 7.5 por ciento de aumento del PIB a contar de 2012, algo que puede complicar su situación interna, pero que aún constituye un

diferencial inmenso, puesto que Estados Unidos y los países europeos han achicado su margen de crecimiento a menos de un 1.5 por ciento, en todos los casos.

Por eso, al argumento del posible cruce entre el tamaño de las economías estadounidense y china hay que sumar, en el ámbito interno estadounidense, una considerable reducción de los recursos a los cuales puede echar mano Washington si deseara aplicar una política exterior expansiva. Esto se produce tanto por las limitaciones operativas que han sido consecuencias de los fracasos militares, como de los ajustes presupuestarios que serán necesarios para corregir los muchos flancos deficitarios de su economía en los últimos años. Este punto es fundamental para los responsables de la toma de decisiones que en la Casa Blanca ajustan los objetivos externos de seguridad nacional con los criterios afirmativos de la política exterior.

Examinamos hace poco la forma como impacta la suma de estos criterios en un documento de largo plazo y de alcance estratégico como el informe del National Intelligence Council (2008), documento en el que se combina el examen de problemas derivados de la reducción del crecimiento demográfico, del aumento del costo de las pensiones y el sistema de seguridad social, así como la posible mayor escasez de petróleo y otros combustibles para Estados Unidos, así como el papel que desempeñan los nuevos actores, especialmente China e India, para concluir que Estados Unidos afronta un creciente potencial de conflicto interno que sería crítico en los momentos en que perdiera su condición de primera economía mundial.

#### LA ARGUMENTACIÓN HEGEMONISTA

Por las poderosas razones expuestas, los criterios que anunciaban una declinación del poderío estadounidense disfrutaron de amplia aceptación en los tres años siguientes al estallido de la crisis de 2008; sin embargo, en 2012 se registró una fuerte contraofensiva para cuestionar el peso y validez de estos argumentos. Quizá esto tuvo que ver con la elección presidencial del 6 de noviembre en que Barack Obama aseguró un segundo mandato que, en muchos momentos de la campaña, pareció muy difícil de obtener. La maduración de esta polémica ha permitido observar que es posible vincular ideológicamente los puntos de vista en torno al *American Decline*, y que estas posturas se pueden asociar, sin mayor dificultad, a la visión liberal la hipótesis de la reducción de los márgenes de la hegemonía americana y al pensamiento neoconservador en la hipótesis de una mantención de Estados Unidos como una inalterable primera potencia mundial.

Esto tal vez explique que dos respetados internacionalistas que mantienen una mirada conservadora hayan publicado libros bien fundados y con una amplia reflexión que, en el primer semestre de ese año, lograron alterar el consenso sobre la declinación estadounidense y abrieron un debate que cuestionaba con fuerza ese punto de vista. Esas obras fueron *The World America Made* de Robert Kagan (2012) y *Power and Willpower in the American Future: Why the United States Is Not Destined to Decline* de Robert J. Lieber (2012). Kagan y Lieber lograron desdibujar en poco tiempo el amplio acuerdo anterior e hicieron de sus argumentos puntos

de fuerza muy tenidos en cuenta en un nuevo enfoque que ha acabado situando, por ahora, en un punto intermedio las posturas que prevalecen sobre este decisivo asunto. ¿Cuáles son estos argumentos?

1. En primer lugar, los antideclinacionistas apelan a la experiencia histórica que ya reseñamos. Estados Unidos ha vivido varias veces en coyunturas recesivas donde ha emergido una corriente pesimista sobre su liderazgo futuro en el mundo, pero los acontecimientos han mostrado su capacidad de recuperación y la fortaleza de los cimientos en que descansa su poderío internacional. Los ejemplos que emplean los impugnadores de la declinación son precisamente los de la situación posterior a la Gran Depresión iniciada en 1929 y las experiencias de la compleja crisis multidimensional de los años setenta. En ambos casos, Estados Unidos salió de ellas, pasando luego a momentos espectaculares de su influencia global: llegando a un clímax de su poderío en la inmediata posguerra y, más tarde, logrando la desaparición de la Unión Soviética, su gran adversario de la guerra fría. Por eso esta postura sostiene que a Estados Unidos hay que verlo como una potencia resiliente, capaz de afrontar grandes adversidades y reemerger al final, otra vez, con nueva fuerza. El pronóstico de estos expertos es que esta vez ocurrirá algo semejante.
2. En segundo lugar, y muy ligado con la tendencia histórica, subrayan los rasgos que muestra Estados Unidos como la potencia dirigente del sistema internacional; se trata de un país rápido, adaptativo, que es capaz de afrontar los retos de las grandes crisis y, tras los ajustes, emerger fortalecido. Desde hace tiempo, el país ha vivido grandes pruebas y ninguna fue capaz de interrumpir su prevalencia hegemónica ni de afectar su alta posición en el sistema internacional. Por eso sostienen que la imagen gráfica de su hegemonía puede, a veces, parecer un zigzag en que el país desciende para volver a levantarse con fuerza. Por cierto, los hegemonistas creen que esto es una gran virtud y no el defecto que en otros momentos y casos de la historia impidió el ascenso de otras naciones bien posicionadas que no tuvieron estos rasgos de conducta.
3. A partir de allí, la argumentación realiza un salto cualitativo, llevando a sostener la necesidad que el sistema internacional tiene de contar con un liderazgo como el estadounidense. Aquí, quienes afirman que el poderío imperial de Estados Unidos será todavía de larga duración presentan a dicho país como un hegemón tolerante y cooperativo, capaz de trabajar generosamente por el equilibrio del sistema mundial, como lo demostrara al impulsar el Plan Marshall y el Programa de Reconstrucción de Japón en los años siguientes a la posguerra o la ayuda a Kosovo en el conflicto de los Balcanes. Estados Unidos es, según el enfoque de estos expertos conservadores, un actor necesario para el buen funcionamiento del sistema internacional. Afirman que por eso tiene aliados que lo apoyan, como lo mostraron las diversas Alianzas Militares establecidas durante la guerra fría. Aun en su

momento más bajo, durante la intervención militar de Irak en 2003, contó con 38 países que lo acompañaron. En contraste, China o Rusia tienen menos socios y ninguno de ellos ha dado muestras de un respaldo como el que los gobiernos de Washington han tenido en la historia reciente. Todo esto hace que Estados Unidos sea un líder mundial con los apoyos necesarios para conservar su posición en el futuro.

4. Otro enfoque en que esta postura insiste es que Estados Unidos tiene una estructura económica interna equilibrada. A lo largo de su territorio, las cincuenta entidades tienen la condición de áreas desarrolladas, mientras Rusia y, sobre todo China, muestran enormes disparidades internas. El gran crecimiento chino se ha concentrado en su litoral, mientras muchas regiones del interior padecen un gran atraso y, en ocasiones, cuadros de penuria. Llevar el progreso hacia la China interior demandará enormes recursos y puede provocar grandes disturbios sociales que compliquen los retos de equilibrio y gobernabilidad internos, afectando su liderazgo en el mundo. Así, afirman, no es válida una mirada estática a la situación de ambas superpotencias; hay que ver factores estructurales más profundos, y éstos benefician claramente a Estados Unidos.
5. A lo anterior, especialistas como Robert J. Lieber y Robert Kagan agregan los argumentos que desde siempre se han considerado en torno a las áreas donde Estados Unidos ha tenido en las últimas décadas una superioridad incontrarrestable. Primero, el ámbito militar donde la tecnología bélica y el alcance mundial de su armamento nuclear —tanto intercontinental como de mediano alcance— más sus fuerzas convencionales de aire, mar y tierra no tienen parangón y superan a cualquier bloque de países adversarios.
6. Igualmente recuerdan la abrumadora superioridad comunicacional de Estados Unidos que se expresa en todas las áreas de la transmisión de imágenes y de palabras —verbales o escritas— que le dan la facultad de configurar el “sentido común internacional”. La opinión pública de los distintos países del mundo se forma un juicio de los diversos procesos, tanto internos como internacionales, según la interpretación que hacen los grandes medios estadounidenses desde las cadenas televisivas CNN y Fox a los grandes diarios como *The New York Times*, *The Washington Post* o *Los Angeles Times*, cuyas columnas editoriales son extensamente reproducidas en los principales periódicos del planeta, algo de lo que carecen por completo sus rivales.
7. Lo mismo ocurre con la incontrastable capacidad en materia de innovación e invención científico-técnica. En la clasificación mundial de universidades, los principales centros de educación estadounidenses ocupan ocho de las primeras diez posiciones y están constantemente presentes en el listado de las cien mejores universidades del mundo. En sus centros se exhibe un impresionante listado de premios Nobel, tanto en el área de las ciencias duras, como de la economía, lo que atrae a estudiantes de todo el mundo. La tercera revolución científico-técnica tuvo allí su centro principal de desarrollo en los años ochenta del siglo xx, y las grandes empresas



multinacionales de ese país —ahora cada vez más fuertes y más mezcladas con capitales de otros orígenes— han controlado y orientan el proceso de globalización que este ciclo de avance técnico impulsó en el mundo, en coincidencia con el inicio de la guerra fría.

La postura de quienes cuestionan la idea de que Estados Unidos se encuentra en una fase de declinación apelan, en su extensa argumentación, a factores de regularidad histórica y a lo que consideran una preeminencia de Washington en los aspectos centrales que definen la primacía en el sistema internacional: factores productivos, científicos, comunicacionales y del área educativa. Por ello pronostican que, superada la recesión, Estados Unidos resurgirá, como otras veces, con una fuerza incontenible y hará frente en forma eficaz a un escenario internacional que, reconocen, ha cambiado, pero que no ven como amenazante para la primera posición de su país en el sistema mundial.

Al examinar el debate interno sobre el *American Decline*, cabe reconocer que la presentación de argumentos como los de Kagan y Lieber han cambiado en buena medida la percepción de los expertos internacionales y que en la actualidad tienden a prevalecer visiones intermedias entre el pronóstico categórico de la caída del poder imperial y la mirada más optimista de los hegemónistas.

Una buena prueba de ello ha sido la edición especial de *Foreign Policy* (2012), un número especial que selecciona y presenta a los “cien pensadores y líderes más importantes del mundo”. Allí, luego de la caracterización de los temas en los que las personalidades elegidas han hecho contribuciones, los editores de la revista les preguntan —cuando son estadounidenses— cómo enfocan lo que aparece como una nueva interrogante: *American decline or American renewal?*

La misma influyente revista, que apenas en 2011, en el número especial por sus cuarenta años, había sostenido, sin lugar a dudas, que esta vez la declinación imperial de Estados Unidos se asociaba a elementos más complejos que llevarían al país a perder posiciones de un modo consistente en el futuro del sistema mundial ahora se abre, otra vez, a la duda sobre el curso de la hegemonía internacional, no excluyendo la hipótesis de la recuperación imperial.

## Fuentes

CHURCHILL, WINSTON

1946 *Discurso en Westminster College*. Missouri: Fulton, 5 de marzo.

CIDE

1981 *La administración Reagan y los límites de la hegemonía norteamericana*. Cuadernos semestrales, 9. Estados Unidos, perspectiva latinoamericana. México: CIDE.

COLUMBUS, FRANK

2003 *The National Security Strategy of the United States of America*. Hauppauge, N.Y.: Novinka Books.

FOREIGN POLICY

2012 "The FP 100 Top Global Thinkers of 2012", *Foreign Policy*, no. 197 (noviembre).

2011 "American Decline. This Time it's Real", *Foreign Policy*, no. 148 (febrero).

GADDIS, JOHN LEWIS

2011 *Nueva historia de la Guerra Fría*. México: FCE.

GUERRA, RAMIRO

1964 *La expansión territorial de los Estados Unidos*. La Habana: Consejo Nacional de Universidades.

KAGAN, ROBERT

2012 *The World America Made*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

KAPSTEIN, ETHAN y MICHAEL MASTANDUNO

1999 *Unipolar Politics*. Nueva York: Columbia University Press.

KISSINGER, HENRY

2012 *China*. Buenos Aires: Debate.

1978 *La división del movimiento comunista internacional: diferencias de principio entre el PCCH y el PCUS (antología básica)*. Buenos Aires: Estrella Roja.

LIEBER, ROBERT J.

2012 *Power and Willpower in the American Future. Why the United States Is Not Destined to Decline*. Nueva York: Cambridge University Press.

MACMILLAN, MARGARET

2005 *París, 1919*. Barcelona: Tusquets.

MAHAN, ALFRED THAYER

1987 *The Influence of Sea Power upon History*. Nueva York: Dover.

MAIRA, LUIS

2002 “Estados Unidos ante el cambio del escenario internacional”, *Revista Mexicana de Política Exterior* 65 (febrero).

MANDELBAUM, MICHAEL

2010 *The Frugal Superpower. America's Global Leadership in a Cash-Strapped Era*. Nueva York: Public Affairs Books.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (NIC)

2008 “Global Trends 2025: A Transformed World”, *National Intelligence Council* (noviembre), en <[http://www.dni.gov/nic/NIC\\_2025\\_project.html](http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html)>.

SCHURMANN, FRANZ y ORVILLE SCHELL

1980a *China imperial. La decadencia de la última dinastía y los orígenes de la China moderna: siglos XVIII y XIX*. México: FCE.

1980b *China republicana. El nacionalismo, la guerra y el advenimiento del comunismo, 1911-1949*. México: FCE.

1980c *China comunista. Reconstrucción revolucionaria y confrontación internacional desde 1949 hasta hoy*. México: FCE.

THE BUSINESS WEEK TEAM (BRUCE NUSSBAUM *et al.*)

1980 *The Decline of U.S Power*. Boston: Houghton Mifflin.

TOYNBEE, ARNOLD J.

1963 *Los Estados Unidos y la revolución mundial*. Buenos Aires: Emecé.

VELASCO, JESÚS

2010 *Neoconservatives in U.S Foreign Policy under Ronald Reagan and George W. Bush. Voices behind the Throne*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

WASHINGTON, GEORGE

1988 *Discurso de despedida, 17 de septiembre de 1796*. México: Instituto Mora.

WEE, GERMAN VAN DER

1986 *Historia económica mundial del siglo XX. Prosperidad y crisis; reconstrucción, crecimiento y cambio 1945-1980*. Barcelona: Crítica.

WEINBERG, ALBERT

1968 *El Destino Manifiesto*. Buenos Aires: Paidós.

ZAKARIA, FAREED

2008 *The Post-American World*. Nueva York: W.W. Norton.

2000 *De la riqueza al poder: los orígenes del liderazgo mundial de Estados Unidos*.  
Barcelona: Gedisa.

ZUBOK, VLADISLAV

2008 *Un imperio fallido: la Unión Soviética durante la guerra fría*. Barcelona:  
Crítica.

# Lucha de poder y política exterior. *Smart Power* y hegemonismo mesiánico: ¿declive de Estados Unidos?\*

José Luis Valdés-Ugalde\*\*

The pressure of the State machine is  
nothing compared with the pressure  
of a convincing argument.  
CZESLAW MIŁOSZ

My own mind is my own church.  
THOMAS PAINE

## Introducción

La elección (2008) y reelección (2012) de Barack Obama es quizá la síntesis más acabada del sueño de Abraham Lincoln y, tiempo después, el de Martin Luther King. Lo cierto es que también fue en los hechos el desenlace menos esperado y deseado por algunos actores y sectores pertrechados en el extremismo ultramontano de la extrema derecha estadounidense. Al menos en este aspecto del análisis de la democracia estadounidense, su elección es también evidencia y expresión (polémica incluida) de que el “sueño americano”, del que tanto hablan los clásicos, da cabida en la jefatura del Estado incluso a un representante de lo que tiempo atrás se catalogó como un ente anómalo (los afroamericanos han sido vistos en Estados Unidos como ajenos y parte de la “otredad” que históricamente le ha resultado tan repulsiva a los representantes más recalcitrantes de la ultraconciencia WASP). Por otro lado —releyendo a Tocqueville, en la *Democracia en América*— claramente nos enfrentamos al apremiante dilema de discutir los cambiantes factores que hacen, desde la actualidad, contradecir quizá aquellas muy elogiosas observaciones que el historiador francés habría hecho de la también muy sorprendente evolución política y económica estadounidense que probablemente desembocó en la construcción del sistema político y económico moderno más avanzado de su tiempo. Tal y como expongo a lo largo de este ensayo, sugiero ver dichos antecedentes virtuosos de la democracia estadounidense en el contexto de la elaboración de la política exterior de Washington, así como del declive relativo que confronta Estados Unidos en estos críticos tiempos del reordenamiento global del siglo XXI.

\* Este capítulo, así como el libro del que forma parte y del que el autor es coordinador, fueron realizados durante su estancia sabática en el Lateinamerika-Institut (LAI) de la Freie Universität (FU), Berlín, Alemania, generosamente apoyada por la DGAPA, UNAM, y Conacyt.

\*\* Exdirector (2001-2009) del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), UNAM, e investigador titular definitivo de dicho centro, <jlvaldes@unam.mx>, <jvaldes@zedat.fu-berlin.de>.

Para entender la dimensión interna de la ulterior política exterior moderna de Estados Unidos, vale la pena entender lo que se ha denominado “alma estadounidense” y recordar las palabras del viajero francés sobre el profundo orgullo que el estadounidense de entonces (y aún el de ahora en diversas regiones) guarda de su condición nacional:

A primera vista parece que todas las mentes de los estadounidenses estuvieran formadas bajo el mismo patrón, de modo que seguramente tomarían la misma ruta [...]. Si le digo a un estadounidense que el país en donde vive es un buen país replicaría “sí, no hay otro como él en el mundo”. Si aplaudo la libertad que disfrutan sus habitantes, me contestaría “la libertad es algo muy bueno, pero pocas naciones se la merecen”. Si destaco la pureza de los valores que distinguen a Estados Unidos, declara: “me puedo imaginar perfectamente que un extranjero que ha visto la corrupción que prevalece en otras naciones se sorprenda con la diferencia”. Al final, lo dejo contemplándose a sí mismo, pero él regresa a la carga y no cesa hasta haberme hecho repetir todo lo que le he estado diciendo. Es imposible concebir un patriotismo tan burdo y molesto (Tocqueville, 1990: 242 y 267).

La férrea certeza social de este aspecto sobresaliente del sentimiento “americano” (entiéndase estadounidense) de satisfacción personal se advierte de manera notoria en un editorial que apareció en el *United States Journal* el 18 de octubre de 1845:

Es una verdad que todo hombre puede apreciar, si quiere verla, que todos los canales de comunicación, públicos y privados, en las aulas de las escuelas, los púlpitos y la prensa, están acaparados y ocupados con una misma idea que difunden conjuntamente todas estas fuerzas: que nosotros, el pueblo americano, somos el pueblo más independiente, inteligente, moral y feliz sobre la faz de la tierra (*United States Journal*, 1845).<sup>1</sup>

El desarrollo de este trabajo —análisis del ímpetu *excepcionalista* incluido— se fundamenta en la hipótesis de que la política exterior de Obama sustentada en el “poder inteligente” (*smart power*)<sup>2</sup> que, sostengo, es la que corresponde a un nuevo siglo si Estados Unidos quiere sobrevivir como potencia, aunque ahora de manera copiosa acompañada por otros actores, afronta una transición crítica entre las viejas tensiones del pasado (en donde esa “alma” y “sentimiento” estadounidenses se muestran hoy con furia) y una idea avanzada, de futuro que incluso la pueden hacer fracasar desde la polarización pronunciada que se ha generado. La propuesta avanzada sugiere que Estados Unidos le tome el pulso al entorno global desde una posición menos determinísticamente hegemónica y sin mesianismos agonizantes, pero sí desde una más realista y correspondiente con los nuevos tiempos del sistema internacional, que han ubicado a Washington en una posición de declive relativo, lo que afecta su potencial actuación como actor solitario y vigilante del sistema global en el nuevo siglo. Es decir, se trataría de que Washington renunciara al papel característicamente unipolar que lo distinguió desde la guerra fría.

<sup>1</sup> Para mayor información sobre esta fuente periodística, véase Fuentes Mares (1980). Las traducciones de las citas son del autor.

<sup>2</sup> Combinación entre poder duro (acción militar y sanciones económicas) y poder suave (diplomacia).

En el capítulo me referiré a la relación crítica que hay entre orgullo nacional y el sentido de misión en la elaboración de la política exterior, así como su impacto en el futuro. Analizaré algunos de los acontecimientos, temas y teorías más representativos de este proceso que han sido trascendentes y que han impactado el debate público en Estados Unidos e influido para que un posible desenlace de caída se produzca o se prevenga. Esto incluye referirse a la lucha por el poder instintivo y al debate político y en cuyo proceso se ha producido una seria crisis ideológica dentro del sistema político estadounidense, en particular dentro del Partido Republicano (PR) que se juega su futuro frente a este tsunami ideológico; todo lo cual, por último, ha impactado negativamente en la esfera de las decisiones de la política exterior y en los avances de Estados Unidos hacia una prevención efectiva de lo que considero una relativa (aunque gradual y potencial) pérdida de poder a nivel global.

Haré esto no sin antes argumentar que la elección de Obama, quizá como nunca antes desde los años setenta y ochenta, representó un parteaguas en el proceso político y el debate ideológico que parecería estar acusando una mayor crisis en el PR que en el Partido Demócrata (PD), toda vez que la presencia de una fuerza de facto, tal y como lo es el Tea Party,<sup>3</sup> ha desbordado los ánimos en su interior y destruido su tejido original, así como el equilibrio en la toma de decisiones, básico para cualquier partido político que pretenda sobrevivir. Se trata de una facción radicalizada del PR e inclinada a la extrema derecha del partido. Sus miembros se declaran en contra de la deuda nacional y también se autodenominan “libertarios”. Se inspiran en el movimiento bostoniano homónimo de 1773 que protestó contra medidas impositivas de parte de Gran Bretaña sobre las importaciones de té. Su actividad se ha concentrado en combatir las políticas de Obama, en particular, el llamado “Obamacare”, que aboga por un seguro universal.<sup>4</sup>

Lo cierto es que su intransigencia ideológica lo ha convertido en un movimiento destabilizador, al grado de que, por ejemplo, el 30 de septiembre de 2013, prácticamente provocó el cierre del gobierno, al haberse negado a aprobar el presupuesto, lo cual implicó que ochocientos mil empleados federales fueran obligados a una licencia indefinida sin goce salarial, además de afectar brutalmente el gasto de gobierno. Vale decir que ni siquiera en los tiempos del neoconservadurismo de primera y segunda generación, el PR se había corrido en tal forma hasta la extrema derecha del espectro político y olvidado tan pronto el “conservadurismo compasivo” que distinguió la era de Ronald Reagan y del primer presidente Bush. Esta circunstancia nos permite recordar las ideas de Gore Vidal para entender vívidamente el estado en que se encuentra (o se mantiene) el PR, acerca del cual Vidal decía que no era un partido, sino un estado de ánimo, como la juventud hitleriana,

<sup>3</sup> El Tea Party nació en 2009. Es una corriente dentro del PR inspirada por Sarah Palin, después de su derrota y la de John McCain, candidatos vicepresidencial y presidencial, respectivamente, ante el PD que encumbró a Obama como el vigesimocuarto presidente de Estados Unidos.

<sup>4</sup> La perla más reciente del furioso embate republicano contra Obama es la solicitud de *impeachment* (o destitución) promovida por el PR el 3 de diciembre de 2013 ante el Comité de Asuntos Judiciales de la Cámara de Representantes (Milbank, 2013).

basada en el odio. El PR y su cúpula aceptaron la presión de esta facción (o no la pudieron o no la quisieron contrarrestar), evidenciando su crisis programática e ideológica, y se convirtió así en un partido etéreo cuya tendencia a extender su propia degradación al seno del atribulado espectro político estadounidense en aras de quitar espacios a Obama ha resultado incontenible, destructiva, casi perversa, diríase. Ha sido también un factor que suma al desprestigio de la imagen de Estados Unidos en el mundo.

### **Orgullo nacional y misión: ¿hacia una política exterior para el futuro?**

Es obvio que cada nación tiene su forma de preservar el orgullo espiritual, tal y como lo observamos en el empeño ruso, empujado por el actual mandatario Vladimir Putin por rescatar en pleno siglo XXI las peores tradiciones de la herencia zarista y de las añejas autocracias, o más sana y pulcramente en Alemania, que preserva su lengua como un patrimonio nacional frente al embate del inglés. En todo caso, la versión que tiene Estados Unidos del suyo se ha usado en relación con el tema de política exterior que nos ocupa, para otros propósitos ajenos al consumo interno. Esta versión de sí mismo ha penetrado profundamente el espectro de la política exterior estadounidense y la conciencia de sus hacedores de políticas (principalmente los más recalcitrantemente identificados con esta versión religiosa de su ser nacional) y, por ende, ha influido en los grandes propósitos de participación de Washington en los asuntos mundiales. Por lo tanto, es obvio —pero también notable— que uno de los fundamentos básicos de la política exterior estadounidense es el carácter cuasirreligioso que los hacedores de política exterior han imprimido en su propia visión del mundo, así como en la construcción doctrinaria y en la elaboración histórica de sus políticas estratégicas que de ello se desprenden.

Este aspecto, como en algún momento se vio en el caso latinoamericano con el surgimiento de la doctrina Monroe y los inolvidables derroteros del hoy deshilachado Destino Manifiesto, cuya huella agravante permanece en la conciencia colectiva latinoamericana, se convertiría en una poderosa herramienta para ulteriormente ejercer su derecho a la protección del mundo y, al mismo tiempo, justificar e incluso *santificar* (a la Bush) la interferencia estadounidense en el control de los asuntos de las naciones que plausiblemente emerjan como casos críticos. La satanización ha sido también un factor presente cuando Washington amenaza con su desprecio eterno a todo el que se oponga a su ímpetu hegemónico.

El contenido misionero de la política exterior estadounidense y, por lo tanto, el compromiso para proteger al resto del mundo, si bien reafirma la autoconciencia de destino histórico, ha arrojado diferentes significados y propósitos particulares a lo largo de las coyunturas históricas de Estados Unidos; no obstante, el carácter mesiánico de su política exterior, presente en nuestros días en el tono que adquiere la polarización interna que —con no muy buenos presagios— anuncia su permanencia para los tiempos venideros, tiene sus orígenes en las concepciones



y filosofías puritanas de los protestantes disidentes provenientes de Europa. Este carácter convertía al nuevo país en el destinatario de una responsabilidad histórica extraordinaria para mantener la libertad, el orden y el progreso, acorde con los principios de la civilización moderna, a la cual ya empezaba a pertenecer con relativa armonía. Y, en efecto, este aspecto de la vida política en Estados Unidos le da un toque sublime a su proceso y, a pesar de ello, este carácter de su vida política no anula (sino que más bien afirma) otro elemento argumental que aquí sustento acerca de la génesis simbólica y real de la hegemonía, así como del carácter hegemónico distintivo de Estados Unidos: la idea de que el partido o el Estado sea sustituido por una religión organizada, acompañado por la imposición de jerarquías, de elites y de una liturgia semiseculares en el discurso oficial. Ciertamente, un proceso no muy distante del que caracterizó también el discurso ideológico de los regímenes comunistas durante la guerra fría.

Esta noción de progreso en Estados Unidos, como escribió Octavio Paz, era también:

brutal e insensible, [sin] noción alguna de matiz o ironía, [hablando] en proclamas y consignas [...], eternamente de prisa, y [...] traída a colación de manera breve sólo si chocase precipitadamente contra una pared [...], la fascinación que presenta la decadencia para los estadounidenses no está tanto en sus encantos filosóficos y estéticos, sino más bien en el hecho de que es la puerta de entrada a la historia. La decadencia les da la posibilidad de acceder a lo que siempre han buscado: la legitimidad histórica (Paz, 1985: 22).

Así pues, fue en gran medida en la búsqueda de la “legitimidad histórica” y en su persecución de la modernidad cuando Estados Unidos empezó a explorar su futuro. En un conocido panfleto publicado en 1776 (a la postre convertido en un texto clásico y fundacional del pensamiento político estadounidense) y titulado *Common Sense*, Thomas Paine, representando el espíritu de independencia prevaleciente en la nueva república, escribió acerca del grado en que los *nuevos americanos* estaban comprometidos como “guardianes de la vacilante flama de la libertad”. El suyo, sostiene, sería el “poder para comenzar el mundo otra vez” (Paine citado en Hunt, 2009: 20).

Por su parte, Tocqueville nos dice que el puritanismo era “casi tanto una teoría política como una doctrina religiosa. Tan pronto como los inmigrantes desembarcaron en las yermas costas descritas por Nathaniel Morton, su primera preocupación fue constituir una sociedad” (Tocqueville, 1990: 34).<sup>5</sup>

Aquí nació un discurso moralista, combativo contra el imperialismo y el expansionismo europeos (“para comenzar el mundo otra vez”). La unidad del discurso religioso y político descrita por Tocqueville sitúa la nueva república y a sus padres fundadores como dioses, imbuidos por una visión y un destino mesiánicos: una nueva génesis para una nueva realidad histórica, en la que Washington debía tener el dominio sobre América y después sobre el mundo. Los distintivos religiosos y

<sup>5</sup> En este sentido, “americanismo” estaría vinculado con puritanismo.

mesiánicos de esta imagen de las nuevas responsabilidades externas de Estados Unidos se convirtieron en una doctrina respaldada por lo que llamaré una *geografía teológica*, que originalmente se consolidó en el marco de una *teología de la seguridad*.<sup>6</sup> Ambos componentes no seculares de la política exterior estadounidense serían dominantes en la elaboración de la concepción del mundo y, como resultado de esto, en el entendimiento de las realidades circundantes en cada época histórica y, en consecuencia, en las políticas puestas en práctica en diversas regiones del orbe.<sup>7</sup>

A partir de aquí me interesa añadir otro desarrollo argumental: se trata de analizar cómo el proceso político estadounidense, que vivió su cénit en 2012 con la reelección de Obama —aunque también la evidencia relativa de su anunciada decadencia—, confronta presiones que muy probablemente le impidan concretar con éxito las aspiraciones hacia una política exterior más justa y ordenada, cuyos fundamentos se encuentran en la propuesta de poder inteligente (*smart power*) que entiende Obama desde 2008 y que ha logrado —aunque escasos— importantes éxitos hacia la resolución pacífica de varios conflictos que Washington confronta. Ejemplos de esto son el muy reciente y aún parcial ablandamiento en la relación con Irán (sobre lo que abundaré más adelante), la confrontación palestino-israelí, la escalada crisis y posterior retirada de Irak, la ahora matizada ofensiva extremista emprendida por el primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu —a partir de que Obama gobierna—, desde Tel Aviv hasta el mismo Capitolio, que por ahora se ha detenido, la inevitable resistencia de Vladimir Putin a abandonar sus delirios autocráticos y favorecer un orden regional y global estables y conveniente para sus propios intereses geopolíticos (Putin, 2013; Hill, 2013), la reagrupación de Al Qaeda en diferentes frentes subregionales y los consecuentes riesgos de seguridad global que esto supone, pero más o menos controlados, entre otros muchos temas. Las presiones de carácter estructural en las que descansa mi argumento son de varios órdenes y se corresponden con el corto y el largo plazos de la política internacional de Washington:

1. Las inercias intervencionistas sistémicas heredadas por George W. Bush (quizá el último de los mesiánicos en la Casa Blanca), que revivieron una tradición desprestigiada, aún más por el fracaso de la invasión a Irak y contra la que Obama se opusiera en campaña a partir de 2008 desde la Casa Blanca.

<sup>6</sup> Términos del autor. Dadas las características teológicas del discurso político, se debe poner atención a la similitud que esto tiene con la historia del Génesis, de acuerdo con el cual el hombre se convierte en el Señor de la Creación. Aun en el siglo XXI, se atestigua esta narrativa persistente por parte de Washington. Destaca principalmente el predominio que tiene esto en el discurso entre los sectores ultraconservadores del espectro político.

<sup>7</sup> La doctrina es concebida como un componente general y permanente (por tanto, como un componente filosófico) de la política de Estados Unidos, que implica la defensa de la seguridad nacional y, más destacadamente, como una percepción particular del concepto de seguridad nacional y la forma metódica y pragmática en que se pone en operación. Es también una forma de vida específica, no sólo para exportar seguridad, sino para consolidarla e implementarla a largo plazo en el escenario político estadounidense. Sobre estos planteamientos desarrollados hasta aquí, he elaborado sistemáticamente algunos trabajos previos (Valdés-Ugalde, 2004, 2007 y 2008, así como Valdés-Ugalde y Vega, 2009).

2. Las tendencias históricas intervencionistas de “los patriotas de silla de ruedas” (*The Nation*, 2013b) o del PR, inspiradas en el ya citado mesianismo estadounidense y que en este momento se perciben como antitéticas *versus* las condiciones de poder prevalecientes y que mantienen a la expectativa sobre las posibilidades reales de recuperación del poder perdido de Estados Unidos.
3. El reflejo condicionado que estos patriotas imprimen en el establecimiento político estadounidense acerca de mantener a este país como “el policía del mundo”.

### Elecciones, debate interno y nostalgia hegemónica

Ciertamente estos elementos han mantenido una presencia constante en el actual debate interno y externo moderno sobre las prioridades de Washington. En forma por demás particular, esto ocurrió durante las elecciones presidenciales de 2008 y en las de 2012, y de las cuales Obama salió airoso para un segundo periodo frente al candidato republicano, Mitt Romney, un político tradicional y acartonado, sin imaginación ni ideas claras y que, sin embargo, representa nítidamente las ideas fijas y planas de estos “patriotas de silla de ruedas”, que son a su vez los representantes de un discurso originario que tuvo su momento y que hoy por hoy ya hace perder elecciones.<sup>8</sup> Asimismo, y en buena medida como un desprendimiento de esto, hemos sido testigos de la profunda crisis que sufre el PR, que ha perdido atributos identitarios que en el pasado lo sostenían como un partido de corte conservador pero democrático, inspirado en las ideas del teórico inglés Edmund Burke (acerca de esto abundaré más adelante) (Valdés-Ugalde, 2012). La contienda de 2012 trajo como consecuencia un enfrentamiento entre las varias posturas que, mal que bien, permean intensamente el ambiente político en Washington y que se mantienen vigentes; todo ello ha generado intensas tensiones internas que han desembocado en falta de confianza de los actores económicos, obstaculización en la gestión económica de Obama y mayor inestabilidad para una de por sí, vulnerable economía.

En este sentido, estaríamos ante una ruptura entre esa visión mesiánica y otra más acorde (incluso hasta idealista, dentro de su marco realista tradicional) con los tiempos del presente.<sup>9</sup> Lo que sí presenciamos es una disputa intensa y por demás crítica entre el presente y el pasado de lo que debe ser el papel de Washington en la evolución o replanteamiento del orden global, tal y como lo conocemos. Partiendo de este enfoque, Estados Unidos parece empezar a reconocer, desde el corazón del poder y de su nuevo discurso, que no se encuentra solo en el mundo y que, por ende, para la resolución de diversos problemas regionales o globales se requiere de

<sup>8</sup> Una prueba elocuente de esto son las derrotas recientes del Tea Party y, de refilón, del PR en Virginia, Alabama, Nueva Jersey y Nueva York (*The Economist*, 2013b).

<sup>9</sup> Es probable que desde los tiempos de la presidencia de Kennedy no haya habido un presidente realista más idealista —con todas las limitaciones teóricas que esto presenta—, que Obama.

la intervención de diversos actores, llegando a la conclusión de que ni Washington resolverá todos esos problemas por sí solo ni el resto del mundo puede resolverlos sin aquél (Valdés-Ugalde y Duarte, 2013).

Estados Unidos entró a la contienda electoral de 2012, quizá la más fascinante de los últimos tiempos, en medio del vaivén internacional, pero también de una contradicción política que confronta al Estados Unidos actual con los discursos que a fines de los ochenta y principios de los noventa presagiaban su pronta condición predominante en el sistema internacional. Desde 1989 —aunque hay argumentos que nos remiten a los años sesenta y setenta (léase el efecto *Sputnik*)—,<sup>10</sup> la compleja apertura que impuso la globalización y la caída del conjunto de dominios soviéticos colocó en un principio a Estados Unidos en una posición unipolar y muy pronto de relativa fragilidad en el escenario internacional frente a sus más cercanos competidores, como China, la Federación Rusa, así como a sus aliados y opositores de la Unión Europea y otras regiones del mundo.<sup>11</sup> Se trata de un momento fundamental en el que Washington se reacomodará, ya para recuperar su espacio hegemónico, ya para consolidarlo o, en última instancia, para perderlo sin remedio a expensas del aumento del poder relativo de nuevos jugadores del escenario global. Ambos planos, el nacional e internacional, están presentes e influyen directa e indirectamente en el tono y contenidos del debate político desde 2011.

## De infamias políticas

Entre la andanada de reproches del PR contra Obama se incluye que el presidente no ha tenido una política exterior acorde con los cimientos neoimperiales que le han dado a Estados Unidos su razón de ser. Algunos precandidatos republicanos (Mitt Romney, Rick Santorum y Newt Gingrich) criticaron la supuesta debilidad del demócrata frente a Irán, la retirada militar de Irak, la tibia defensa de Israel y, por último, el haber aceptado el debilitamiento de su poderío y la reducción del gasto del Pentágono. Las dos últimas, consecuencia directa de la crisis económica de 2008 y del presupuesto que entonces (al igual que en septiembre de 2013) mal ayudaron a aprobar en el Congreso. En cuanto al proceso electoral de 2012, anteriormente escribí que desde las mismas primarias republicanas:

las posturas en materia de política exterior de los potenciales candidatos sugirieron el retorno al poder duro de Bush. Por ejemplo, los ocho contendientes (Jon Huntsman, Mitt Romney, Rick Santorum, Newt Gingrich, Ron Paul, Herman Cain, Michele Bachmann,

<sup>10</sup> Se refiere al momento en que la URSS, el 4 de octubre de 1957, lanzó al espacio el primer satélite artificial llamado *Sputnik*, adelantándose con esto a los esfuerzos de Estados Unidos; como consecuencia, en julio de 1958, se creó la NASA, detonando lo que se conoce como *era espacial*.

<sup>11</sup> Para mayores argumentos acerca del debate sobre los alcances exitosos de Estados Unidos como actor hegemónico, véanse Nye Jr. (1990; 2002: caps. 1 y 5; 2004), Walt (2006), Wohlforth (1999: 5-41), Brooks y Wohlforth (2002: 20-33), Mastanduno (1997: 49-88) e Ikenberry (1998-1999: 43-78).

Rick Perry —la mayoría sujetos a la presión del Tea Party—, concordaban en que, de convertirse en presidentes, la política hacia Paquistán, Siria e Irán sería agresiva (y se usaría incluso la fuerza militar en estos últimos); continuarían con el respaldo al Israel del caprichoso Netanyahu, y se perseguiría con dureza que China abandonase las prácticas desleales en el ámbito comercial. Algunos no dudaron en retomar la política del despliegue de un escudo antimisiles en Europa del Este y seis de ellos estaban decididos a utilizar el ahogamiento simulado (*waterboarding*)<sup>12</sup> entre los prisioneros de guerra (los que se oponían eran Paul y Huntsman). Semejante fue la línea que siguió Mitt Romney. Durante ese tiempo, él y su equipo de campaña se dedicaron a descalificar los logros de Obama en política exterior y a intentar capitalizar algunos descuidos de su administración, como el ataque al consulado estadounidense en Bengasi, Libia, donde murió el embajador Christopher Stevens. Al final, las posturas republicanas que sugerían retomar el poder duro como primer recurso pusieron de manifiesto su negligencia en temas de política exterior, sugiriendo que dentro del PR varios no han tomado en cuenta los efectos nocivos de la política exterior de la era Bush, por lo que siguen sin ser conscientes de que es mejor ejercer un buen liderazgo en vez de imponer dogmáticamente la hegemonía estadounidense, tal y como en su momento sugirió Brzezinski (Valdés-Ugalde y Duarte, 2013).

El candidato perdedor, Romney, afirmó:

Otra de las suposiciones del presidente Obama es que Estados Unidos se encuentra en estado de declive inevitable. Parece creer que hemos entrado al mundo “postamericano” pronosticado por Fareed Zakaria en su bestseller del mismo nombre. La perspectiva es compartida por muchos en el círculo de política exterior y aparentemente por el presidente. Él, por lo tanto, ve su tarea como algo relacionado con la administración de ese declive, haciendo la transición al estatus de postsuperpoder tan dúctil (*smooth*) como sea posible, ayudando a los estadounidenses a entender y ajustar a sus nuevas circunstancias (Romney, 2010: 28).

La afirmación de Romney en mucho es un reflejo del pensamiento dogmático que aún domina el Centro Racional estadounidense;<sup>13</sup> se hace a expensas y en

<sup>12</sup> El ahogamiento simulado o *waterboarding* es una técnica de interrogación catalogada como tortura. El tema ha dado mucho de qué hablar luego de la nominación de John Brennan para dirigir la CIA, quien colaboró en esa misma dependencia durante la administración de Bush y dijo que se había opuesto rotundamente a esa técnica; empero, ante el Comité de Inteligencia del Senado, en su audiencia de confirmación, reconoció que no intentó detener dicho programa. La nominación de Charles Hagel como nuevo secretario de Estado es una muestra clara de que el poder inteligente seguirá siendo el medio para alcanzar los objetivos en el exterior planteados por Obama. Hagel es un republicano y veterano de la guerra de Vietnam, sin embargo, ha sido crítico de la invasión a Irak de 2003, del cabildeo judío y de las grandes dimensiones que ha alcanzado el Pentágono en la política de seguridad y defensa estadounidense (Brzezinski, 2004).

<sup>13</sup> Clarke y Halper (2007) se preguntan qué ha pasado en la política exterior estadounidense. En su argumento señalan que los encargados del establecimiento de la política exterior ya no realizan el trabajo encomendado: mantener una política exterior informada y racional. En lugar de esto y en aras del inmediatez ideológico se muestran simplemente ansiosos de lanzar la siguiente “gran idea”, recurriendo a alusiones míticas supuestamente elocuentes. El resultado, argumentan, es que a los estadounidenses se les presenta con frecuencia un mundo de fantasía, con escenarios de pesadilla, en lugar de explicaciones que conduzcan a opciones racionales. Su propuesta es que se recupere la integridad de la elite a cargo de la política exterior para así recuperar el lugar de preeminencia de Estados Unidos en el mundo.

sentido contrario del sesudo testimonio de analistas de diversa naturaleza y de la evidencia empírica que demuestra el debilitamiento relativo de Estados Unidos en el entorno global. El discurso de Romney en campaña fue sólo una pequeña pero importante evidencia (si consideramos que él encabezó la oposición a Obama) de la ausencia de liderazgo y creatividad ideológicas del PR. Más aún —y a diferencia del agudo instinto político que ahora recordamos en Benjamin Disraelí en la época victoriana, quien sí supo sugerir en su tiempo qué necesitaba cambiar en Gran Bretaña para conservar su poderío como potencia mundial—<sup>14</sup> se evidencia que, de entre todos los responsables de la política en Estados Unidos, los republicanos en particular carecen de un discurso y una visión clara de lo mucho que Estados Unidos tiene que cambiar desde dentro para lograr (no sólo para pensar) mantenerse como potencia dominante influyente en el sistema internacional, sino también para mantenerse como nación próspera y con futuro, y quizá regresar al escenario internacional con más fuerza. Esta corriente que arrastra al PR al abismo representa un movimiento político regresivo, cuya ceguera respecto de sus propias limitaciones hegemónicas produce una crisis generalizada de dimensiones quizá nunca vistas en Estados Unidos.

Por otro lado, el declive se ha convertido en motivo de debate teórico y de polémica en el seno de los discursos contemporáneos, tanto de Washington como de actores emergentes como Brasil, cuya presidenta, Dilma Rousseff, canceló en septiembre de 2013 su visita de Estado a Estados Unidos debido al *Snowden affair*,<sup>15</sup> así como de China, que insiste en que su avance no representa amenaza alguna para nadie.<sup>16</sup>

Así, en el ámbito del acalorado debate político interno presentado desde antes de 2008, Obama ha sido (y permanecido) consistente con su estrategia original de *smart power*; por ejemplo, tenemos primero y principalmente el pronunciamiento de Obama a favor de su aliado incómodo, Israel —todo un tema en el Capitolio—, que incluiría el ataque concertado a Irán de continuar este país con el muy poco claro proceso de enriquecimiento de uranio. Esto presumiblemente lo llevaría (así lo afirma el primer ministro de Israel), en pocos meses, a construir una bomba atómica. Netanyahu se refiere a la denominada “zona roja”, según la cual el proceso de producción de armas nucleares es ya irreversible, pero que en el caso de Irán es de dudarse y parece formar parte más bien de una exaltada retórica israelí que recurre al chantaje como medida preventiva frente a la cautela de Obama (a pesar de su explícito apoyo a Tel Aviv) y al propio extremismo ideológico al que el primer ministro ha respondido.<sup>17</sup> En este terreno, Obama se resignó a convertirse —por necesidad y supervivencia política— en “halcón a la fuerza”, quedando expuesto

<sup>14</sup> Sobre esta interesante faceta de la historia del imperio británico, muy útil como símil en este análisis, véanse las reflexiones de Tony Judt (Judt y Snyder, 2012: cap. 2).

<sup>15</sup> Edward Snowden, expleado de la CIA y de la NSA, filtró, en mayo de 2013, más de doscientos mil documentos clasificados que comprometen las labores de inteligencia global de Washington.

<sup>16</sup> Sobre la cancelación del viaje de Rousseff a Washington, véase *The Economist* (2013a: 43), así como el interesante capítulo de Arturo Santa Cruz, “La gran encrucijada china”, incluido en este volumen.

<sup>17</sup> Véase el interesante desafío de Kenneth Waltz (2012) al respecto.

(en el contexto reeleccionista de 2012) por el lado del eslabón históricamente más débil de la política exterior estadounidense. Esto les ha ocurrido a todos los presidentes desde James Carter. Tal presión (aunque de igual manera diríamos que convicción) lo llevó a afirmar ante The American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), principal cabildero israelí en Estados Unidos, lo siguiente:

He dicho que cuando se trata de prevenir que Irán obtenga armas nucleares no dejaré fuera de la mesa ninguna opción y hablo en serio. Eso incluye todos los elementos del poder estadounidense: un esfuerzo político para aislar a Irán; un esfuerzo diplomático para sostener nuestra coalición y asegurar que el programa iraní sea monitoreado; un esfuerzo económico que imponga sanciones; y, sí, un esfuerzo militar para estar preparado ante cualquier contingencia (The White House, 2012).

La declaración demuestra el apoyo claro e incuestionable a Israel que Netanyahu quiso ignorar con demagogia, ingratitude y poco respeto por las formas diplomáticas a que obliga la etiqueta de estadista. En este terreno, al parecer, el primer ministro subestimó a Obama. Hoy las cosas han cambiado y la nueva relación que se ofrece con Irán a partir del ascenso del sucesor del extremista Mahmud Ahmadiyad, Hassan Rouhani y de la manifiesta y discreta moderación mostrada por su jefe, el Ayatola Ali Khamenei, puede significar el inicio de un reencuentro diplomático más constructivo entre Washington y Teherán. Este reencuentro de Irán con Occidente parece apuntalarse a raíz del acuerdo nuclear logrado en Ginebra entre el Grupo P5+1 e Irán, que el 24 de noviembre de 2013 firmaron un compromiso que obliga a Irán a disminuir hasta a un 5 por ciento su producción de uranio 235 y a las potencias a levantar sanciones económicas a Teherán por un monto de siete mil millones de dólares, más treinta mil millones que recuperaría Teherán como fruto del levantamiento de sanciones a sus exportaciones petroleras.<sup>18</sup> Es visible que estos hechos alejan, por el momento, los nubarrones de enfrentamiento, al tiempo que equilibra el trato con un Netanyahu más acotado y moderado a raíz de su reelección y disminución de sus poderes parlamentarios en 2013 (Ganji, 2013: 24-48). Aunque sobre esto el PR también se niega a ceder y recurre a todo para desestabilizar y golpear la política obamista.

Así pues, muy a pesar de la evidencia ofrecida por Obama, Romney nunca dejó de insistir, durante el proceso electoral de 2012, en que Obama abandonó a Israel, que “es, de entre los más grandes aliados de Estados Unidos, un buen amigo y de confianza, uno que ha hecho grandes sacrificios por la paz” (Romney, 2010: 26). No obstante esta insistencia, hubo diversos análisis que se encargaron de desvelar la verdad de los hechos y demostrar la inconsistencia de la crítica republicana, como es el caso de Haim Saban, quien escribió en *The New York Times*:

Romney reclama que Obama ha lanzado a aliados como Israel bajo las ruedas de autobús, pero de hecho el presidente ha seguido pasos concretos para hacer a Israel

<sup>18</sup> El P5 +1 está conformado por Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, China, Rusia y Alemania (Valdés-Ugalde, 2013c; *The Economist*, 2013c).

más seguro —compromiso que ha descrito como “no negociable” [...]; su apoyo a la seguridad y bienestar de Israel ha sido sólido: como presidente proveyó plena asistencia técnica y financiera para construir el sistema de defensa antimisiles cortos Iron Dome [...]; en julio proporcionó setenta millones de dólares adicionales para extender el sistema del Dome en el sur de Israel, esto además de los tres mil millones en asistencia militar anual por la cual el primer ministro, Benjamin Netanyahu, ha expresado su profundo agradecimiento personal (Saban, 2012).

Delirio ideológico, discurso mesiánico y mentiras han bordado el discurso republicano desde la primera y segunda campaña presidencial. Obama hubo de responder a la presión de coyuntura.<sup>19</sup> En este punto se advierte cómo Obama queda atrapado entre dos frentes de gran incomodidad moral y política: o proteger y garantizar la seguridad de su aliado y atajar el discurso incendiario de los republicanos o mantenerse como el presidente del *smart power* e insistir en la presión diplomática para evitar una aventura militar contra Irán de pronóstico catastrófico a todas luces. Aún hoy Obama se encuentra dividido en este tema, entre la opción dura (con más prioridades israelíes que estadounidenses) y una diplomática que llevaría a un espacio de paz relativo.<sup>20</sup>

### Romney y el GOP al desnudo<sup>21</sup>

Presenciamos, así, enormes tensiones en el medio de la coyuntura electoral de 2012, en la que más que nunca salieron a flote las debilidades estructurales de los actores y los elementos críticos que conforman el establecimiento político estadounidense. Lo más destacable es que Obama logró tomarle la medida a Romney y al PR en varios temas, además de exponerlo a los cuatro vientos. Por ejemplo, en su página web Obama for America, se le hicieron cargos graves a Romney en su calidad de empresario en los años ochenta y noventa. Su enorme fortuna, que se calcula en el orden de los trescientos millones de dólares, fue hecha, en parte, a costa de los derechos laborales de los trabajadores que despidieron él y sus socios. En un video en el que ofrecen su testimonio extrabajadores de GSR Steel, Dade Behring y la tienda de ropa Stage Stores, se denuncia que Romney compraba las compañías desde su filial Bain Capital, inflaba las acciones en la bolsa, las vendía cuando estaban en su cima obteniendo ganancias de millones y después las abandonaba a su suerte y a la quiebra, teniendo que despedir a sus empleados.<sup>22</sup> Las víctimas de las operaciones informan que se despidió a más de nueve mil trabajadores de las tres

<sup>19</sup> Obama declaró en Washington: “Estados Unidos siempre le cubrirá las espaldas a Israel”, aunque matizó, en referencia a Irán, el caballo de batalla de Netanyahu: “aún hay una oportunidad de solución diplomática”.

<sup>20</sup> Cabe considerar, en medio de la turbulencia, la insistencia de Obama de aclarar al mundo Islámico que “Estados Unidos no ha estado ni estará en guerra con el islam” (véase el discurso dado en El Cairo [The White House, 2009]).

<sup>21</sup> Las siglas GOP significan Grand Old Party, denominación que identifica al PR desde sus orígenes.

<sup>22</sup> <<http://my.barackobama.com/Romney-Economics>>.



empresas, dejándolos sin liquidación y sin seguros de ningún tipo. Si de por sí esto ya representaba tristes augurios para Romney, se erigió también para el sentido común del electorado en un caso más de capitalismo salvaje, de baja ética empresarial y de pésima administración, que Tony Judt (2010) expone bien en su libro *Algo va mal*. Con base en estos datos, Romney, exaspirante a jefe de Estado, se encargó de abonar al desprestigio político de su país al constituirse en un caso más de especulación sin escrúpulos, de “capitalismo de casino” (Reich, 2012). Fue tal tipo de capitalismo el que, en gran medida, causó el septiembre negro de 2008 y que ha mantenido sumido a Estados Unidos en una recesión que ha complicado la gestión de Obama y la vida al grueso de los estadounidenses. No se diga la autoridad real y moral de Washington para impulsar la recuperación económica y política del sistema global que sería al tiempo, como argumento aquí, un avance hacia su propia recuperación. Probablemente el único camino posible que le queda.

Estos antecedentes retratan a un político frívolo y arbitrario, un gran pasivo para la dirigencia del GOP que lo toleró y que hacia ese momento ya había sucumbido a la *vendetta* del Tea Party.<sup>23</sup> Con base en estos antecedentes empresariales de Romney, se especula por qué republicanos moderados temían que se convirtiera en candidato, aunque carecía de la autoridad moral para denunciar la gestión económica de Obama. Su argumento de que era un buen candidato por haber sido empresario exitoso se desmoronó el mismo día en que perdió espectacularmente Ohio y Florida, dos estados emblemáticos en los que basaba sus esperanzas, pero en realidad todo empezó a caerse a partir de su plutocrática (y poco elegante, aunque inolvidable) declaración sobre el 47 por ciento de estadounidenses autovictimizados, *morosos y parias*, dependientes de un sistema de bienestar que, por cierto, él mismo se encargó de construir cuando fue gobernador de Massachusetts (2003-2007).<sup>24</sup> Paul Krugman ha escrito que esta declaración “refleja hasta dónde el GOP ha sido llevado por la visión de sociedad a la Ayn Rand, en la cual un puñado de heroicos hombres de negocios son responsables por todo el bien económico [...]. Fue una ventana al interior de las verdaderas actitudes de lo que se ha convertido en el partido de los ricos, por los ricos y para los ricos, un partido que considera al resto de nosotros como no merecedores siquiera de un respeto simulado” (Krugman, 2012).

En otro frente, Obama también asumió una ofensiva por demás original. El 9 de mayo declaró en una entrevista: “las parejas del mismo sexo deberían poder casarse”. Me permito referirme al tema toda vez que da relevancia al argumento

<sup>23</sup> Había ocurrido con Sarah Palin, cuando ella acompañó, como candidata a la vicepresidencia, a John McCain en 2008.

<sup>24</sup> Romney declaró: “el 47 por ciento de la gente votará por el presidente sin importar lo que pase. Bien hay un 47 por ciento con él, que son dependientes del gobierno, que piensan que son víctimas, que creen que el gobierno tiene la responsabilidad de cuidarlos, que creen que tienen derecho al cuidado en salud, alimentación, vivienda [...]. Que ése es un derecho y que el gobierno debería dárselos. Y votarán por este presidente no importa lo que pase [...]. Es gente que no paga impuestos al ingreso. [Mi trabajo es no preocuparme por esa gente. Nunca los convenceré de que deben asumir una responsabilidad personal y preocuparse por sus vidas”. Estas declaraciones fueron divulgadas en un video secreto por *Mother Jones* (Corn, 2012).

de cómo, en una nación moderna, se confrontan posiciones arcaicas con otras avanzadas, estas últimas ubicadas en el mismo corazón del Poder Ejecutivo. Este posicionamiento, ya hoy con repercusiones legales contundentes a nivel local y global, resulta, pues, en suma, audaz, además de ser histórico. Por vez primera, un presidente se pronuncia así sobre tan polémico tema.<sup>25</sup> Electorera o no, esta declaración obligó a Romney a pronunciarse en contra: “el matrimonio es la relación entre un hombre y una mujer”, declaró el exgobernador.<sup>26</sup> Fue una apuesta riesgosa de Obama, que tuvo por lo menos tres aristas: 1) haber acorralado a Romney en medio de su propio cerco ideológico impuesto por el extremismo dominante del Tea Party, orillándolo a negar derechos civiles legítimos de una minoría extensa (la homosexual) que cuenta con las simpatías de la mayoría de los segmentos de la población, como mujeres (el 51 por ciento), jóvenes (el 63 por ciento), liberales (el 68 por ciento), moderados (el 56 por ciento) y población blanca no latina (el 47 por ciento), que acabaron votando en contra de él y lo que representaba; 2) exponerlo como un intolerante de extrema derecha que no reconoce que se trata de un tema de reivindicación de los derechos civiles de una minoría que, aunque aceptada socialmente, no cuenta aún con suficientes garantías legales; 3) Obama, como representante de una minoría racial se colocó en el centro, como el pararrayos del debate, obligando a Romney al repliegue, o, al menos, a ponerse en evidencia como un actor insensible que no conoce del tema de género en pleno siglo XXI, y de paso exponer al PR en su conjunto como inhábil en los manejos de la cosa pública e incapaz de entender el mundo que lo rodea.

En cambio, Obama se reafirmó con esta ofensiva como un personaje sensible y abierto al tema y, repelente a las difamaciones de Romney, quien acabó derrotado por su propia visión regresiva de la política interna y externa, no se diga de la vida en comunidad ante la cual los republicanos se muestran cada vez más intolerantes. Esto no obsta para reconocer que desde 2011 la puja republicana en contra del presidente Obama (quien ha acusado debilidad en los momentos críticos de la confrontación) ha capitalizado poder político a su favor. Así, podrán estar perdiendo los pequeños debates acerca de diversos asuntos de política interna, como el presupuesto, pero los republicanos han avanzado poco a poco al imponer su agenda política en el clima político nacional, la cual conducen de forma temeraria (*The Nation*, 2013b; Perlstein, 2013). Esta debilidad sería un elemento crítico que habrá de pesarle a Estados Unidos en su esfuerzo por lograr una recuperación plena y un acomodamiento en el sistema global como actor creíble y confiable.

Si lo anterior ocurriera, esto tendría un alto significado histórico debido a que Estados Unidos (como toda nación dominante en la historia) nació para ser un

<sup>25</sup> Este tema, como el del Obamacare, son dos de los asuntos locales que anteceden la polarización desproporcionada que ha situado al PR en el extremo, todo lo cual ha impactado negativamente en el *clima* en el que se discuten los derroteros de la recuperación del poder estadounidense en la esfera global.

<sup>26</sup> Paul Ryan, candidato vicepresidencial del PR, había propuesto en el Congreso una reforma a la Constitución para definir el matrimonio como uno entre un hombre y una mujer, lo cual consistiría la primera vez que se eliminara el derecho constitucional de una minoría.

hegemón, no para perder predominancia y menos autoinfligiéndose debilidad y descrédito. La intolerancia contenida en la intensidad religiosa y el dogmatismo extremo que está detrás de los argumentos ideológicos de estos sectores dominantes tienen atrapado a Washington, tanto en el plano interno como en el externo, en el peor de los escenarios. Es probable que la vida política estadounidense esté viviendo un fin de ciclo. Lejos habrán quedado los tiempos en que la idea misma de ser un pueblo elegido —como se argumentó al principio de este capítulo— justificaba el concepto de un mandato histórico para convertirse en la nación elegida, comisionada por Dios para resolver cualquier necesidad que el mundo tuviera. Esta noción de ser elegido entre el resto para jugar un destino peculiar en los asuntos mundiales tenía una explicación triple en los inicios de los tiempos neohegemónicos: la necesidad de obtener *a*) una identidad particular, *b*) una serie de rasgos sociales uniformes, y (a pesar de esto) *c*) un carácter nacional excepcional dentro del concierto de las naciones.

Augelli y Murphy ilustran notablemente este último señalamiento al dar una descripción del significado del *sentido común* en la sociedad estadounidense, y sus implicaciones para el ciudadano en cuanto a la concepción de sí mismo y su visión del mundo, todo lo cual parece estar capitalizando en el corto plazo el PR, al tiempo que bien puede significar el principio de su decadencia:

Puede entenderse la religión colonial como la fuente de tres series de ideas que son del sentido común para la mayoría de los estadounidenses [...]. Primero, la identidad, sobre quiénes son los estadounidenses, con la visión que muchos tienen de su propia excepcionalidad y destino; la idea de ser el pueblo elegido. La segunda tiene que ver con su forma de tratar el disenso, cómo conducirse con las personas que tienen visiones diferentes de las propias. Para muchos estadounidenses las únicas maneras de lidiar con gente cuyas visiones difieren de las propias es aislarse de ellas (o a ellas de uno), convertirlos o destruirlos [...]. Finalmente, tenemos la limitada idea estadounidense de la caridad, que está ligada con la convicción de la excepcionalidad del pueblo estadounidense (Augelli y Murphy, 1988: 37).

Y sobre la visión y misión mundial, estos autores han notado un rasgo de relevancia que apunta con mucha precisión al corazón del sentido argumental de este ensayo:

probablemente, la creencia popular más difundida en torno a los asuntos internacionales es que Estados Unidos tiene un destino peculiar. Los hacedores de la política exterior estadounidense necesitan, y han querido casi siempre, tratar a Estados Unidos como un país con una misión especial [...]. Aquellos que aceptan esta sentencia calvinista tienen dificultades para aprobar cualquier intento que su gobierno pueda hacer para cerrar tratos de largo plazo con cualquier nación que no admita el “sistema americano” (Augelli y Murphy, 1988: 59).

### ***Goodbye hegemony?***

Una vez desarrollado el cimiento político-cultural que internamente explica la posición de preeminencia, pero sobre todo la voluntad de poder que domina la sociedad

y la política estadounidenses, decantada la génesis histórica del impulso hegemónico que mueve a Estados Unidos en la definición de sus prioridades de política exterior, analizaré, dentro de este contexto, los elementos que componen el supuesto fin de la era hegemónica estadounidense y su muy posible relación íntima con el proceso político y económico interno de toma de decisiones que le da o quita sentido y mística. Aunque no siempre guarda una relación de causa-efecto, se tiene que considerar el grado en que la política interna afecta e impacta los cimientos de los que dependen los procesos de toma de decisiones de la política exterior de Estados Unidos. En última instancia, se trata de debatir hasta dónde, como nos sugiere Fareed Zakaria (2011), estamos ante el nacimiento de un mundo “postestadunidense”.

Procede sustentar, en el desarrollo que a continuación realizaré, que parto de que las especificidades sistémicas de este proceso vinculante entre los ordenamientos de la política interna y la externa se producen en el marco del liberalismo político al que responde Estados Unidos y sus principales allegados del mundo occidental, que en última instancia han descansado históricamente —para bien y para mal— en las ligas establecidas con Washington. Incluso China, la Federación Rusa o India, que no se distinguen por responder a los preceptos del liberalismo político son, de una u otra forma, agentes que han respondido al orden estadounidense, sobre todo en lo que respecta a la liberalización económica y comercial.

Desde la guerra fría, Rusia fue el caso más obvio. Con China se alcanzó una *détente* (“relajación, distendimiento”) bien organizada entre Washington y Pekín y un entendimiento tácito de no agresión (Walt, 2011: 8; Komine, 2008; Kissinger, 2011: caps. 8-10), y con India se establecieron vínculos más estrechos a partir de que este último país sufre un colapso que deviene en su partición cuando surge Paquistán en 1947; no se diga la producción de energía atómica por parte de ambos países, que tanto atormenta a los hacedores de política occidentales y que ha repercutido en una política de sobrestimación hacia Israel y la facilitación otorgada para su obtención de poder nuclear, derecho no reconocido por muchos miembros de la comunidad internacional y que hoy tiene atorada no sólo la relación con Irán, sino con la región completa. Israel es el verdadero *enfant terrible* del Medio Oriente.

Con base en el paralelismo indopaquistaní, Waltz, precursor de la escuela realista sobre el equilibrio de poder, propone tres alternativas interesantes para resolver la crisis en la región: 1) diplomacia y sanciones semiblandas a Irán, que parecen no estar produciendo beneficios; 2) permitir que Irán evolucione, como Japón, en el desarrollo de su programa nuclear sin que esto signifique la construcción de la bomba, todo lo cual implicaría esfuerzos mayores (pero meritorios) de supervisión por parte de Occidente y de la ONU y no a satisfacción de la parte de Israel, y 3) que Irán continúe con la producción de energía atómica, se le permita la producción de la bomba y lograr el equilibrio al que, Waltz argumenta, llegaron India y Paquistán en 1974 y 1998, respectivamente, cuando realizaron sus primeras pruebas nucleares, tal vez con la venia occidental, alcanzando así un equilibrio nuclear que según Waltz les hace aún más difícil el uso de su fuerza nuclear en contra del otro. Esto ha llevado, en la visión de Waltz (2012) y contrario a lo que se piensa, a un mayor equilibrio regional e internacional.

Lo cierto es que a partir del 11 de septiembre de 2001 (11-s) y de las aventuras estadounidenses militares en Afganistán y más notoriamente en Irak en 2003 (que en efecto, fueron factores de desequilibrio regional) se ha debatido en la academia y en la esfera pública sobre el largamente anunciado decaimiento del poder de Estados Unidos en el entorno global. Stephen M. Walt ha planteado la génesis del declive de Estados Unidos de la siguiente manera:

las guerras de Irak y Afganistán fueron no sólo costosas heridas autoinfligidas; fueron también demostraciones elocuentes de los límites del poder militar [...] mostraron que las proyecciones no comparables de las capacidades de poder eran de poca utilidad para construir ordenes políticos efectivos, una vez que el sedicioso liderazgo era destituido. En lugares donde las identidades locales se mantienen fuertes y en donde la injerencia extranjera no es bienvenida por mucho tiempo, incluso un súper poder global como Estados Unidos tiene problemas para obtener los resultados políticos deseables (Walt, 2011: 11).

Por su parte Christopher Layne (2006), argumenta que si bien el unipolarismo característico de Estados Unidos va en picada desde hace tiempo y que el “hegemón benevolente” prevalecerá, coincide con Walt y él mismo (profundo crítico de los waltzianos) lanza una crítica punzante acerca del error estratégico de Washington, que es en sí misma una aceptación del fin de la preeminencia unipolar estadounidense:

Para la mayoría en el mundo, la invasión [a Irak] destruyó una de las bases más importantes sobre las que la noción de hegemonía benevolente estadounidense está fundada: la percepción de que Estados Unidos es un poder del statu quo. En efecto, la idea de que Estados Unidos —hasta la administración de George W. Bush— prefería actuar multilateralmente es más mito que realidad. Aunque esta administración (Bush) ha sido más inepta diplomáticamente que muchos de sus predecesores, la sustancia de su política ha sido la misma: Estados Unidos actúa multilateralmente cuando puede (p.ej., cuando otros apoyan las políticas de Estados Unidos), y unilateralmente cuando decide que lo debe hacer, que es la mayoría del tiempo (Layne, 2006: 24-25).<sup>27</sup>

Así las cosas, la coyuntura crítica en que Washington situó su posición de poder después del 11-s no es parte de un debate ocioso: éste tiene dimensiones aún inconmensurables, pero asequibles. Como apunta Fred Halliday, se refiere a cuáles son y serán los derroteros de la modernidad en el mundo capitalista y democrático de Occidente, del cual Washington intenta mantenerse a la vanguardia. Halliday (2002) sostiene que los atentados terroristas supusieron un “suceso global” y, a su vez, precipitaron una “crisis global” de la cual podría “costar cien años salir”. En todo caso, lo más trascendente de este histórico momento es que es

<sup>27</sup> El autor agrega: “Una acusación hecha en contra de la administración fue cuando, inmediatamente después del 11 de septiembre, el presidente Bush le dijo al mundo que tenían dos opciones: podían apoyar a Estados Unidos u oponerse a él y sentir su furia. Torpeza o no, esa administración no fue la primera en usar ese tipo de tácticas de intimidación. Durante el apogeo de la guerra fría, por ejemplo, el secretario de Estado John Foster Dulles argumentaba que no era ‘moral’ que el bloque no alineado se mantuviera neutral en la lucha entre Estados Unidos y la Unión Soviética” (Layne, 2006).

producto de la modernidad misma. Tanto en el ámbito político como económico, Estados Unidos ha vivido desde los años noventa y en forma más severa desde 2001 una crisis interminable. Como ya se mencionó, la esquizoide y equivocada invasión de Bush a Irak en marzo de 2003 (que Romney y el PR querían repetir, y quizá lo habrían hecho de haber ganado la presidencia) radicalizó y expuso aún más el proceso de decadencia estadounidense, catapultó su desprestigio a nivel global y reforzó el sentimiento antiestadunidense en esa región y otras naciones vecinas (Walt, 2011: 10, 11 y 15). También ocurrió así con la crisis de 2008, que hizo detonar en manos de Obama una bomba de tiempo que ha cimbrado los cimientos del edificio del capitalismo estadounidense y de pasada los de la estabilidad económica y financiera global. Para los aliados estadounidenses como la UE y Japón, y hasta para la emergente y poderosa China, esta inestabilidad ha expuesto su propia estabilidad económica, toda vez que ha impactado el equilibrio y la sustentabilidad económicas de largo plazo.

Para algunos como Krugman y Joseph Stiglitz, Estados Unidos se enfrenta a una depresión económica (la tercera) que es consecuencia de un proceso deflacionario (decrecimiento), ante lo cual el análisis racional de los *practitioners* en Estados Unidos parece haber quedado afectado en forma descomunal (otra vez la política interna afecta a la externa) (Krugman, 2009; Stiglitz, 2009). Por ejemplo, Krugman (2009) plantea que ni siquiera la austeridad fiscal podría solventar aquellos pasos imprescindibles que se requieren para salir del atolladero. Además, las medidas del rescate económico que ha propuesto Obama están hoy secuestradas por la pugna interpartidista que ha contaminado la política y que con certeza impactarán negativamente en la economía estadounidense todavía en forma indefinida, no se diga su política exterior. El último de los eventos al respecto fue el lamentable espectáculo montado por los congresistas republicanos (y algunos demócratas) en septiembre de 2013, cuando votaron en contra de la aprobación del presupuesto, cerraron el gobierno y tuvieron en jaque a la economía de Estados Unidos y del mundo por dieciséis días (Valdés-Ugalde, 2013a).

Por su parte, el expresidente William Clinton ha contribuido a la polémica y ha apuntado que “muchos han estado apostando en contra de Estados Unidos por doscientos años y siempre han perdido su dinero” (*The New York Times*, 2012). Quizá sea cierto. En todo caso, ante la magnitud de las crisis que capotea hoy Washington, algunos autores apuestan a favor de que el declive es un hecho y otros niegan que éste ocurra o que se consume. Es común que ante el surgimiento y crecimiento económico de Brasil, China, India (los BRICS) y de Turquía, entre otros, se perciba que Estados Unidos tendrá que ceder los espacios de hegemonía que nunca antes había tenido que compartir; no obstante y muy a pesar de esta pérdida de poder, hay que entender, como sugiere Joseph Nye, que el declive siempre es relativo al poder que los otros detentan y en términos absolutos de cómo el declive se basa en cambios internos. En pocas palabras —sugiere Nye— no hay, desde las guerras peloponesas, la emergencia de Atenas y el derrumbe del imperio británico, un único modelo de comparación para entender el colapso de los grandes poderes, menos aún el de Estados Unidos como potencia solitaria (Nye, 2011). El poder

creciente de otros actores globales no significa necesariamente que el debilitamiento estadounidense le entregue sus primicias hegemónicas. En consecuencia, es probable que aún en lo que queda del siglo XXI sigamos discutiendo si el mundo entra o no a un orden posestadunidense.

### **El Leviatán liberal<sup>28</sup>**

En este capítulo hemos establecido ciertos parámetros que vinculan la política exterior de Estados Unidos con la interna. En tal sentido, se ha argumentado acerca de la tensión existente entre el discurso —excepcionalista—, la hegemonía en declive y el deterioro gradual en las formas de hacer política interna y llegar a consensos por parte de la clase política estadounidense. Al parecer, es en este crítico triángulo donde la estrategia de política exterior inteligente de Obama se enmarca (y con probabilidad queda atrapada), poniéndola en duda, en muchos casos, como una opción de política exterior sustentable hacia la obtención del equilibrio de poder que Washington se ha acostumbrado a imponer cuando sus condiciones objetivas de ejercicio de poder se lo exigen. Al avanzar la segunda década del siglo XXI, Estados Unidos no ha perdido todas sus capacidades para el ejercicio unipolar de su poder dominante, pero sí los elementos con los que contó desde los años cuarenta para el pleno ejercicio de su poder hegemónico unipolar. Se trata de un nuevo momento de la geopolítica global, cuya futura evolución aún no queda del todo clara. Cabe decir que el problema de la “crisis hegemónica” estadounidense, aun cuando su prospectiva era remota e incierta, se remonta a los años cincuenta. En un documento fundamental producido en Washington en 1950 por el Consejo de Seguridad Nacional (NSC 68), ya se advertía acerca de la adquisición soviética de poder atómico, lo cual, se temía, le daría ventaja y *momentum* geopolítico a Moscú. En 1957, los soviéticos lanzaron el *Sputnik* al espacio, hecho que atemorizó a Estados Unidos e hizo pensar al presidente Kennedy que los soviéticos serían más ricos que Estados Unidos y decir a Nixon que Estados Unidos se “estaba convirtiendo en un gigante indefenso” (Walt, 2011: 6; Kagan, 2012; Nye, 2011: cap. 6). Desde entonces, según expone Nye, se habla en Estados Unidos del declive de poder del país en el concierto global. Nye (2011) apunta que la palabra “declive” “mezcla dos dimensiones diferentes: declive absoluto en el sentido de decadencia o la pérdida de la habilidad para usar los recursos propios efectivamente y declive relativo en el cual los recursos del poder de otros estados son mayores o son usados más efectivamente”. Kagan concuerda con la mayoría cuando plantea que:

La presunción casi universal es que Estados Unidos en efecto ha perdido influencia. Cualquiera que sea la explicación —el declive de Estados Unidos, el “ascenso de los otros”, el fracaso aparente del modelo capitalista estadounidense, la naturaleza

<sup>28</sup> Me inspiró en el libro homónimo (Ikenberry, 2011).

disfuncional de la política en Estados Unidos, la complejidad creciente del sistema internacional— es ampliamente aceptado que Estados Unidos no puede moldear el mundo para que satisfaga sus intereses e ideales como alguna vez lo hizo. Cada día parece ofrecer más pruebas, al tiempo que pasan cosas en el mundo, que se ven contrarias a los intereses de Estados Unidos y más allá de su control (Kagan, 2012: 4).

Respecto del voluntarismo hegemónico, Kagan sostiene críticamente:

desde luego que es cierto que Estados Unidos no es capaz de obtener lo que quiere la mayoría del tiempo [...]. Muchas de las impresiones actuales acerca del declive estadounidense están basadas en falacias nostálgicas: que hubo un tiempo cuando Estados Unidos podía moldear el mundo entero para satisfacer sus deseos y hacer que otras naciones hicieran lo que Estados Unidos quería que hicieran y [...] como lo dice Walt, “administrar los arreglos políticos, económicos y de seguridad para la casi mayoría del globo” (Kagan, 2012: 4).

Parag Khanna, autor de *The Second World*, argumenta que hoy por hoy la geopolítica del siglo XXI reside en el poder de “los nuevos tres grandes”, Estados Unidos, China y la Unión Europea (Khanna, 2008); sin embargo, aclara, el impulso “policéntrico”, por más multiplicidad que le da a la distribución de cuotas de poder entre diferentes agentes estatales (y no estatales), no significa que esto le permita el ejercicio armónico o pleno de poder en la esfera global. Se trata de un viejo asunto que tiene que ver con la interdependencia de la que depende las más de las veces la relación entre actores estatales:

Los tres grandes hacen las reglas —sus propias reglas— sin que ninguno de ellos domine y los otros son dejados para que escojan a sus pretendientes en este mundo postestadunidense. Entre más apreciamos las diferencias entre las visiones globales de Estados Unidos, Europa y China, más veremos las apuestas planetarias del nuevo tablero global [siendo] la nueva realidad de los asuntos mundiales [aquella en que] no hay un camino para ganar aliados e influir en los países, sino tres: la coalición estadounidense, el consenso europeo y la consulta al estilo chino. El mercado geopolítico decidirá cual encabezará el siglo XXI (Khanna, 2008: 2 y 6).

Khanna postula la existencia de un “mercado geopolítico” nuevo, de un “segundo mundo” compuesto de países emergentes en el que los “tres grandes” tendrán que luchar por asegurar sus mercados. Los diversos actores, sin excepción, persiguen la máxima de Adam Smith en *The Theory of Moral Sentiments*, que es la de mejorar sus condiciones de vida; además, Khanna también alude aquí a la diferencia entre el “equilibrio simple” y “múltiple” entre potencias, así como a la prevalencia del primero sobre el segundo, lo cual fue estandarte del realismo clásico durante la bipolaridad.

En este sentido, me parece que el análisis de Khanna nos conduce, junto con Nye, a la necesidad de realizar un análisis cuidadoso del verdadero alcance al que puede llegar la pérdida de poder absoluto de Washington en el mundo global de hoy, tanto frente a sus aliados (la UE) como frente a sus rivales más visibles (China). Todo lo cual nos lleva a los postulados de Layne, de Ikenberry, de Keohane y hasta del propio Nye, cuando argumentan acerca de un hecho histórico de trascendencia.



Se trata de que la pérdida o ganancia de poder relativo y absoluto desde la caída final del imperio británico y el surgimiento de la hegemonía estadounidense como potencia bipolar (guerra fría) y unipolar (caída soviética, disolución de su área natural de influencia en los noventa y fin de la guerra fría) tiene una característica paradigmática que la conecta identitariamente —como se anunció antes— con el orden democrático propio de la tradición política liberal, que es ciertamente el orden democrático por excelencia.<sup>29</sup>

Coincido en que la hegemonía estadounidense se da en el contexto de una relación vinculante directa con el orden democrático liberal al que se deben Washington y también Berlín, París y Londres, todo lo cual no ocurre con China o la Federación Rusa, e incluso India y Brasil, países que en el terreno de sus alianzas internacionales (vínculos con el extremismo iraní) o en el del respeto a los derechos humanos y de las minorías, no puede rendir cuentas saludables, todo lo cual no les permite ofrecer las credenciales políticas que les permita tener la legitimidad estatal para saltar al escenario de la gobernanza global con la autoridad moral necesaria (Castañeda, 2010). Esta realidad los descalifica para encabezar una transición transformadora del orden global que seguirá basándose en los cimientos liberales que le han dado vida desde la posguerra hasta la actual etapa de la modernidad mundial. En este sentido, es necesario establecer una pauta central en el análisis de esta última parte del capítulo. La hegemonía estadounidense es parte central de un acontecimiento histórico. Se trata, como lo señala Ikenberry, de reconocer un hecho:

La historia del triunfo, continuidad y consolidación del orden de posguerra encabezado por Estados Unidos. En retrospectiva, es claro que Estados Unidos y sus aliados han creado un orden político profundamente enraizado, armónico e históricamente único, a la sombra de la guerra fría. Este orden interno se expandió y profundizó durante los noventa y en el nuevo siglo. Sus consignas fueron globalización, integración, democratización y la expansión del orden internacional liberal (Ikenberry, 2011: 223).

### **El actor hegemónico benevolente en picada, equilibrio de poder en crisis y los BRICS en ascenso, ¿tres mitos geniales?**

Esto es por un lado, la visión hegemónica tradicional y realista que intenta reconciliarse con la idea del actor hegemónico benigno o benevolente que reivindica Layne, todo lo cual guarda cierta congruencia si atendemos a la existencia de lo que Zakaria (2007; 1997) llama democracia iliberal. El parámetro democrático es el hilo conductor de la idea muy dominante de que sólo democracias plenamente representativas, como se argumentó, aspirarían a convertirse en guías de un proceso de reconstitución de los arreglos de las instituciones y del orden internacionales, con miras a lograr una mejora sustantiva en los mismos. A pesar de que el sistema político en Estados Unidos sufre de inconsistencias importantes, aunque no de una

<sup>29</sup> Véase, en este mismo volumen, David Mena Alemán, “Quebrantar a la mayoría o La estructura institucional de la suboptimalidad política de Estados Unidos”.

ineficiencia sistémica terminal (como algunos casos de “democracias iliberales”, como la rusa o la india, que padecen de sistemas políticos disfuncionales) (Zakaria, 2007),<sup>30</sup> no podemos negar que Washington y sus aliados de las viejas democracias europeas siguen demostrando capacidad y legitimidad en su funcionamiento hacia la consecución de fines que —allende la concreción de los cambios radicales que exige el sistema global— armonicen los caminos hacia la resolución de conflictos y sumen el logro de arreglos, si bien aún insatisfactorios, sí relativamente viables para dar solución a los grandes problemas estructurales de la gobernanza global. ¿O podemos imaginarnos al PC chino, al PT brasileño, al multipartidismo ruso o a sus propios sistemas de gobierno como referencias y puntas de lanza de la gobernanza global? Por ejemplo, ¿coadyuvando a la fundación de nuevos FMI, BM o una nueva ONU que basen su funcionamiento en su identificación con un sistema político y económico abierto y competitivo y con un carácter “más” incluyente que el demostrado en forma ciertamente insuficiente por Estados Unidos y sus aliados? No obstante esta crisis de confrontación de valores, es posible sostener (como intento probar en estas líneas) que, en la actualidad, la suya es una crisis político-ideológica que bien puede hacer que este papel desempeñado por Estados Unidos como actor solitario desde 1945 se vea relativamente menguado y Washington inhabilitado, o al menos disminuido (en espíritu y prestigio), pero no del todo cancelado, toda vez que las variables de sustentabilidad dan crédito a la propuesta de los antideclinistas de que Estados Unidos tiene por delante años de recuperación y de gestión global dominante.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> En este punto sostengo que la precondition democrática radica en que la sociedad y el Estado a la par estén preparados para los cambios fundamentales dentro del sistema político y del desarrollo económico. En el caso ruso ya mencionado, se adolece de una institucionalidad democrática que detenga los instintos autocráticos de sus políticos, que hace 23 años gobiernan en forma autoritaria y sin sometimiento alguno al sistema de “checks and balances” que caracteriza a las democracias occidentales; algo similar, aunque peor, ocurre en India, en donde un pequeño grupo de elites dominan los partidos y los grupos de interés, el conflicto interreligioso tiene invadida la esfera de decisiones estatales y presenta además indicadores sumamente pobres en las áreas de corrupción a los más altos niveles, abusos en contra de las mujeres, pobreza urbana, pero sobre todo rural, así como el abandono del sistema de salud, de educación y de seguridad colectiva (véanse Swain, 2007; Traub, 2013).

<sup>31</sup> Una idea al respecto nos la da la información dura sobre inversión en bienes globales que ofrece el Banco Mundial. La inversión en salud, educación, defensa y ciencia y tecnología, respectivamente, como porcentaje del PIB es, salud: Estados Unidos: 16.2, Brasil: 9, Rusia: 5.4, India: 4.2, China: 4.6. Educación: Estados Unidos: 7.6, Brasil: 5.2, Rusia: 7.4, India: 3.3, China: 3.3. Defensa: Estados Unidos: 4.7, Brasil: 1.6, Rusia: 4.4, India: 2.7, China: 2.0. Ciencia y tecnología: Estados Unidos: 2.72, Brasil: 1.1, Rusia: 1.12, India: 0.8, China: 1.44. Abonados a Internet (por cada cien personas), Estados Unidos: 27.78, Brasil: 7.52, Rusia: 9.09, India: 0.67, China: 7.78. Usuarios de Internet (por cada 100 personas), Estados Unidos: 78.1, Brasil: 39.3, Rusia: 42.1, India: 5.3, China: 28.8. (Banco Mundial, 2009-2010). Teléfonos celulares (por cada 100 personas), Estados Unidos: 97, Brasil: 90, Rusia: 162, India: 45, China: 56. Carreteras pavimentadas (porcentaje del total de carreteras), Estados Unidos: 65, Brasil: N/A, Rusia: 80, India: 48, China: 50. Líneas férreas (total de rutas por kilómetros), Estados Unidos: 226 205, Brasil: 29 817, Rusia: 85 194, India: 63 273, China: 65 491. Servidores de Internet seguros (por cada millón de personas), Estados Unidos: 1 446, Brasil: 41, Rusia: 20, India: 2, China: 2. Transporte aéreo (partidas de vuelo en todo el mundo de compañías registradas), Estados Unidos: 9 182 363, Brasil: 752 225, Rusia: 475 261, India: 601 977, China: 2 140 124.

Tenemos, pues, que, ante el actor hegemónico cansado y con una clase política con malsanos instintos autodestructivos, se encuentra el mito de los BRICS como competidores potenciales capaces de quitarle a Estados Unidos y a sus aliados la estafeta del control sobre los asuntos globales. Si bien se acepta que la historia de las grandes potencias no ha estado necesariamente ligada al sistema democrático, en el orden global de hoy se coincide en la necesidad de colocar en el centro de su funcionamiento problemas como el de la equidad, el medio ambiente y el estado de su condición democrática, principalmente en lo que se refiere al tema de los derechos humanos y las libertades dentro y fuera de los respectivos países. Castañeda lo plantea así:

Brasil, China, India y [Sudáfrica] son no solamente débiles partidarios de la noción de que un régimen internacional fuerte debería gobernar los temas de derechos humanos, la democracia, la no proliferación, la liberalización comercial, el medio ambiente, la justicia criminal internacional y la salud mundial. Se oponen a esto más o menos explícitamente y más o menos activamente —aún cuando en algún momento la mayoría compartieron la lucha por estos valores: India peleó por su independencia de Gran Bretaña, [Sudáfrica] peleó contra el *apartheid*, y el presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva (conocido como “Lula”) se opuso a la dictadura militar en Brasil (Castañeda, 2010).

Los BRICS y el conjunto de países “emergentes” que junto, frente o enseguida de este bloque se caracterizan por tener planteamientos comunes y que impulsan en diversos foros, también responden a sinergias que en muchos casos son inerciales. Amrita Narlikar (2013: 561-576) los explica de la siguiente manera: “los poderes emergentes son definidos como aquellos Estados que se han establecido como jugadores con poder de veto en el sistema internacional, pero que aún no llegan a hacerse de una agenda definida de poder”.

Narlikar aclara que el *veto player* no necesariamente se iguala a la posesión del veto formal en manos del poder emergente. Al contrario, en realidad el concepto tal y como aquí se usa, proviene de George Tsebelis, quien define a los *veto players* en política interna como actores cuyo acuerdo es requerido para realizar cambios en el statu quo. Traducido al contexto internacional, esto se refiere a estados sin cuyo apoyo cualquier acuerdo potencial no tendría sentido. Por otro lado, ante la posibilidad de que las economías de los BRICS pudieran rebasar individual y colectivamente a los poderes industriales reconocidos además como democracias con poder global, es hoy ya un hecho, aunque rebatido por algunos, que se anuncia el decrecimiento en las economías de Brasil, India, Rusia y China, así como el fin del apogeo de crecimiento sostenido de las economías emergentes y otras del “segundo mundo” que han caracterizado décadas desde los sesenta hasta la liberalización que acompañó al consenso de Washington (Narlikar, 2013: 561-576 y 562).

No obstante, así como Castañeda no les otorga legítimas credenciales democráticas para el liderazgo global, no es claro que entre ellos haya un sentido de cohesión que permita pensar en un bloque compacto suficientemente competitivo frente a los poderes de Occidente. De Rusia a China, pasando por Brasil, India

o Sudáfrica, los BRICS tienen todo menos una clara identificación respecto de un proyecto de poder global como sí fue el caso de los aliados encabezados por Washington en la segunda posguerra. Existe entre ellos una clara asimetría idiosincrática y estructural que es visible. Narlikar lo indica así:

Los poderes emergentes con frecuencia se presentan a sí mismos como aliados, habiendo adoptado la sigla de BRICS para reuniones de alto nivel y también una variedad de otras coaliciones, como IBSA (India, Brasil y [Sudáfrica]) en relación con varias áreas temáticas [...] y BASIC (Brasil, África del Sur, India y China) en cambio climático. Al mismo tiempo, las relaciones de los poderes emergentes entre sí están permeadas por cooperación y competencia (2013: 561-576).<sup>32</sup>

Así como se presenta entre ellos una identificación variable y cambiante respecto de temas en los que incluso compiten (energía, medio ambiente, subsidios, etc.), los BRICS se enfrentan a una realidad de decrecimiento que frenará su ascenso en cualquier momento y los hará alejarse de la expectativa generalizada que les daba carácter de potencias competitivas hacia 2025 o mediados de siglo. De acuerdo con Ruchir Sharma:

Se decía que el mundo atestiguaba un cambio ocurrido una sola vez, en el cual los principales jugadores en el mundo en desarrollo estaban alcanzando o incluso rebasando a sus contrapartes del mundo desarrollado. Estas predicciones típicamente tomaron los altos índices de crecimiento desde mediados de la década pasada y los extendieron directamente hacia el futuro, yuxtaponiéndolos en contra del lento crecimiento en Estados Unidos y otros países industriales avanzados. Tales ejercicios supuestamente probaban, por ejemplo, que China estaba a punto de rebasar a Estados Unidos como la economía más grande del mundo [...]. Tal y como proyecciones previas de tendencias económicas lo sugerían; sin embargo —como las predicciones de los ochenta que hablaban de que Japón pronto sería el número uno económicamente—, datos recientes están lanzando agua fría sobre las extravagantes predicciones. Con la economía mundial yendo hacia su peor año desde 2009, el crecimiento chino está deteniéndose agudamente, de los dobles dígitos a siete por ciento o incluso menos, y el resto de los BRICS está cayendo también: desde 2008, el crecimiento anual de Brasil cayó del 4.5 por ciento al 3.5 por ciento, y el de India, del 9 por ciento al 6 por ciento. Nada de esto debería ser sorpresa, porque es difícil sostener un rápido crecimiento por más de una década (Sharma, 2012: 2).

## Hegemonía en peligro. ¿Poder inteligente o poder duro?

En el siguiente apartado me concretaré a debatir acerca de algunas consideraciones que refieren a las perspectivas de preeminencia de Estados Unidos como poder global. Destacan algunos ángulos: ¿presenciamos el paso de un orden unipolar a otro multipolar? ¿Esto conduce a pensar que el ejercicio de la hegemonía que devenía de

<sup>32</sup> Narlikar opta por quedarse con los BRICS, aduciendo que Rusia es tanto un poder ordinario producto del antiguo orden como uno nuevo y, por tanto, inequívocamente con sus otros tres "pares". Los BRICS fueron originalmente bautizados así por Jim O'Neill de Goldman Sachs (O'Neill, 2001: 30).

la unipolaridad se invierte por un descenso de esta hegemonía clásica de guerra fría; y entonces vamos en camino a la multipolaridad, que para los realistas representa el riesgo de acercarse a la anarquía ante la ausencia de un actor racional unificado que congregue consensos y apoyos mayoritarios de la comunidad de naciones? Por lo tanto, ¿nos encaminamos hacia la preeminencia del multilateralismo frente al unilateralismo? Si este escenario es pensable, ¿Estados Unidos ha dejado de ser un “poder benevolente” para convertirse en un *poder ennoblecido* ante el riesgo de decadencia?<sup>33</sup> ¿Tal precariedad nos sitúa ante la necesidad de que el orden global conduzca a un equilibrio que Layne llama *offshore balance* (“equilibrio desde las orillas”)? (Layne, 2006: 9).<sup>34</sup> Y, por último, cabe preguntarse si estos elementos, presentes en el debate teórico y práctico de los internacionalistas, han sido enrarecidos y probablemente anulados por una pugna que, como ya argumentamos, proviene en gran medida del rupturismo político ocasionado por el ascenso de Obama.

Sostengo que sí es así y que los muchos temas de política exterior pendientes por aprehender han quedado inscritos en el muy polarizado debate interno desde entonces. En este proceso, y ante la impasible impostura de los sectores extremistas del PR<sup>35</sup> y del establecimiento político-económico más retrógrado, así como de los intereses especiales que estos sectores representan, se ha sufrido una confusión y una regresión que desafía al llamado “Centro Racional”: cómo lograr entender las nuevas claves del cambiante poder global, al tiempo que intenta liberarse de la combustión ideológica (de la que en todo momento Obama ha procurado desmarcarse) y que ha atrapado la política exterior no permitiéndole moverse con libertad frente a los nuevos tiempos y problemas que Washington tiene que capotear. Este último factor puede explicar cómo las condiciones internas de la política exterior, como argumenta Haass (2013), cuando el desacuerdo se lleva a los extremos ha conducido a Washington a una pérdida significativa de su carisma internacional. También lo ha despojado de legitimidad en lo que a su discurso mesiánico, cuasi religioso y reivindicatorio de sus credenciales como potencia unipolar se refiere, cuando defiende su derecho al liderazgo en tales términos.

En 1985, Aaron Wildavsky se refirió a Estados Unidos en los siguientes términos:

Por su misma existencia, ya sea que lo deseara o no [...] Estados Unidos es y debe permanecer como el escudo de Occidente [...] es el único poder en el mundo capaz de resistir a la Unión Soviética. El pecado de Estados Unidos es *que existe*; por ello, amenaza el principio vital de la norma soviética: ningún centro independiente de poder. En tanto exista una alternativa en el mundo [Estados Unidos], el sistema soviético no podrá terminar de consolidar su norma, tanto dentro como fuera de la URSS (Wildavsky, 1985: 117).

<sup>33</sup> Elaboración conceptual propia.

<sup>34</sup> Cuando me refiero a “poder benevolente”, hablo del Estados Unidos de posguerra, que allende sus afanes de dominación e intervencionismo global tuvo algunos destellos virtuosos que, en todo caso, reorganizaron las bases para lograr estándares de gobernabilidad global más asequibles y todavía hoy de alto impacto para el sistema internacional.

<sup>35</sup> El potencial desmembramiento al que se expone el PR por esta polarización es motivo de preocupación incluso para personajes e instituciones notables pertenecientes al bando del conservadurismo histórico, tales como John Podhoretz y la revista *Commentary* (Medved y Podhoretz, 2013).

Sin duda, una reseña típica de tiempos de la guerra fría, no obstante, cabe decir que, como parte del debate sobre la benevolencia (unipolarista, agregaría) de Estados Unidos en política exterior, se mantiene una disputa acerca de la nueva realidad macropolítica del mundo, en especial en lo que se refiere a la idea del “pivote”, propuesta por el geopolítico inglés Halford J. Mackinder ante la Royal Geographical Society en enero de 1904, en un documento titulado “El pivote geográfico de la historia” (1969), luego distorsionada en Estados Unidos como la “American Heartland”. Dentro de este marco de “lucha contextual por la existencia, con los más fuertes sobreviviendo” —como decía Neuman (1942: 148)— es un imponderable del debate, sobre todo para definir el nuevo contorno geoestratégico del mundo, aceptar que este término estratégico resitúa de manera peculiar en el centro de la discusión sobre el proceso global a los territorios asiáticos. En particular su centro (“Heartland”), como el área geopolítica clave en el mundo contemporáneo. Esta área pivote (u originalmente “Heartland”), antes de que los estadounidenses se apropiaran del término, era considerablemente más grande a principios del siglo xx e incluía sobre todo a la parte este de Europa (Parker, 1985: 33-34 y 186, 188). Al mismo tiempo, el “Heartland” estaba rodeado por lo que se denominaba el “Rimland”, es decir, China del Norte, India y parte del mundo árabe.<sup>36</sup> Aunque parezca lejano en el tiempo parece seguir provocando suspicacias la posibilidad de repetir esta distribución de poder y de la consecuente redefinición geopolítica. ¿Es así en los tiempos actuales?, ¿la posición de China, de India y la Federación Rusa hoy nos puede llevar de regreso al siglo xx tal y como lo explicaba la geopolítica de entonces? Lo más probable es que esto no ocurra. Como sostiene Layne:

Los académicos en pro de la supremacía [de Estados Unidos] sostienen que las capacidades de poder duro de Estados Unidos son tan abrumadoras que otros estados no pueden realísticamente esperar lograr un equilibrio en contra de Estados Unidos ni tampoco tienen razón porque la hegemonía de Estados Unidos es benevolente. Tal y como lo hacen sus contrapartes hacedores de política, ellos creen que la hegemonía hace avanzar los intereses estadounidenses y que Estados Unidos puede mantener su preeminencia en forma profunda en el curso del siglo [...] el argumento del hegemon benevolente reconoce que hay circunstancias en las cuales otros estados pueden llegar a temer a Estados Unidos y buscar contrarrestarlo. Que los otros actores acepten o se opongan a la hegemonía de Estados Unidos depende, por lo tanto, de cómo el ejercicio de poder de Estados Unidos es percibido (Layne, 2006: 7, 16).

Desde que Krauthammer (2009) lanzó su proclama sobre “el momento unipolar” de Estados Unidos, ha habido decenas de análisis sobre el alcance de esta posición

<sup>36</sup> Mackinder, interpretado por Parker (1982: 165, 166 y 217), define al “Heartland”, en términos generales, como “la región a la cual, en condiciones modernas, puede negársele acceso al poder del mar [...] hemos llegado a la conclusión de que la Isla-Mundo [el término usado por Mackinder para describir la masa continental conformada por Europa, Asia y África] y el Heartland son las realidades geográficas finales con respecto al poder marítimo y terrestre, y que Europa del Este es esencialmente una parte del Heartland [...]. Rusia fue el primer poseedor del Heartland con un poder humano realmente amenazante. El territorio de la URSS es equivalente al Heartland”.

prominente de Washington después de la guerra fría. En lo general, se ha llegado a aceptar desde el realismo más conspicuo hasta el internacionalismo liberal, que aunque “la teoría de la estabilidad hegemónica ilustra los aspectos benéficos de la preponderancia de Estados Unidos”, esto es usualmente asociado a la teoría de economía política internacional, cuyo principal reclamo es que para que el sistema económico internacional funcione necesita un poder dominante que implemente las siguientes tareas clave: reserva de divisas estable, liquidez internacional, funcionar como un mercado de último recurso, y diseñar y hacer cumplir las normas que gobiernan el sistema político y económico internacional (Layne, 2006: 17).

Es manifiesta la tendencia a apoyar y defender las garantías de estabilidad que la existencia del poder hegemónico ofrece al sistema internacional para hacer posible la salvaguarda de los bienes públicos globales, incluido el tema de la seguridad por la vía del control militar. De acuerdo con estas variantes de la teoría de la estabilidad hegemónica:

Otros estados cooperarán con un hegemon benigno porque se benefician estratégica y económicamente. Por estas razones, tal y como lo plantea John Ikenberry, seguirle la corriente al hegemon “es una opción atractiva cuando el Estado líder es un poder maduro del *statu quo* que persigue una amplia estrategia (‘Grand Strategy’) moderada y de acomodo” (Layne, 2006: 17).

Samuel Huntington (citado en Brooks y Wohlforth, 2002: 21) se refería al momento unipolar como un sistema con “un superpoder, sin muchos grandes poderes y con muchos poderes menores”. Esto ocurre, desde luego ahora, toda vez que las variables hegemónicas más importantes, como ya se vio, favorecen a Washington; sin embargo, esto ocurre sin que los factores de armonía pensados entonces persistan o puedan siquiera vislumbrarse en el futuro horizonte de las relaciones internacionales, sobre todo después de 2001. Si bien es aceptable la idea de que estamos lejos de presenciar que otros Estados rebasen el liderazgo tecnológico y militar de Estados Unidos, justamente aquí surge la necesidad de emprender el análisis concluyente sobre el preámbulo doméstico que está detrás de estas limitaciones relativas de la hegemonía estadounidense.

Pasemos ahora a desarrollar el punto de que la viabilidad del declive de Estados Unidos se pueda concretar en el presente a la luz de los diversos conflictos que enfrenta Washington en su interior y en su frente externo, toda vez que el proceso de securitización, desde la Patriot Act, hasta el espionaje revelado por Edward Snowden en 2013, ha repercutido en sus alianzas estratégicas, su prestigio mundial fracturando aún más sus márgenes de maniobra para sobrellevar sus crisis endógenas y exógenas. Se trata de evaluar tres cosas: 1) si Estados Unidos sigue o seguirá siendo potencia mundial, ejerciendo cuotas de poder determinantes en asuntos claves del orden global; 2) si podrán los llamados “países emergentes” cohesionar un frente que defina e influya en la agenda global, más allá del veto parcial o las alianzas coyunturales que puedan realizar entre ellos y 3) cuál de estos factores (o quizás ambos) será más eficiente, si fuera pensable, en los derroteros de la gobernanza global.

**Conclusiones. La *nación elegida* y el mundo:  
¿fin del excepcionalismo como forma de vida?  
“El país es nuestro”**

Nunca puedes planear el futuro  
a través del pasado.  
EDMUND BURKE

It is a poor sort of memory  
which only works backwards.  
LEWIS CARROLL

Si bien aún está por definirse el grado de éxito que la política inteligente de Obama tendrá, avizoramos —a la luz de las tendencias y escuelas sintetizadas en líneas precedentes— varias cosas. El hegemonismo benevolente de Estados Unidos es viable, en efecto, incluso en el contexto de una situación de crisis interna como la descrita y como parte de un fin de era según lo señala Walt (2011); sin embargo, si esto ocurriera en el marco del multipolarismo —“profiláctico”, diría Layne (2006)— la opción de su estrategia internacional no podría seguir siendo el excepcionalismo hegemónico que profesa en el discurso el sector más conservador (y “pivotista”) del establecimiento político estadounidense. Ni siquiera sería —si lo quisiera— la opción del propio Obama, que hoy más que nunca se encuentra en una situación delicada por no haber sido capaz de administrar las acciones de espionaje de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA, por sus siglas en inglés) y que se originaron en tiempos anteriores al 11-s según testimonios de exagentes de la CIA, todo lo cual ha generado (una nueva) tensión y provocado importantes fisuras en las alianzas de Washington, principalmente con Europa.<sup>37</sup> En este sentido, no queda claro aún cómo podría ser que Estados Unidos se pudiera convertir, como dice Layne, en un “hegemón democrático” dadas las tensiones endógenas que enfrenta Washington en el seno del poder.

Por ahora, lo que sí tenemos a la vista es que los republicanos seguirán insistiendo en esa machacona frase de campaña, *we built it*, nosotros lo construimos. O sea, lo que quieren decirle al resto: el país —y lo que se pueda del mundo también— es de nosotros y “los demás”, empezando por Obama, *no pertenecen* a este territorio. Según este discurso, la “otredad” se sitúa más allá del *sí mismo*. El *ser* republicano (o sea, *ser americano* a la Melville) es totalizador, es la apropiación del americanismo, del *ser americano* a la más vieja usanza de los tiempos en que el mesianismo y el excepcionalismo (“la ciudad sobre la colina”, a la Winthrop)<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Sin ser tema central de este capítulo, diría que aún está por verse hasta qué grado el Partido Demócrata y el propio presidente Obama tienen verdadero control sobre la NSA, que en lo que se refiere a sus actividades específicas de inteligencia tiene ya tiempo respondiendo a la estrategia implantada por el gobierno de George W. Bush. Históricamente, agencias como la NSA, la CIA o el FBI responden a inercias burocráticas propias, gozando de una autonomía ciertamente impresionante (Valdés-Ugalde, 2013b).

<sup>38</sup> Incluso Walt lo reivindica en estos tiempos, cuando argumenta a favor de aceptar las oportunidades que presenta el fin de la era estadounidense: “it is time to devote more attention to that ‘shining city on a hill’ of which our leaders often speak, but which still remains to be built” (2011: 16).



dominaban las políticas públicas en Estados Unidos: el muy exaltado discurso sobre la nueva comunidad imaginaria que se han inventado los republicanos (erigidos en la representación última y multiperfecta del *americanismo*) los transforma en el “pueblo escogido” y convierte, así, en prescindibles a “esos otros” que están fuera del círculo dorado de pertenencia cuasi sagrada a la comunidad nacional. Así de alucinante y excluyente ha sonado su discurso desde Tampa, Florida, cuando se efectuó la convención republicana de 2012 que proclamó a Mitt Romney como su abanderado presidencial. Presenciamos entonces un ramillete de discursos (que se repiten en el Congreso estadounidense actual) más semejantes a sermones de púlpito, a través de los cuales (desinformación incluida) surca un rancio nacionalismo aderezado de discriminación e intolerancia de parte de una derecha brutal y primitiva, predemocrática diríase.

Finalmente, ha ocurrido lo que ya veíamos desde las elecciones intermedias cuando el Tea Party hizo su aparición estelar en política: el Partido Republicano se está dejando llevar río abajo por la corriente más ultra que el conservadurismo estadounidense haya producido. Esto muy a pesar de que el PR no logró resultados óptimos al perder ante Obama, origen de su visible ira política. Se le cedió fatalmente a esta fuerza la capitanía de la política estratégica local y global —que vendría en bipartidismo fracturado—, a los *neoneanderthales* republicanos que por fin acabaron secuestrando a su partido y santificando la agenda partidista más reaccionaria de la historia política de Estados Unidos. Si acaso la apuesta por la pérdida de popularidad de Obama es la carta más significativa en la que descansa esta reacción, esto no significará una garantía en el corto plazo de que apostar toda la casa por el voto de la “América profunda” vaya a ser ganancia neta y tampoco signifique un riesgo muy alto para el PR y la nación entera como ya se empieza a ver en las pérdidas electorales recientes que ha sufrido partir de 2013. El senador Barry Goldwater lo intentó así en 1964 contra Lyndon B. Johnson y falló, y Ronald Reagan (un *neocón* moderado al lado de los actuales ultras) ganó la apuesta con más tino y estilo contra Jimmy Carter en 1980.

El Estados Unidos actual, no obstante, no es el mismo que el del siglo XVII o el de los años sesenta u ochenta del siglo XX. Estamos ante un presidente que, si bien no ha tenido el éxito esperado en economía y otros frentes como el exterior, lo cual está pagando con la baja de su popularidad, se ve favorecido aún por el bono demográfico y cierta racionalidad calculada en sus acciones. En circunstancias como las actuales y ante la radicalización del discurso de los *neoneanderthales*, el PR podría haber perdido su espacio al interior del centro político (que Obama ha conservado hábilmente) y en consecuencia estar condenado a la pérdida de influencia y control racional sobre decisiones fundamentales, desde el Congreso hasta los gobiernos y congresos estatales. Estados Unidos se enfrenta, en el límite mismo de la contradicción y el agotamiento sistémico de su proceso político-electoral, ante el espectro del retroceso o del avance. Veremos qué pesará más, si el discurso de la república apocalíptica que parece condenar más que favorecer al PR o el de la modernización “hacia adelante” que con muchas dificultades y lentitud ha podido hacer prosperar Barack Obama en tiempos de enormes dificultades económicas, y políticas locales y globales.

Mesianismo aparte, en el fondo estamos ante la reivindicación de posturas mucho más cercanas del “pivotismo” hegemónico de principios de siglo xx que reivindican el “derecho” de Washington a dominar el mundo, incluso a costa de su sobrevivencia como una república económica estable y políticamente equilibrada. Considero que el posicionamiento excepcionalista estadounidense originario —tan bien descrito por Tocqueville— que tenía sustentabilidad teórica y empírica, y le hacía justicia al poder creciente de Washington en la esfera global, ya no corresponde con la situación del siglo xxi. Es, en todo caso, parte de un radicalismo ideológico y principista que resulta de la descompostura política y carece de racionalidad estratégica alguna. Layne se pregunta: “¿cuánto tiempo es pensable que la hegemonía estadounidense dure?” (2006: 9). Este análisis nos lleva a concluir que la respuesta sobre la continuidad de la preeminencia de Washington queda, por el momento, bajo reserva.

No obstante, puede haber salidas inesperadas en el futuro cercano, de ser Washington capaz de arreglar la casa y reconciliarse con las condiciones objetivas que lo dimensionan en el presente como una potencia en transición. Richard Haass lo plantea así:

La amenaza más grande a la seguridad y prosperidad de Estados Unidos viene no de afuera sino de adentro. Estados Unidos ha dañado su habilidad para actuar efectivamente en el mundo por el desbocado gasto interno, subinversión en capital humano y físico, una evitable crisis financiera, una recuperación innecesariamente lenta, una guerra en Irak que fue defectuosa desde el principio, y una guerra en Afganistán que se volvió fallida en tanto que su propósito involucró déficits fiscales recurrentes y fuertes divisiones internas. Para que Estados Unidos pueda actuar con éxito en el exterior, tiene que restaurar las bases económicas de su poder. La política exterior necesita comenzar en casa, ahora y en el futuro previsible (Haass, 2013: Location 91 of 3337, 2%, versión kindle).

Quizá la propuesta de Walt sea la que mejor sirva para deliberar sobre este momento en que el maximalismo hegemónico de Estados Unidos (benevolente o no) ya no se corresponde con los nuevos y reveladores actores y elementos que concursan en el actual orden global, y ante los cuales tendrá que prepararse para poder evitar su caída. Superar la polarización política, además de dar oportunidad a que la política inteligente opere, supondrá el gran nuevo momento desde el que Washington se atreva a hacer “ajustes inteligentes [...] y ver el fin de la era estadounidense [...] como una oportunidad para volver a equilibrar sus agobios internacionales y enfocarse en [sus] imperativos internos” (Walt, 2011: 16). El desafío para Obama es majestuoso. Se trata de un presidente que, aunque se lo nieguen los ecos reaccionarios de alta intensidad, es actor político de su tiempo y ha actuado en consecuencia o como plantea Nye:

Las habilidades políticas son fundamentales para un liderazgo efectivo, pero son más complejas de lo que parecen. La política puede presentar una variedad de formas. Intimidación, manipulación y negociación están relacionadas con el poder duro, pero la política también incluye inspiración, negociación sobre acuerdos benéficos nuevos y el desarrollo de redes de confianza típicas del poder suave (Nye, 2008: 80).

Basado en las evidencias que nos ofrecen las estadísticas y los argumentos ofrecidos en este capítulo, y parafraseando a Zakaria, correspondería más bien que pensáramos en que el proceso que sufre el orden mundial, cuyos derroteros estamos viendo ya, aunque no en forma definitiva o acabada, nos conduzca más bien hacia un mundo poshegemónico con posicionamientos relativamente pluri-dominantes y semihegemónicos por parte de algunos actores —también, pero no tan— dominantes del sistema internacional. Y no necesariamente hacia un orden “postestadunidense”.

La lectura que se haga de lo anterior en los años venideros, desde el interior mismo del muy dañado establecimiento político de Washington y particularmente entre los sectores extremistas ya señalados que han degradado la calidad del debate político, será determinante para evaluar la compostura con la que se actúe internamente y, en consecuencia, en cómo se elabore la estrategia de política exterior que vive atrapada entre las fuerzas centrífugas del pasado y del presente. Un nuevo momento político requiere ser inaugurado en Estados Unidos. El tema pendiente aquí es que, a fin de prepararse para un escenario de reparación moral y política, tendrá que prevalecer la madurez política en Estados Unidos y superar la crisis de gobernanza que enfrenta su democracia. Sólo de esta forma se podrá acaso pensar en que una política exterior de nuevo siglo inaugure, a la vez, el proceso de recuperación de Washington en la esfera global.

## Fuentes

AUGELLI, ENRICO y CRAIG MURPHY

1988 *America's Quest for Supremacy and the Third World: A Gramscian Analysis*. Londres: Pinter.

BROOKS, STEPHEN G. y WILLIAM C. WOHLFORTH

2002 "American Primacy in Perspective", *Foreign Affairs* 81, no. 4 (julio-agosto): 20-33.

BRZEZINSKI, ZBIGNIEW

2004 *The Choice. Global Domination or Global Leadership*. Nueva York: Basic Books.

CASTAÑEDA, JORGE G.

2010 "Not Ready for Prime Time", *Foreign Policy* 89, no. 5 (septiembre-octubre), en <<http://www.foreignaffairs.com/articles/66577/jorge-g-castaneda/not-ready-for-prime-time>>.

CLARKE, JONATHAN y STEFAN A. HALPER

2007 *The Silence of the Rational Center*. Nueva York: Basic Books.

CORN, DAVID

2012 "Watch: Full Secret Video of Private Romney Fundraiser", *Mother Jones*, 18 de septiembre, en <<http://www.motherjones.com/politics/2012/09/watch-full-secret-video-private-romney-fundraiser>>.

FUENTES MARES, JOSÉ

1980 *Génesis del expansionismo americano*. México: El Colegio de México.

GANJI, AKBAR

2013 "Who Is Ali Khamenei?", *Foreign Affairs* 92, no. 5 (septiembre-octubre): 24-48.

HAASS, RICHARD

2013 *Foreign Policy Begins at Home. The Case of Putting America's House in Order*. Nueva York: Basic Books.

HALLIDAY, FRED

2002 *Two Hours that Shook the World*. Londres: Saqi Books.

HILL, FIONA

2013 "Putin Scores on Syria", *Foreign Affairs*, 11 de septiembre, en <<http://www.foreignaffairs.com/articles/139905/fiona-hill/putin-scores-on-syria>>.

HUNT, MICHAEL H.

2009 *Ideology and US Foreign Policy*. Londres: Yale University Press.

IKENBERRY, JOHN G.

2011 *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis and Transformations of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press.

1998-1999 "Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of Postwar Order", *International Security* 23, no. 3 (invierno): 43-78.

JUDT, TONY

2010 *Algo va mal*. México: Santillana.

JUDT, TONY y TIMOTHY SNYDER

2012 *Thinking the Twentieth Century*. Nueva York: The Penguin Press.

KAGAN, ROBERT

2012 "Not Fade Away. The Myth of American Decline", *The New Republic*, 11 de enero, en <<http://www.newrepublic.com/article/politics/magazine/99521/america-world-power-declinism>>.

KHANNA, PARAG

2008 "Waving Goodbye to Hegemony", *The New York Times*, 27 de enero, en <<http://www.nytimes.com/2008/01/27/magazine/27world-t.html?pagewanted=all>>.

KISSINGER, HENRY

2011 *On China*. Londres: Penguin Books.

KOMINE, YUKINORY

2008 *Secrecy in United States Foreign Policy. Nixon, Kissinger and the Reapprochement with China*. Aldershote, Hampshire: Ashgate.

KRUGMAN, PAUL

2012 "Disdain for Workers", *The New York Times*, 20 de septiembre, en <<http://www.nytimes.com/2012/09/21/opinion/krugman-disdain-for-workers.html>>.

2009 "How Did Economists Get It So Wrong?", *The New York Times Magazine*, 6 de septiembre, en <<http://www.nytimes.com/2009/09/06/magazine/06Economic-t.html?pagewanted=all>>.

LAYNE, CHRISTOPHER

2006 "The Unipolar Illusion Revisited. The Coming End of the United States' Unipolar Moment", *International Security* 31, no. 2 (otoño): 7-41.

MACKINDER, HALFORD J.

1969 *The Scope and Methods of Geography and The Geographical Pivot of History*. Londres: The Royal Geographic Society.

MASTANDUNO, MICHAEL

1997 "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy", *International Security* 21, no. 4 (primavera): 49-88.

MEDVED, MICHAEL y JOHN PODHORETZ

2013 "A GOP Civil War: Who Benefits?" *Commentary* (diciembre), en <<http://www.commentarymagazine.com/article/a-gop-civil-war-who-benefits/>>

MILBANK, DANA

2013 "Republicans See One Remedy for Obama: Impeachment", *The Washington Post*, 3 de diciembre, en <[http://www.washingtonpost.com/opinions/dana-milbank-republicans-see-one-remedy-for-obama--impeachment/2013/12/03/e623d61e-5c65-11e3-be07-006c776266ed\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/dana-milbank-republicans-see-one-remedy-for-obama--impeachment/2013/12/03/e623d61e-5c65-11e3-be07-006c776266ed_story.html)>.

NARLIKAR, AMRITA

2013 "Negotiating the rise of new powers", *International Affairs* 88, no. 3 (mayo): 635-651.

NEUMAN, SIGMUND

1942 "Fashions in Space", *Foreign Affairs*, no. 21, enero, en <<http://www.foreignaffairs.com/articles/70232/sigmund-neumann/fashions-in-space>>.

NYE JR., JOSEPH S.

2011 *The Future of Power*. Nueva York: Public Affairs.

2008 *The Powers to Lead*. Oxford: Oxford University Press.

2004 *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nueva York: Public Affairs.

2002 *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. Nueva York: Oxford University Press.

1990 *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Nueva York: Basic Books.

O'NEILL, JIM

2001 "Building Better Global Economic BRICS", *Goldman Sachs Global Economic Paper* no. 66, noviembre, en <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>>.

PARKER, GEOFFREY

1985 *Western Geopolitical Thought in the Twentieth Century*. Londres: Croom Helm.

PARKER, WILLIAM H.

1982 *Mackinder: Geography as an Aid to Statecraft*. Oxford: Clarendon Press.

PAZ, OCTAVIO

1985 *One Earth, Four or Five Worlds: Reflections on Contemporary History*. Londres: Carcanet Press.

PERLSTEIN, RICK

2013 “The Grand Old Tea Party. Why Today’s Wacko Birds Are Just Like Yesterday’s Wingnuts”, *The Nation* 297, no. 1, 25 de noviembre, en <<http://www.thenation.com/article/177018/grand-old-tea-party>>.

PUTIN, VLADIMIR

2013 “A Plea for Caution from Russia”, *The New York Times*, 11 de septiembre, en <[http://www.nytimes.com/2013/09/12/opinion/putin-plea-for-caution-from-russia-on-syria.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/09/12/opinion/putin-plea-for-caution-from-russia-on-syria.html?_r=0)>.

REICH, ROBERT B.

2012 “Mitt Romney and the New Gilded Age”, *The Nation*, 16-23 de julio, en <<http://www.thenation.com/article/168623/mitt-romney-and-new-gilded-age#>>.

ROMNEY, MITT

2010 *No Apology. The Case for American Greatness*. Nueva York: St. Martin’s Press.

SABAN, HAIM

2012 “The Truth about Obama and Israel”, *The New York Times*, 4 de septiembre, en <<http://www.nytimes.com/2012/09/05/opinion/the-truth-about-obama-and-israel.html>>.

SHARMA, RUCHIR

2012 “Broken BRICS”, *Foreign Affairs* 91, no. 6 (noviembre-diciembre), en <<http://www.foreignaffairs.com/articles/138219/ruchir-sharma/broken-brics>>.

STIGLITZ, JOSEPH

2009 “The Global Crisis, Social Protection and Jobs”, *International Labour Review* 148, nos. 1-2, 13 de mayo, en <[http://www.ilo.org/public/english/revue/download/pdf/s1\\_stiglitz2009\\_1\\_2.pdf](http://www.ilo.org/public/english/revue/download/pdf/s1_stiglitz2009_1_2.pdf)>.

## SWAIN, ASHOK

- 2007 “Rapid Economic Growth and Challenges to Indian Democracy”, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, en Seminario Internacional The Two Great Narratives that Changed the World: China 1978 and Russia 1991, coordinador de la School of International and Public Affairs de la Universidad Shanghai Jiao Tong. Shanghai: 2-4 de noviembre.

*THE ECONOMIST*

- 2013a “More in Sorrow than Anger”, 21-27 de septiembre, en <<http://www.economist.com/news/americas/21586559-cancellation-dilma-rousseffs-state-visit-washington-has-short-term-cost>>.
- 2013b “Elected Are the Dealmakers, The Races in Virginia and New Jersey Offer a Clear Lesson for Republicans” 409, no. 8861, 9-15 de noviembre.
- 2013c “The Iranian Nuclear Deal. Unlocking the Middle East” 409, no. 8864, 30 de noviembre-6 de diciembre, en <<http://www.economist.com/news/leaders/21590911-not-only-was-deal-iran-best-offer-it-can-transform-worlds-most-troubled>>.

*THE NATION*

- 2013a “Democracy vs. War”, 23 de septiembre.
- 2013b “When the GOP Loses, It Wins”, 4 de noviembre, en <<http://www.thenation.com/article/176694/even-when-gop-loses-it-wins>>.

*THE NEW YORK TIMES*

- 2012 “Transcript of Bill Clinton’s Speech to the Democratic National Convention”, 5 de septiembre, en <<http://www.nytimes.com/2012/09/05/us/politics/transcript-of-bill-clintons-speech-to-the-democratic-national-convention.html>>.

## THE WHITE HOUSE

- 2012 “Remarks by the President at AIPAC Policy Conference”, 4 de marzo, en <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/03/04/remarks-president-aipac-policy-conference-0>>.
- 2009 “Remark by the President on a new Beginning”, 4 de junio de 2009, en <[http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09)>.

## TOCQUEVILLE, ALEXIS DE

- 1990 *Democracy in America*. Londres: Encyclopaedia Britannica.



TRAUB, JAMES

- 2013 “The End of the Gandhis. Can Rahul Gandhi Run India? Can anybody?”, *Foreign Policy*, mayo-junio 2013, en <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/04/29/the\\_end\\_of\\_the\\_gandhis](http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/04/29/the_end_of_the_gandhis)>.

VALDÉS-UGALDE, JOSÉ LUIS

- 2013a “Fin de ciclo”, *Excelsior*, sec. “Opinión”, 20 de septiembre, en <<http://www.excelsior.com.mx/opinion/jose-luis-valdes-ugalde/2013/10/20/924357>>.
- 2013b “El espía feo”, *Excelsior*, sec. “Opinión”, 3 de noviembre, en <<http://www.excelsior.com.mx/opinion/jose-luis-valdes-ugalde/2013/11/03/926691>>.
- 2013c “Irán y la geopolítica inteligente”, *Excelsior*, sec. “Opinión”, 1° de diciembre, en <<http://www.excelsior.com.mx/opinion/jose-luis-valdes-ugalde>>.
- 2012 “El bueno, el malo y el dilema de Burke”, *Excelsior*, sec. “Opinión”, 25 de julio, en <<http://www.excelsior.com.mx/opinion/2012/07/25/jose-luis-valdes-ugalde/849790>>.
- 2008 “Is Obama Black?”, *Voices of Mexico*, no. 83 (septiembre-diciembre).
- 2007 “Bush: The Last Battle Lost”, *Voices of Mexico*, no. 78 (enero-marzo).
- 2004 *Estados Unidos: Intervención y poder mesiánico. La guerra fría en Guatemala, 1954*. México: CISAN, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

VALDÉS-UGALDE, JOSÉ LUIS y BERNADETTE VEGA

- 2009 “The Obama Presidency and the New Roads for the American Way: Has the Past Been Left Behind?”, en Andrzej Mania, Łukasz Wordliczek, eds., *The United States and the World: from Imitation to Challenge*. Cracovia: Jagiellonian University Press.

VALDÉS-UGALDE, JOSÉ LUIS y FRANIA DUARTE

- 2013 “Del poder duro al poder inteligente. La nueva estrategia de seguridad de Barack Obama o de la sobrevivencia de la política exterior de Estados Unidos”, *Norteamérica*, año 8, no. 2 (julio-diciembre).

WALT, STEPHEN M.

- 2011 “The End of the American Era”, *The National Interest* (noviembre-diciembre), en <<http://nationalinterest.org/article/the-end-the-american-era-6037>>.
- 2006 *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*. Nueva York: W.W. Norton.

WALTZ, KENNETH

- 2012 “Why Iran Should Get the Bomb”, *Foreign Affairs*, 1° de agosto, en <<http://www.foreignaffairs.com/articles/137731/kenneth-n-waltz/why-iran-should-get-the-bomb>>.

WILDAVSKY, AARON

1985 “America First”, *National Interest*, no. 1 (otoño).

WOHLFORTH, WILLIAM C.

1999 “The Stability of a Unipolar World”, *International Security* 24, no. 1 (verano): 5-41.

ZAKARIA, FAREED

2011 *The Post American World, Release 2.0*. Nueva York: W.W. Norton & Company.

2007 *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*. Nueva York: W.W. Norton and Company.

1997 “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs* (noviembre/diciembre), en <<http://www.foreignaffairs.com/articles/53577/fareed-zakaria/the-rise-of-illiberal-democracy>>.

# Quebrantar a la mayoría o la estructura institucional de la suboptimalidad política de Estados Unidos

David Mena Alemán\*

## Introducción

El argumento de este capítulo es que la investigación y reflexión de la subdisciplina de política comparada enfocada en Estados Unidos son ahora capaces de destacar que el proceso político de dicho país bordea innecesariamente en la suboptimalidad de resultados, porque sus instituciones políticas expresamente bloquean formas inteligentes, coherentes y viables de coordinación de la acción colectiva de gran escala, elevando los costos de organización a niveles prohibitivos. Esto deja el sistema político a merced de grupos pequeños y compactos, con agendas específicas y estrechas que pueden operar con costos de organización relativamente bajos teniendo además a su disposición, para alcanzar sus objetivos, diseños institucionales deficientes como el Colegio Electoral y el Senado, así como el sistema de vetos.

Tal como en el pasado los intelectuales del siglo XVIII pusieron al Estado absolutista en estado de sitio, de igual forma, la subdisciplina de política comparada pregunta (de cara a modelos de gobierno mucho más coherentes que el presidencialismo federalista, como el semipresidencialismo y el parlamentarismo o consociacionismo): ¿qué posible bien público podría avanzar el presidencialismo federalista, con las trabas contramayoritarias (TC), que otros modelos de gobierno democráticos no pudieran avanzar en mejores condiciones y a más bajo costo organizativo?

La actual crisis económica de Estados Unidos es también un momento propicio para aprovechar la deconstrucción ideológica producida por la contribución de la política comparada, que arroja luz sobre la insignificancia de varios baluartes ideológicos. La complacencia en tales baluartes no sería problemática si el país no tuviera ante sí las complejas tareas de reactivar de manera viable su economía y de reparar el daño producido a la sociedad por la crisis económica. Esto requiere de instituciones capaces de producir resultados políticos oportunos y decisivos, *precisamente lo que el presidencialismo federalista no puede producir.*

Hay condiciones en las cuales el presidencialismo federal estadounidense (que descansa en una estructura bipartidista y cuyas preferencias políticas se desplazan a lo largo de una sola dimensión: la socioeconómica) ha llegado a prestarse a la solución de catástrofes políticas económicas y esas condiciones son: un periodo antecedente de inmovilismo prolongado, polarización política y declinación de uno

\* Profesor de tiempo completo adscrito al Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, <david.mena@ibero.mx>.

de los polos ideológicos. El presidencialismo federalista tiende a producir rezago en las decisiones, alarga la lista de pendientes nacionales (inmovilismo) hasta el punto en que dispersa a los votantes del centro hacia los extremos del espectro político (polarización). Lo anterior genera una consistencia ideológica en las preferencias del votante inhibiendo la opción del boleto partido en la votación de distintos cargos. La polarización no sería suficiente para abrir el camino a la formación de una supermayoría que permitiera al presidencial federalista generar resultados políticos oportunos y finales. Lo que requiere es que alguno de los polos ideológicos comience a perder credibilidad o que se comience a percibir que sus propuestas políticas no son plausibles dada la complejidad del contexto. Así, la combinación de polarización (o concentración) con declinación de uno de los polos genera una mayoría (de proporciones más grandes que la que le permiten los tiempos normales), cuando se compite por el votante mediano en el centro del espectro. En esta medida, la concentración implica un proceso en el que el ciudadano reduce sus preferencias y se conforma con la realización sólo de las más importantes y urgentes. Con este estrechamiento de expectativas y preferencias, el ciudadano contribuye a superar el inmovilismo; de esta forma coopera con el sistema político para sacarlo de su parálisis.

Políticos como Franklin D. Roosevelt y Ronald Reagan encauzaron amplias mayorías a destrabar las restricciones del prolongado gobierno dividido y a inaugurar periodos de predominio de una ideología en los que incluso puede llegar a haber alternancia de partidos en el poder, pero sin que haya variaciones ideológicas significativas, como sucedió con la presidencia de Truman después de Roosevelt o la de Clinton después de George Herbert Walker Bush. Esto podría suceder en las elecciones de 2016, dado que están dadas algunas de las condiciones para la inauguración de un periodo de predominio ideológico demócrata. La opción republicana continúa dividida entre moderados y extremistas atrincherados en el Tea Party, lo cual no augura buenos resultados para el Partido Republicano en 2016, pues el Tea Party podría ahuyentar a votantes típicamente centrorrepublicanos, sin embargo, mientras que nada asegura que algún nuevo político estadounidense repita, en un futuro cercano, la proeza de Roosevelt o Reagan queda por enfrentar el problema de fondo. ¿Realmente son imprescindibles los recursos contramayoritarios del sistema político presidencial federalista tales como la desproporcionalidad y el número tan elevado de vetos como para tener que justificar que, para enfrentar coyunturas críticas con alguna probabilidad de éxito, no queda otra más que orillar al electorado a la polarización para que se junten los votos necesarios y con ello superar las trabas contramayoritarias?, ¿acaso no sería más sensato subsanarlas?

En tanto que instituciones como el Colegio Electoral y el Senado, por un lado, y recursos institucionales como la revisión judicial y los vetos, por el otro, elevan costos de organización y participación, me referiré a ellos de manera general como suboptimalidades contramayoritarias. Las TC lamentablemente constituyen la mismísima instancia normativa que valida la legitimidad de la actividad política en un sistema político presidencial federalista. Dichas suboptimalidades son hándicaps políticos que un actor político debe tener la virtud de asumir con gran espíritu de

sacrificio, so pena de hacerse susceptible a la sospecha de querer imponer su voluntad sobre otros sin escrúpulo alguno, aunque realmente cuente con la mayoría para hacerlo. Los hándicaps que un actor político sobrelleva o arrastra constituyen la evidencia de su compromiso con el principal objetivo del sistema político que es no tiranizar a las minorías. Las TC se sustentan en la creencia ampliamente compartida de que cualquier intento, sin duda maligno, de procurar la optimalidad mayoritaria concitaría la tiranía de la mayoría de manera inmediata e inexorable. Las TC ponen de manifiesto que la prioridad de las instituciones políticas estadounidenses es, en los términos concisos de Austin Ranney (2000: 762): “impedir que el gobierno haga cosas malas, no facilitarle al gobierno que haga cosas buenas”.\*

Las TC adquieren relevancia internacional cuando se enfrenta el hecho de que éstas pueden habilitar o bien debilitar el ejercicio de la hegemonía. Ciertamente los presidentes en Estados Unidos cuentan con prerrogativas para enfrentar situaciones de conflicto en el exterior, pero este recurso sería inhibido por la más urgente tarea de hacer frente a una crisis profunda a nivel interno.

Aun cuando se lleguen a cumplir las condiciones que permitan superar las restricciones de la suboptimalidad contramayoritaria y, por lo tanto, a encauzar esfuerzos colectivos para enfrentar una crisis interna profunda, es posible que la nación llegue a estar inhabilitada por las demandas de dicha crisis para contrarrestar situaciones de riesgo en el exterior.

En este caso hipotético, uno diría que si bien las suboptimalidades no llegaron a impedir que se encauzaran los esfuerzos colectivos para enfrentar una crisis interna profunda, sí alcanzarían a impedir al Estado ejercer efectivamente su hegemonía en el exterior. Ahora bien, si en este supuesto las suboptimalidades alcanzaran a impedir un ejercicio efectivo de la hegemonía, por un entendimiento pobre y deficiente de los méritos normativos que sustentan a dichas suboptimalidades, entonces uno no podría evitar pensar que habría sido una razón espuria la que impidió ejercer la hegemonía y no una contundente. Aquí se demuestra que no hay más que una razón así detrás de la justificación de las TC. La implicación internacional de esta demostración es que si la crisis interna de Estados Unidos creciera en magnitud y esta nación pasara del inmovilismo político al social y económico, limitando así el protagonismo de dicho país en el exterior, entonces, la idea madisoniana de que “si ya existe tal mayoría, con esa coincidencia de pasiones o intereses, se debe incapacitar a los individuos que la componen” (Madison, 2001: 38)<sup>1</sup> llegaría también a infligir a la nación estadounidense la más grave de sus muchas consecuencias negativas.

El capítulo tiene tres apartados: el primero, “La deconstrucción de los motivos del diseño de las instituciones políticas estadounidenses”, dará cuenta de dos pasos

\* Las traducciones de todas las citas son del autor.

<sup>1</sup> “O bien debe evitarse la existencia de una misma pasión o interés en una mayoría al mismo tiempo, o, si ya existe tal mayoría con esa coincidencia de pasiones o intereses, se debe incapacitar a los individuos que la componen, aprovechando su número y situación local, para ponerse de acuerdo y llevar a efecto sus proyectos opresores”.

fundamentales en la historia política estadounidense para la creación de las suboptimalidades de la participación, uno es el atrincheramiento constitucional de privilegios de la clase propietaria y el otro la limitación del alcance del proceso político con la introducción de la revisión judicial. El segundo apartado, “Contribución de la subdisciplina de la política comparada a la evaluación del sistema político estadounidense”, dará cuenta de la serie de estudios comparativos que comenzó a resaltar que los resultados del sistema político estadounidense no daban pie a la admiración que tanto en Estados Unidos como en el exterior le han sido concedidas. En esta sección se ofrece evidencia empírica de que las democracias mayoritarias tienen un desempeño muy pobre en el área de política social en comparación con democracias de consenso. El tercer apartado, “La democracia consolidada más desigual del mundo desarrollado”, se concentra en el análisis de una serie de estudios que destacan que el pésimo desempeño de Estados Unidos en varias áreas de política social puede atribuirse al número de vetos al que se sujetan los diversos procesos de decisión de dicho país. En esta sección se identifican las consecuencias negativas de los vetos para la sociedad lo que pone de manifiesto la responsabilidad que tiene el diseño institucional del presidencialismo federal en el rezago social que sufre dicha nación y que ha sido ampliamente superado en otras naciones desarrolladas.

### **La deconstrucción de los motivos del diseño de las instituciones políticas estadounidenses**

Robert A. Dahl es un politólogo que en su carrera académica ha combinado la teoría política y la política comparada. También es una autoridad en la historia política de Estados Unidos, pero, a diferencia de los muchos que se dedican a ella, se ha cuidado siempre de no sucumbir ante los encantos y presiones que ejercen la propaganda y la ideología nacionalistas, frente a las cuales ha sabido mantener una sana distancia. Es posible que por esta razón le haya sido singularmente útil a sus compatriotas comunicarles sus conocimientos, sin ánimo de ser complaciente y sin tener temor a poner el dedo en la llaga. Desde sus primeros escritos, Dahl se mostró inmune a la retórica nacionalista alrededor de los padres fundadores, de la Constitución y de la excepcionalidad estadounidense, y uno de sus primeros embates deconstructivos fue no interpretar las intenciones de éstos como ellos hubieran querido, sino como debe hacerlo un ciudadano con entendimiento ilustrado, con valor para ver la verdad por más desagradable que le llegue a ser. Para conseguir ese tipo de conocimiento Dahl sería un guía confiable. En 1956, en pleno apogeo del macarthismo, Dahl revela en *A Preface to Democratic Theory* una verdad que muy fácilmente habría sido tomada como un acto no estadounidense: “Madison deseó erigir un sistema político que garantizaría las libertades de ciertas minorías cuyas ventajas de estatus, poder y riqueza, pensaba, probablemente no serían toleradas indefinidamente por una mayoría constitucionalmente habilitada para decidir las políticas guberna-

mentales. Por tanto, debía inhibirse constitucionalmente a las mayorías” (Dahl, 2003: 215-216).<sup>2</sup>

En vista del razonamiento anterior, la estrategia tenía que ser la de atrincherar constitucionalmente la propiedad y por tanto la distribución inicial de poder, influencia y privilegios, así como las reglas de representación de las entidades federativas. La inhibición constitucional implicaría dificultar en el mayor grado posible cualquier enmienda a la Constitución; sin embargo, esto no significaría prohibir cambiar la Constitución, sino simplemente complicar en grado sumo la acción colectiva tendiente a cambiarla. Y ése es precisamente el principio fundamental del diseño contramayoritario.

Fue así como Dahl comunicaría la verdad amarga de que la democracia estadounidense no fue concebida para que sus participantes decidieran libremente el rumbo, dirección y alcance de sus decisiones colectivas. Dichos participantes debían reconocer que habría zonas francas fuera del alcance de las decisiones colectivas y que, con la debida protección de esas zonas, se sellaría la suerte de dicha democracia como la de un gobierno popular que no podría más que aspirar a coexistir armónicamente con el statu quo. Aclarar esto le parecería a Dahl una tarea más digna que cultivar el fervor nacionalista.

También en su quehacer teórico, acepta el reto de mantener a mitos y héroes estadounidenses fuera de sus teorías. A esta empresa coadyuva considerablemente su trabajo de política comparada que lo ayuda a concebir la democracia fuera de las restricciones propiamente estadounidenses. Esto le permitirá hacer una teoría que le fuera útil a ciudadanos en todo el mundo y no sólo a sus compatriotas o a ciudadanos de Occidente. En 1989, Dahl publicó *Democracy and its Critics*, un interesante tratado de teoría democrática normativa que amplía las ideas fundacionales de su libro *Polyarchy* (1971) y que se informa tanto con estudios comparativos recientes como con análisis histórico. El mito de que la revisión judicial es integral a la democracia, porque hay revisión en Estados Unidos (y eso debería ser razón suficiente para que hubiera en el mundo entero), es abordado teóricamente como un mal innecesario e indigno de una comunidad democrática, que Dahl designa como *demos*, y le atribuye autonomía plena sobre sus decisiones colectivas.

Una democracia con revisión judicial implica un *demos* infantil e inmaduro que requiere guardianes. En tanto que esa revisión es la atribución del Poder Judicial de declarar inconstitucional una iniciativa aprobada por el Poder Legislativo o emitida por el Ejecutivo, lo cual implica que el *demos* es cuidado por una instancia superior para evitarle decisiones de las que después podría arrepentirse. Si el *demos* no tiene la oportunidad de errar al menos con respecto “a los intereses y derechos fundamentales” entonces, dice Dahl, tampoco tendrá la oportunidad de “desarrollar un sentido de responsabilidad por sus acciones colectivas” (Dahl, 1989: 192). Esta posición teórica es plausible para Dahl, dado que ha analizado a

<sup>2</sup> La recopilación incluye fragmentos del capítulo homónimo del libro de Dahl (1956), titulado *A Preface to Democratic Theory*.

países democráticos que no tienen Constitución escrita ni un poder judicial con facultades de revisión constitucional y que, sin embargo, tienen ciudadanía que no abroga derechos de minorías e implementan oportunamente medidas progresistas. Ante ello Dahl pregunta ahora a sus compatriotas: ¿tiene sentido la revisión judicial? Sabiendo que al unísono invocarán *Brown vs. Board of Education*, los confronta con el contexto que antecedió a tal caso.

Con anterioridad a las decisiones (que siguieron a *Brown* y que culminan con la Ley del Voto de 1965, la cual garantiza plenamente los derechos electorales de la población afroamericana) hay un número sustancial de casos en los que la corte utilizó las protecciones de la Carta de Derechos o las enmiendas constitucionales (Décimotercera y Décimocuarta) aprobadas para salvaguardar los derechos de los liberados después de la guerra civil, no para defender los derechos de aquellos que eran demasiado débiles para protegerse a sí mismos a través de la política electoral, sino todo lo contrario. Los triunfadores de la guerra civil fueron principalmente los propietarios de esclavos, en perjuicio de tales esclavos, los blancos en perjuicio de los no blancos y los propietarios en perjuicio de los asalariados y otros grupos (Dahl, 1989: 190).

La evidencia en que se sustenta el cargo de Dahl contra la Suprema Corte, en el sentido de que ésta utilizó tanto la Carta de Derechos como las enmiendas constitucionales posteriores a la guerra civil para vulnerar o conculcar los derechos de los afroamericanos puede identificarse en el texto de la decisión de inconstitucionalidad de la Ley de Derechos Civiles de 1875 (Caso. 109 U.S. 3, 3 S. Ct. 18, 27 L. Ed. 835). La ley mencionada es una versión refinada, de cara a la práctica y a la evolución de las necesidades de los afroamericanos en sus primeros nueve años de libertad y habría de protegerla por otros ocho. La antecedieron las versiones de las leyes de derechos civiles de 1866 y 1870 que, al igual que la de 1875, buscaron hacer realidad las aspiraciones de las Décimotercera y Décimocuarta enmiendas para los afroamericanos. La ley fue puesta en entredicho porque tuvo como consecuencia la imposición de multas y gravámenes a individuos o empresas que incurrieron en actos de discriminación contra afroamericanos. Las causas fueron las siguientes: negación de acceso al restaurante de un hotel en Topeka, Kansas y a la ópera en la ciudad de Nueva York, negación de venta de boletos para mejores asientos en un teatro en San Francisco y a una mujer, prohibición de acceso a un vagón de tren exclusivo para mujeres. Precisamente éste era el tipo de situaciones que la Ley de 1875 buscaba prevenir con la imposición de multas y gravámenes, a fin de garantizar a la población afroamericana “el pleno e igual goce” a tales lugares públicos.

La Suprema Corte declaró inconstitucional dicha ley en 1883, considerando que el Congreso carecía de la facultad para imponer tales infracciones a prestadores de servicios o sus empleados. La opinión de la Corte dejó en claro que no se oponía a la intervención de la autoridad federal, por lo que reiteraba que “la última sección de la enmienda [la Décimocuarta] enviste al Congreso para hacer cumplir la legislación [...]. ¿Para hacer cumplir qué? Para hacer cumplir la prohibición. Para adoptar la legislación apropiada con el fin de corregir los efectos



de tales acciones y leyes que se prohíben y dejarlas sin efecto volviéndolas nulas e inocuas” (Ducat, 2009: 1186). Pero aclara, de este modo, que el Congreso sólo tenía la facultad de castigar a estados que abrogaran “privilegios e inmunidades de los ciudadanos” y de buscar reparación con cargo a los estados, para los ciudadanos afectados por la abrogación; no obstante, la Corte implica en su opinión que en lugar de garantizar lo anterior: “[La Ley de Derechos Civiles de 1875] procede ex directo a declarar que ciertos actos cometidos por individuos deben ser considerados delitos y ser perseguidos y castigados en procesos fincados en las cortes de Estados Unidos. No era correctiva de las violaciones constitucionales cometidas por los estados” (Stephens, Otis y Scheb II, 2008: 39).

La Corte estimó que el enfoque directo de la ley de 1875 disolvía los límites claros y predecibles de la legítima intervención de la autoridad federal implicada en el enfoque correctivo del abuso estatal. Ante el abandono de tal enfoque, la Corte se planteaba que “es difícil ver a dónde va a parar” la autoridad federal. Así, no tuvo reparo en afirmar que la Ley de 1875 “era contraria a la Décima Enmienda de la Constitución” (Ducat, 2009: 1186).

El enfoque correctivo era característico de la Ley de Derechos Civiles de 1866, pues en el contexto que operó dicha ley, los principales obstáculos a la libertad de los afroamericanos venían de los estados. En el contexto de la Ley de 1875 los principales obstáculos los ponían empresas e individuos. Y es que la Décimocuarta Enmienda podía invocarse para proteger a los afroamericanos recién liberados de abrogaciones de los estados, pero no para protegerlos de supuestas abrogaciones de particulares. A diferencia de las de los estados, que eran susceptibles de prohibición por parte de la autoridad federal, las abrogaciones de particulares no lo eran.

La Corte sostuvo que acciones de discriminación como las que la Ley de 1875 buscaba castigar eran actos individuales privados que podían considerarse incorrectos o incluso maliciosos, pero que en ningún caso debía asumirse que infligían daño sustantivo a los destinatarios. Consideraba que a menos que los actos de discriminación contaran con la autoridad o respaldo de las entidades federativas, no podía presumirse que existía una intención y mucho menos una capacidad para infligir daño a los discriminados. La Corte incluso llegó a asumir que, antes de la abolición de la esclavitud, a ningún afroamericano que era libre se le habría ocurrido “pensar que el no ser partícipe de todos los privilegios disfrutados por los ciudadanos blancos implicaba una invasión a su estatus personal de hombres libres” (Stephens y Schebb II, 2008: 40).

En este sentido, para la Corte, la Décimocuarta Enmienda no amparaba el ejercicio de la autoridad federal implicado en la Ley de Derechos Civiles de 1875, con lo que tal autoridad invadía indebidamente la jurisdicción de los estados, además de castigar a ciudadanos por actos que la Primera Enmienda amparaba plenamente. Entonces es cierto, por más trágico que haya sido, que la Suprema Corte utilizó, para vulnerar o conculcar los derechos de los afroamericanos, las protecciones de la Carta de Derechos, en este caso la Primera y la Décima Enmiendas, incluso la Décimocuarta, en una interpretación que sólo reconoce la corrección

de violaciones cometidas por estados como fundamento de la intervención de la autoridad federal. Lo que habilitó o empoderó a la Suprema Corte para tomar una decisión tan perniciosa fue el blindaje que la Constitución otorga a los derechos individuales. A contrapelo, el Congreso republicano buscaba establecer los fundamentos (y es precursor heroico) de lo que hoy conocemos como sociedades democráticas multiculturales. Dicho Congreso reconoció una versión de la humanidad que no cabía en la creencia en torno de los derechos inalienables de los hombres blancos captada en la Declaración de Independencia. Había hombres a los que Dios negó derechos por lo cual había que dotarlos de los mismos en un acto redistributivo que inevitablemente cuestionaría la concepción de inalienabilidad de los derechos y que buscaría ajustarlos a las necesidades y propósitos de una comunidad democrática igualitaria.

El ideal del Congreso republicano era moldear derechos de manera que posibilitaran la civilidad y la tolerancia, y con ello la integración de la minoría afroamericana a la comunidad política estadounidense. Había un propósito para el Congreso que bien valía la pena llevar a cabo (aunque implicara subordinar al mismo algunos derechos) y ése era educar a la población blanca para que reconociera la humanidad y ciudadanía plena de los afroamericanos. La Ley de Derechos Civiles de 1875 era esencial para alcanzar ese propósito. Los derechos que se subordinarían a dicha ley serían la libre expresión, en tanto que prohibía expresiones raciales denigrantes y el uso irrestricto de la propiedad privada, que prohibía a propietarios de empresas de servicios negar el acceso a usuarios afroamericanos. Por eso no se exagera al señalar que con las enmiendas de la posguerra civil los republicanos dieron un “salto cuántico [...] al nacionalizar la protección de los derechos individuales contra abrogaciones de los estados” (Ackerman, 1991: 82). Lamentablemente prevaleció el blindaje de los derechos individuales y en 1883 inició un periodo de la historia estadounidense muy ajeno a los anhelos del Congreso republicano.

Con la inconstitucionalidad de la Ley de Derechos Civiles de 1875, la Corte dio su aprobación tácita a la segregación por raza en el sector privado. Los anuncios de “Sólo blancos” comenzaron a proliferar en el Sur y en el Norte. Esta medida fue una entre varias que le imprimió un sello de legalidad a los esfuerzos, que tenían por objeto restaurar el orden social anterior a la guerra civil. La decisión más trascendente de segregación en Estados Unidos se tomó trece años después con el caso *Plessy vs. Ferguson*, en 1896, cuando la doctrina “separados pero iguales” llegó a ser vista como proveedora de la “igual protección de las leyes” para los afroamericanos (Pearson Education, 2013).

Stephen Tuck mide la devastación política de la época del *apartheid*, al que caracteriza como un periodo de desdemocratización en la Unión Americana. Como destacan Alfred Stepan y Juan J. Linz, con base en datos de Tuck, “la participación de afroamericanos en elecciones en once estados sureños disminuyó del 58 por ciento en 1880, al 36 por ciento en 1892, al 17 por ciento en 1890, al 2 por ciento en 1912” (Stepan y Linz, 2011: 841-856; Tuck, 2009: 139-140). Nos dice Tuck que esta creciente desincorporación de individuos afroamericanos del padrón y del proceso electoral fue efectuada por una serie de enmiendas, convenciones

constitucionales o referendos, a lo largo de los estados sureños, ante la cual los poderes federales se cruzaron de brazos (Tuck, 2009: 142).

En vista del papel de la Suprema Corte en el periodo antes descrito, Dahl invita a reconsiderar la pertinencia la revisión judicial cuando cuestiona si no sería mejor que quedara enteramente en manos del Poder Legislativo la responsabilidad de decidir plenamente el alcance de las leyes y su cumplimiento cabal. Así podría esperarse que el *demos* y sus autoridades designadas desarrollaran con el tiempo un sentido de responsabilidad por sus decisiones. Al menos algunas naciones han sido capaces de desarrollar tal sentido, como lo demuestra *Democracies...*, el estudio comparativo de Lijphart (1984) y que Dahl cita en *Democracy and its Critics*: “de veintiún poliarquías estables, trece tienen alguna modalidad de revisión judicial” y también destaca que en las poliarquías más estables, para proteger derechos e intereses fundamentales: “los ciudadanos se atienen principalmente al proceso democrático reflejado en el parlamento, las elecciones y en algunas ocasiones en referendos nacionales” (Dahl, 1989: 188).

Con esta aclaración que sugiere la plausibilidad de un *demos* sin guardianes, procede a afirmar en su teoría democrática un derecho contrario al que suscribe la Constitución estadounidense, al señalar que el proceso democrático “es uno de los derechos más fundamentales que posee el ser humano [...] el derecho de un pueblo a gobernarse a sí mismo”. Y que si se ha de imponer algún otro que se considere superior en mérito o urgencia, debe tomarse en cuenta que el que busca derrotar es “el derecho a un proceso democrático en el gobierno de un estado democrático, que por tanto es presumiblemente, un buen Estado y posiblemente el mejor tipo de Estado que podría existir” (Dahl, 1989: 191). Desde la perspectiva de esta teoría, es previsible que sean descartados sobre la base de que conculcan o debilitan el derecho a un proceso democrático todas aquellas reglas o procedimientos que lo afecten, ya sea porque introduzcan incertidumbre excesiva sobre retornos de tiempo, esfuerzo y recursos invertidos o porque dejen al alcance de una minoría la reversión de una decisión mayoritaria.

Consecuentemente, desde esta perspectiva también se validarían reglas o procedimientos que optimicen el ejercicio del derecho a un proceso democrático. Esto es posible porque en la formulación de Dahl deja de ser relativo el peso del proceso democrático frente a otros derechos que se presumen inalienables.

Hasta este punto en la discusión sabemos, por un lado, que un sistema político protodemocrático o democrático puede ser deliberadamente diseñado con un sesgo para favorecer el statu quo y que, en todo caso, esto es casi una norma en cualquier proceso de formación de regímenes democráticos. Casi nadie tiene problema para aceptar esto, dado que es inevitable que las reglas del juego sean definidas por los grupos con mayor capacidad de negociación dentro de la comunidad política. Cuando uno acepta, de entrada, estas condiciones por presión o por necesidad, nada descarta que en el futuro, en condiciones más favorables, uno busque cambiar las reglas del juego. El problema surge cuando se niega el sesgo y se aceptan como dadas las reglas del juego o incluso cuando se llega a mitificar el sistema político como una gran creación humana. En este contexto, las reglas

del juego se aceptan como una carga de la tradición, además de los costos que impone por más inequitativos que sean.

Por otro lado, también está claro, a partir de la discusión precedente, que no hay bases contundentes y finales para descartar un proceso democrático de alcance irrestricto. Demandar lo anterior para la mayoría es aceptar la posibilidad de que se equivoque y esto, desde luego, implicará costos para algún grupo. Toda regla implica costos, la cuestión de fondo es si la regla es congruente con una participación política óptima y productiva, y la respuesta es que sí lo es. La regla de sujetarse al juicio superior de los jueces si éstos encuentran que una ley es inconstitucional también tiene costos, pero induce suboptimalidad en la participación política. Si además el esquema de derechos que una revisión judicial pretende defender, es tal que valida la comisión de graves injusticias contra grupos débiles, entonces no sólo debe rechazarse la revisión judicial, sino revisarse los derechos mismos a la luz de las necesidades y del cambiante contexto que enfrenta la sociedad democrática. Son las facultades del Poder Judicial las que deben estar acotadas y no el alcance del proceso democrático. Por lo demás, siempre se puede traer a colación a los representantes de la mayoría y castigarlos electoralmente, mientras que no hay ni cómo traer a cuenta ni cómo castigar a los jueces si se llegan a equivocar.

Si hasta este punto se acepta que se puede esperar que se corrijan sesgos del diseño institucional y que el proceso político tenga un alcance irrestricto, entonces también se puede esperar que las políticas públicas, es decir, los resultados del proceso democrático reflejen objetivos y valores defendibles. Otra vez recurriré a la política comparada y al análisis planteados por Dahl.

### **Contribución de la política comparada a la evaluación del sistema político estadounidense**

Arend Lijphart comparó 36 democracias motivado por el interés de establecer qué tipo de diseño institucional lograba producir una gama de políticas públicas que respondiera al ideal de una “democracia bondadosa y gentil”. La muestra de este estudio incluyó 22 países con economías fuertes y democracias consolidadas (que por cierto había considerado en su estudio de 1984 publicado en el libro *Democracies*) y otros 14 países con economías de renta media y baja. Los resultados de este estudio los publicó Lijphart en *Patterns of Democracy* (1999) y documentan un hallazgo importante para la evaluación de sistemas políticos. Lijphart usa la categoría de “Consensus Democracies” para incluir a democracias parlamentarias mayoritarias que procesan algunas de sus decisiones con procedimientos de corte corporativista, en lugar de depender exclusivamente de los procedimientos pluralistas.<sup>3</sup> Cabe aclarar que utiliza una escala en la que de un lado están las demo-

<sup>3</sup> Uno de los textos que muestra el contraste entre sistemas de representación de intereses pluralista y corporativista con una talentosa combinación de erudición y pedagogía es “Still the Century of Corporatism” de Philippe Schmitter (1974: 85-131).

cracias mayoritarias y del otro las democracias de consenso, y que los resultados de sus mediciones lo llevan a concluir que las segundas exceden a las primeras en casi todos los rubros de medición. En otras palabras, la conclusión general es que la democracia de consenso, como modelo de diseño institucional, tiende a ser más igualitaria que la democracia mayoritaria.<sup>4</sup>

[Las] democracias de consenso demuestran estos atributos de bondad y gentileza en las siguientes maneras: es más probable que sean Estados de bienestar, tienen un mejor expediente en relación con la protección ambiental, meten a menos gente a la cárcel, es menos probable que recurran a la pena de muerte, además de que las democracias de consenso del mundo desarrollado son más generosas con su asistencia económica a las naciones en desarrollo (Lijphart, 1999: 275-276).

Dentro de la categoría de democracias mayoritarias en el conjunto de países evaluados están entre otros, Francia, Australia, Grecia, Canadá, Gran Bretaña y desde luego Estados Unidos. Esto da pie a una aclaración importante. Aunque los hallazgos de *Patterns of Democracy* ubiquen a las democracias mayoritarias como una categoría que alcanza en promedio menos resultados favorables que las democracias de consenso, de cualquier manera es posible argumentar que las democracias mayoritarias, que no incluyen diseños contramayoritarios, tienen mayores méritos que las que sí incluyen tales diseños.

En un extremo podemos considerar democracias mayoritarias irrestrictas, como la de Gran Bretaña, con méritos tales como la rendición de cuentas electoral a la que están sujetos los gobernantes y la capacidad para gestionar de manera expedita y efectiva coyunturas de crisis, y en el otro extremo, democracias con el mayor número de vetos como es el caso de Estados Unidos; no obstante, en este punto del trabajo es necesaria una aclaración importante. Mi argumento fundamental es en pro de una participación política óptima, es decir, de un ejercicio libre de las graves incertidumbres y de la sobreinversión de esfuerzos y de recursos que provocan, tanto un mecanismo de elección alterno al del voto ciudadano como lo es el Colegio Electoral, como la concentración de poder en manos de cien senadores que no están debidamente aislados de la presiones de los intereses económicos nacionales y extranjeros, así como el sistema de vetos. Siendo ése mi argumento, de cara a la prueba empírica que presenta Lijphart en contra de democracias mayoritarias con o sin suboptimalidades como las que cuestiono en este capítulo, resulta necesario que delimite el alcance de mis palabras. Es importante subsanar las suboptimalidades que producen los diseños contramayoritarios porque afectan la dignidad ciudadana, es decir, constituyen una forma de maltrato institucional que no tiene otro objeto más que limitar el control del proceso democrático al grueso de la

<sup>4</sup> Esta conclusión contrasta con la de su estudio comparativo antecedente, en el que Lijphart afirma: “[mi] análisis sugerirá que la democracia mayoritaria es especialmente apropiada para, y trabaja mejor en, sociedades homogéneas, mientras que la democracia de consenso es más adecuada para sociedades plurales. Aparte de lo anterior, hay relativamente poca variación en los niveles de desempeño que logran las democracias analizadas en este libro” (Lijphart, 1984: 4).

ciudadanía, a fin de que los que dominan la economía puedan usar ese proceso para optimizar sus propios intereses. Así, las suboptimalidades que enfrenta la ciudadanía están negativamente correlacionadas con las optimalidades que gozan los que dominan la economía, pero subsanar esas suboptimalidades sólo tiene sentido si se enfrenta la realidad de que con excepción de dos democracias mayoritarias, Francia y Canadá, el resto de ellas son pésimas para producir bienestar social. Hago esta precisión normativa, porque de otro modo la implicación de la investigación de Lijphart para el conjunto de democracias mayoritarias podría volver irrelevante mi propuesta de democracias mayoritarias libres de suboptimalidades. Defiendo aquí que no es redundante en la medida en que el trato digno al ciudadano es integral a todo arreglo institucional democrático, sea éste mayoritario o de consenso y que eso es lo que busca mi perspectiva de optimalidad. Acepto, no obstante, que no es una consideración suficiente y plausible que el ciudadano sea tratado con la dignidad que merece, si ello excusa al ciudadano y a su régimen, de procurar la igualdad socioeconómica. No sólo hay que contemplar lo anterior, sino siguiendo el ejemplo de Francia y Canadá hay que cerrarle el paso a las tendencias institucionales de inequidad con políticas sociales abarcales. Con esto cierro mi aclaración y regreso al tema de la contribución de la política comparada al mejor entendimiento de los problemas del sistema político estadounidense.

He mencionado la investigación de *Patterns of Democracy* porque Dahl tuvo la oportunidad de consultar y utilizar sus resultados. De los 35 países que Lijphart consideraba, Dahl circunscribe su comparación a los 22 países entre los cuales se encuentra Estados Unidos, cuya principal característica es que son democracias consolidadas. Presenta el análisis de esos datos en *How Democratic Is the American Constitution?* (Dahl, 2002): los resultados del estudio reportan en el tercio superior de las evaluaciones, que Estados Unidos ocupa el quinto lugar en crecimiento económico y nada más. En el tercio inferior de las evaluaciones, que Estados Unidos ocupa el cuarto lugar en la brecha ricos-pobres; décimo séptimo en gasto social, décimo séptimo en índice de bienestar, décimo octavo lugar en representación de la mujer en el legislativo, décimo noveno en eficiencia energética y en ayuda externa, vigésimo primero en participación electoral, y primer lugar, pero en tasa de encarcelamiento, es decir, con la tasa más alta de encarcelamiento de las veintidós democracias consolidadas (Dahl, 2002: 53). Estos resultados de investigación de política comparada comienzan a presentar una imagen poco favorable para Estados Unidos. ¿A qué atribuye Dahl este desempeño tan mediocre entre las veintidós democracias avanzadas del mundo? Él no tiene una hipótesis concreta para contestar esta pregunta, sino sólo una intuición y ésta es que los ciudadanos no pueden utilizar el proceso democrático para obtener las políticas que quieren o necesitan, dado un conjunto de rigideces institucionales que principalmente subvierten la condición de igualdad política del ciudadano. Describo a continuación la crítica de Dahl a dos instituciones: al Senado, cuya integración induce una grave desproporcionalidad en la representación política del ciudadano; la otra es al Colegio Electoral, que bajo condiciones de altísima competitividad determina el resultado de la elección presidencial con independencia del voto ciudadano y que, por lo tanto, implica una forma

de tutelaje de los ciudadanos por parte de los electores del colegio, similar al ejercido por la Suprema Corte de Justicia. Doy cabida a estas críticas aquí porque son relevantes a la construcción de mi concepto de suboptimalidad política.

Dahl tiene como principal criterio el de la igualdad política y lo ve limitado en Estados Unidos por la desproporcionalidad de la representación de senadores por estado y por las distorsiones que impone la asignación de votos del Colegio Electoral. Ve como origen de esta desproporcionalidad, la igualdad de estatus de los miembros de la unión o pacto federal, reflejada en su cuota fija de dos senadores por estado independientemente del tamaño de la población. Esto está establecido en el artículo 5º de la Constitución de Estados Unidos. El Senado, que busca asegurar la condición de igualdad de entidades federales, subvierte la igualdad política de los individuos y con ello el funcionamiento del sistema mayoritario. El efecto es el siguiente: si se estableciera como base el estado con más electores registrados y tuviera cuarenta millones de electores podríamos establecer que ése es el único caso en que cada elector cuenta por uno y que su influencia sobre el sistema político cada vez que votan por senadores es de uno, independientemente del partido que gane el puesto. Si la influencia del elector es uno para el estado A con cuarenta millones de electores, entonces la influencia en el estado B con diez millones de votantes sería de 4 y la del estado C con quinientos mil sufragistas sería de ochenta. Esto equivaldría a un sistema con votos múltiples, como aquel en el que se asignaban más votos —esto es, más influencia— a quien tuviera más estudios o más propiedad.

Probablemente en la vida real el ciudadano de un estado como C no llegue a advertir que tiene más influencia que un ciudadano como A, pero sin duda lo advierte el senador de un estado como C cuando es capaz de derrotar en la cámara con su voto en contra la propuesta del senador de un estado como A. Y no sería extraño que el senador de A resintiera tal derrota enormemente. Distorsiones de este tipo generan situaciones de grave riesgo dentro del sistema político constituyéndolas en ventanas de oportunidad para la corrupción o la opresión. Al respecto, destaca Dahl, con base en la investigación de Barry Weingast:

Hasta los años cincuenta del siglo XIX, la igual representación en el Senado otorgó “al sur un veto sobre cualquier política que afectara la esclavitud”; entre 1800 y 1860 ocho iniciativas antiesclavistas fueron aprobadas en la Casa [de Representantes], y todas fueron derrotadas en el Senado. El veto sureño no dejó de existir con el fin de la guerra civil. Después de ésta, los senadores de otros estados otorgaron su apoyo al veto sureño con el fin de obtener su respaldo para aprobar sus propias políticas. De esta manera, el veto sureño no sólo contribuyó a acortar prematuramente el proceso de reconstrucción; durante todo un siglo más se aplicó el veto para impedir que la nación aprobara leyes federales para proteger los más básicos derechos humanos de los afroamericanos (Weingast citado en Dahl, 2002: 53).

El argumento en pro de la optimalidad de la participación política intenta cerrar ventanas de oportunidad para la corrupción y otras iniquidades como la que se abrió para los senadores del Sur por más de ciento cincuenta años. Seguramente

hay muchas más abiertas para otros fines igualmente perversos. En vista del caso sureño, uno aprecia que, si bien el requisito de representación de dos senadores por entidad federativa no tiene un efecto de sobrerrepresentación de ciudadanos de estados pequeños que sea tangible para ellos, ciertamente es un premio de lotería para sus senadores. La diferencia en esfuerzo, recursos y responsabilidad de los candidatos a senadores en estados muy poblados para llegar al Senado es realmente obscena comparada con los que acceden a éste, provenientes de estados-boutique como Vermont, Delaware y Wyoming. También hay que tomar en cuenta que el Senado, por ser una institución realmente pequeña compuesta por cien representantes, que son miembros de sólo dos partidos y que pueden aprobar legislación con un 51 por ciento de los votos, es decir, exactamente con 51 votos; crea oportunidades de abuso de poder y corrupción. Los senadores son visibles y accesibles, así que si la aprobación de una ley está en puerta, es de esperarse que, dado el bipartidismo competitivo, no se cuente con más de sesenta senadores en el mejor de los casos, para llevar una iniciativa al pleno. Cualquier grupo de interés sólo tendría que concentrar sus esfuerzos en cabildeo efectivo sobre diez senadores para que no pase la iniciativa.

El cabildeo implica dinero o pago en especie, es decir, reciprocidad de apoyo en la aprobación de otra ley a cambio de desistir de la iniciativa que está por presentarse. Tener una institución así de poderosa, compacta, con representantes altamente visibles y accesibles y en ocasiones demasiado solícitos, implica que cualquier medida importante en la que esté mucho en juego para el bien de los ciudadanos puede ser revertida. La iniciativa de reforma de salud de Obama tuvo un respaldo de cincuenta y nueve senadores (Stepan y Linz, 2011: 848), y aun así Obama tuvo que negociar en corto (antes de que la iniciativa llegara al pleno) la dilución de algunos de sus beneficios. Ahora bien, dado que para aprobar enmiendas constitucionales se requieren sesenta y seis votos (que realmente resulta difícil reunir), no es extraño que legiones de cabilderos de Estados Unidos, incluso del resto del mundo, se den cita en el Senado con el único propósito de encontrar senadores que se presten a *matar* la enmienda en turno. En estas condiciones, no es raro que el ciudadano estadounidense acumule mucho tiempo y esperanzas perdidas en su registro de tiempo dedicado a la política.

En tanto que los votos del Colegio Electoral son más relevantes para el resultado de la elección presidencial que los de los ciudadanos, la desproporcionalidad que provoca su asignación que sigue la modalidad de todo-para-el-ganador puede ser problemática. Por ejemplo, si un estado tiene trece sufragios, un candidato con un pequeño margen de ventaja sobre su oponente en ese estado se llevaría los trece. Cuando los candidatos tienen una mayoría clara tipo alud (*landslide*) suele haber clara coincidencia entre mayoría de votos del colegio y mayoría de sufragios de ciudadanos. Pero cuando la mayoría es estrecha en sufragios de ciudadanos puede haber reveses por efecto de la asignación todo-para-el-ganador de votos del Colegio Electoral, de tal manera que termine ganando la presidencia alguien que no obtuvo la mayoría de los sufragios del ciudadano.

Cuando algún estado se vuelve decisivo para la victoria en el conteo de votos del Colegio, dicha entidad recibe atención desmedida de medios, promotores de



voto y candidatos, aunque uno de ellos realmente no necesite los de los ciudadanos. Éste es un típico caso de distracción ociosa y fútil de energías, tanto de candidatos como de ciudadanos. Palabras más palabras menos, el voto del colegio trivializa la tarea cívica concreta de ciudadanos de carne y hueso. Una política que buscara honrar y corresponder el esfuerzo de partidos, candidatos y sobre todo de los ciudadanos en el proceso electoral, no tendría que tener ninguna contemplación para suprimir el voto del Colegio Electoral. No ha faltado el clamor popular y la voluntad de otros actores políticos para abolir a dicho colegio como mencionan Stepan y Linz (2011: 846), “recientemente el 83 por ciento [de los miembros de la] Casa de Representantes votó para abolir el Colegio Electoral, pero la enmienda propuesta fue derrotada en el Senado”.

Hasta aquí la suboptimalidad ha consistido en reglas o procedimientos que afectan la condición ciudadana e incrementan los costos de participación política, porque favorecen el desperdicio de energías y recursos y generan oportunidades o condiciones favorables para que actores políticos actúen en contra de los intereses de los ciudadanos u otros actores políticos. En la siguiente sección comenzaré a considerar otro tipo de reglas que revierten de golpe iniciativas aprobadas por el Congreso o incluso enmiendas constitucionales aprobadas por éste y la presidencia. Se trata de los vetos (1) de la Casa de Representantes, (2) Senado, (3) presidente y (4) entidades federativas en caso de enmiendas constitucionales. Los vetos, diseño contramayoritario por excelencia, completan el paquete de diseños de suboptimalidad política, pero como se podrá apreciar en los resultados del siguiente estudio comparativo, el efecto político negativo de los vetos tiene a su vez efectos socioeconómicos negativos para la ciudadanía.

## **La democracia consolidada más desigual del mundo desarrollado**

Alfred Stepan y Juan J. Linz (2011), dos comparatistas de renombre mundial, publicaron una reseña en diciembre de aquel año de dos libros inusuales en sus supuestos y enfoques, así como un reporte preparado por el grupo de trabajo sobre desigualdad y democracia, de la Asociación Estadunidesa de Ciencia Política (APSA, por su siglas en inglés), titulado “American Democracy in an Age of Rising Inequality”, que Stepan y Linz consideran que confirma la resistencia de científicos políticos en la academia estadounidense a ver más allá de la retórica del excepcionalismo de su nación.<sup>5</sup>

El primer libro lleva por título *Democratization in America: A Comparative-Historical Analysis*, y fue coordinado por Desmond King, Robert C. Lieberman,

<sup>5</sup> A ellos les pareció que el equipo formado por “figuras pioneras, como Jacob Hacker, Larry Bartels, Lawrence Jacobs y [Theda] Skocpol, eludió a toda costa poner énfasis en que Estados Unidos no era un rezagado en materia de bienestar” (Stepan y Linz, 2011: 843). Se formaron esa opinión a partir del contenido de las páginas 15-16 del “Task Force Report on Inequality and American Democracy” (2004).

Gretchen Ritter y Laurence Whitehead. El supuesto inusual del libro es que como cualquier otro país del continente americano, Estados Unidos puede tener en su interior coaliciones e incluso algunas instituciones: (1) con intereses creados en la subversión de un régimen democrático a fin de crear uno no democrático o (2) interesadas en mantener y defender, dentro de un nuevo régimen, privilegios y prerrogativas obtenidas en una etapa histórica previa al tránsito de dicho régimen a la democracia o (3) interesadas en congelar temporalmente el ejercicio de algunas libertades y derechos, con el fin de alcanzar metas de estabilización económica o de cambio estructural, sin llegar a descartar completamente la adhesión del régimen a la democracia. Con base en este supuesto puede también estudiarse qué tan consolidado está el ejercicio de libertades y qué tan eficaces son las instituciones para salvaguardar ese ejercicio, así como qué tanto se protege la integridad del proceso democrático. Sobre la base de este supuesto es posible sujetar a Estados Unidos al enfoque analítico de democratización comparada al que se sometió tanto a naciones de Latinoamérica en los ochenta como a las de Europa del Este, Asia Central, Cáucaso y Balcanes a partir del colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Lo que identifica el libro es que Estados Unidos ha experimentado a lo largo de su historia “grandes movimientos de des-democratización, sin cambio de régimen y dentro del régimen democrático” (Stepan y Linz, 2011: 843).

El segundo libro reseñado fue *The Unsustainable American State*, un volumen coordinado por Lawrence Jacobs y Desmond King. Este trabajo se ubica en la categoría de “American Politics”, pero su contenido crítico destaca la posposición ad infinitum de iniciativas de reforma social, lo cual dista mucho de la complacencia que caracteriza a los estudiosos de esa subdisciplina. Además está muy conectado con una preocupación de Stepan y Linz que confrontan en esta reseña y ésta es, “que probablemente Estados Unidos tiene arreglos institucionales que, con el paso del tiempo, tienden a aumentar en lugar de reducir la igualdad”. Los hallazgos de dicho libro contrastan con una de las conclusiones del equipo que preparó el reporte *American Democracy in and Age of Rising Inequality*, que, como mencionan Stepan y Linz, “parece haberse esmerado en destacar que Estados Unidos no era un rotundo rezagado en materia de bienestar” (Stepan y Linz, 2011: 843). Así, ambos especialistas quedaron insatisfechos con el sesgo del reporte y frustrados por la no disponibilidad de datos comparativos sistemáticos de desigualdad y políticas sociales para el periodo que cubre el reporte de la APSA. Por lo anterior, proponen ofrecer en la reseña una colección de “datos reveladores” comparativos sobre la desigualdad que incluyan a Estados Unidos con el fin de contrarrestar la imagen de ese país como una “democracia inmanente” que, en opinión de Whitehead y O'Donnell (quienes acuñaron el término) es “ese régimen tan confiado de su estatus inherentemente democrático que puede tratar a la comparación externa como superflua” (O'Donnell y Whitehead, 2009: 36).

Stepan y Linz parten de una pregunta para hacer comparaciones: ¿Estados Unidos tiene más estructuras políticas y jugadores de vetos que sean “restrictivas de la mayoría” e “inductivas de la desigualdad” que otros países? Ellos asumen que un jugador de veto es el agente que lo aplica y que para eso deben existir puntos de

veto constitucionalmente atrincherados y electoralmente generados. Así, el jugador de veto existe, si tiene el potencial para controlar un punto de éste.

Con estas aclaraciones, Stepan y Linz proceden a comparar cuántos jugadores de veto existen en un grupo de veintitrés democracias seleccionadas también de la investigación de Lijphart (1999), los resultados son los siguientes: hay 12.5 países con un jugador de veto, 7.5 países con dos jugadores de veto, dos con tres jugadores de veto y sólo hay uno con cuatro jugadores de veto que es, precisamente, Estados Unidos.

Stepan y Linz utilizan dos indicadores, uno de ellos es “Porcentaje de reducción de pobreza de hijos de madres solteras debido a transferencias gubernamentales” (Rainwater, 1997, cuadro 7: 16). Sólo se comparan dieciséis países del grupo de veintitrés democracias consolidadas. El año de la información de cada país varía: unos países tienen datos de 1982 como mínimo en la comparación y otros tienen como máximo datos de 1992. En todo caso se citará el año específico para cada país que se mencione. Otro indicador es el de “Población mayor de 60 años en pobreza” (Atkinson *et al.*, 1995: 104) como en el caso anterior se comparan dieciséis países del grupo de veintitrés democracias consolidadas. También presentan una lista de veintidós países ordenados de mayor a menor Gini. En este caso se excluye a Costa Rica y no aparecen los datos para Luxemburgo. El primer indicador “Porcentaje de reducción de la pobreza de hijos de madres solteras debido a transferencias gubernamentales” es resultado de un indicador que contiene el “Porcentaje de pobreza de hijos de madres solteras antes de transferencias gubernamentales” que se compara con otro indicador que contiene “Porcentaje de pobreza de hijos de madres solteras posterior a las transferencias gubernamentales”.

Así, lo que nos muestra el primer indicador “Porcentaje de reducción de la pobreza de hijos de madres solteras debido a transferencias gubernamentales” es el porcentaje de la población objetivo, que alcanzó a cubrir el ejercicio de la partida presupuestal. La lista está organizada de menor a mayor porcentaje en la reducción de pobreza y la encabeza Estados Unidos (1989) con un 15 por ciento de cobertura y en último lugar se halla Alemania occidental (1989) con el 90 por ciento de cobertura. Esto implica que, en 1989, Estados Unidos sólo alcanzó a reducir el 15 por ciento de la pobreza de hijos de madres solteras, quedando todavía un 60 por ciento en pobreza, después de ejercer la transferencia; y que en el mismo año, Alemania occidental casi acaba con la pobreza de hijos de madres solteras quedando sólo un 4 por ciento de los mismos en pobreza, después de ejercer la transferencia.

El punto de inicio para Estados Unidos era desde luego abrumador, porque tenía en 1989 un 70 por ciento de hijos de madres solteras en pobreza, mientras que Alemania occidental, en el mismo año, sólo tenía el 44 por ciento de hijos de madres solteras en tal condición. Lo que esto pone de manifiesto es que Estados Unidos dispuso una cantidad muy pequeña respecto de las necesidades de la población estudiada, mientras que la cantidad que dispuso Alemania occidental en el periodo 1978 a 1989 fue casi óptima. No es posible establecer a partir de este dato que Estados Unidos ha sido deficiente en la atención de la pobreza de hijos de madres solteras. Stepan y Linz advierten: “carecemos de datos sistemáticamente

comparativos de muchas naciones para el periodo” (Stepan y Linz, 2011: 843). Lo que sí podemos decir es que el contraste en las políticas de atención de la pobreza de hijos de madres solteras de 1989 entre la Alemania previa a la unificación y Estados Unidos cuenta una historia distinta de la que típicamente se suele contar sobre la política social de Estados Unidos y clava una espina en los investigadores para que comiencen a recabar los datos “sistemáticamente comparativos” del periodo.

La lista de población mayor a sesenta años en pobreza indica, de mayor a menor, el porcentaje de pobres de este grupo de edad por país. Estos datos comprenden distintos periodos variando el número de años a partir de los cuales se estima el porcentaje promedio. La lista está encabezada por Estados Unidos con un promedio del 21 por ciento calculado con base en el periodo 1974-1994 y en último lugar está Holanda con un promedio del 2 por ciento calculado con base en el periodo 1977-1994. En este caso, los periodos de comparación son bastante amplios como para identificar un rezago claro, en la política social estadounidense de atención al grupo de edad mencionado, respecto de los otros quince países.

En otras palabras, la comparación destaca que en las dos décadas a partir de 1974 Estados Unidos registró el promedio porcentual más alto de pobres, mayores de sesenta años. Esto sugiere que es poco probable que dicho porcentaje se haya reducido radicalmente en los siguientes tres lustros; no obstante, hay que conseguir los datos de todos para confirmarlo.

La lista de promedios de Gini del periodo 2000 a 2010 (UNDP, 2010, cuadro 3: 152-155) de veintidós de los veintitrés países que se comparan está ordenada de mayor a menor y también la encabeza Estados Unidos con un Gini de 0.408 y en el vigésimo segundo lugar está Dinamarca con un Gini de 0.247. Aquí no hay duda de que Estados Unidos se mantuvo encabezando la lista como país con mayor desigualdad de 22 de las democracias más consolidadas a lo largo de la década. Ahora bien, uno no puede culpar a Estados Unidos si no culpa también a otros distinguidos países mayoritarios, pues el “mal de familia” entre mayoritarios es tener promedios Gini más altos que las democracias de consenso. Con base en esta lista relaciono el Gini promedio de países de acuerdo con el número de vetos. Muestro el índice de Gini de todos los países con un veto y también para verificar el “mal de familia”, el Gini promedio de países mayoritarios con un veto y el de países con democracia de consenso con un veto, para al final poder comparar a Estados Unidos con promedios de democracias mayoritarias, por cada número de veto. Esto parece tener más sentido, dado que por la investigación de Lijphart sabemos que las democracias de consenso son las más gentiles y bondadosas y que, por tanto, encabezarán las listas de mejores niveles de bienestar. Véanse los resultados en el cuadro 1.

A la pregunta que plantean Stepan y Linz: ¿Estados Unidos tiene más estructuras políticas y jugadores de vetos que sean “restrictivas de la mayoría” e “inductivas de la desigualdad” que otros países? Respondemos que sí con base, meramente, en la correlación entre número de jugadores de veto y el índice de Gini de ese país. También podemos decir, a partir del promedio de Gini de todos los países del conjunto en comparación, que la desigualdad crece con cada incremento del

CUADRO 1  
 PROMEDIOS DE GINI DE PAÍSES  
 CONFORME AL NÚMERO DE JUGADORES DE VETO

<i>Jugadores de veto</i>	<i>Democracias mayoritarias</i>	<i>Democracias de consenso</i>	<i>Total</i>
1	0.352	0.280	0.312
2	0.321	0.306	0.314
3	0.352	0.337	0.345
4	0.408		0.408

NOTAS: Países con 1 jugador de veto [(mayoritarias: Grecia, Portugal, Gran Bretaña, Irlanda, Francia\*); (consenso: Nueva Zelanda\*\*, Finlandia, Suecia, Dinamarca, Noruega, Austria)]; Países con 2 Jugadores de veto [(Mayoritarias: Italia, Japón, España, Canadá); (consenso: Alemania, Holanda, Bélgica)]; con 3 Jugadores de veto [(mayoritaria: Australia); (consenso: Suiza)]; con 4 jugadores de veto (mayoritario: Estados Unidos).

\* Francia se asigna al grupo de 1 jugador de veto porque el objetivo del diseño institucional de 5ª República es generar "mayorías claras y constantes", por tanto, la ubico en el grupo de jugadores de veto que suele caracterizarla: la regla es la no cohabitación, la excepción es la cohabitación, que es cuando se presenta un segundo jugador de veto.

\*\* Nueva Zelanda adoptó el sistema proporcional en 1993, por lo que debe considerársele como democracia de consenso.

FUENTE: Stepan y Linz (2011, cuadro 3: 847).

número de jugadores de vetos, hasta que se llega al peor de los casos, que es el único país de la muestra con cuatro vetos.

De igual modo, se afirma que las democracias gentiles y bondadosas pierden esas características conforme crece el número de jugadores de vetos, hasta llegar al caso de Suiza con tres jugadores, que tiene un índice de Gini más elevado que los siguientes países mayoritarios como Francia, con un solo jugador, y Japón y Canadá con dos jugadores. El caso en el que no es evidente que se aumente el índice de Gini con cada incremento de jugadores de vetos, hasta tres vetos, es el de las democracias mayoritarias.

Lo paradójico es que las democracias con un jugador de veto son todas integrantes de la Unión Europea, con lo que se puede decir que instituciones mayoritarias anulan en medida considerable el efecto de instituciones igualitarias como el Capítulo Social de la Unión Europea, porque los índices Gini de los siguientes países europeos mayoritarios con un solo veto no están muy a la zaga de Estados Unidos: Portugal con 0.385, Reino Unido con 0.360, así como países mayoritarios con dos jugadores de vetos como Italia con 0.360. De cara a estos datos, uno se pregunta si acaso las instituciones mayoritarias no tienen un sesgo intrínsecamente antigalitario.

Para entender mejor el caso de estudio de este capítulo, consideremos que lo menos que puede conseguir como índice de Gini una democracia mayoritaria consolidada es lo que obtiene Canadá que es 0.326. Así, aun si Estados Unidos

redujera sus vetos a uno, de todas maneras tendría un larguísimo camino que recorrer. Esto lo sugiere el caso de Nueva Zelanda, que en 2010 llevaba ya diecisiete años de haber abandonado el mayoritarismo y adoptado un sistema electoral proporcional; no obstante, hacia 2010, el índice Gini de 0.362 era el tercero más alto del conjunto de comparación. Lo anterior sugiere que revertir las desigualdades del mayoritarismo aun cuando éste se abandona también lleva bastante tiempo. Entonces hasta aquí podemos concluir que ser una democracia mayoritaria tiene sus desventajas, pero ser una con cuatro jugadores de veto es definitivamente el peor de todos los casos.

## Conclusiones

En vista de lo anterior, a mi argumento sobre suboptimalidad de los resultados del sistema político de Estados Unidos que producen el Colegio Electoral y el Senado, añadido el de la suboptimalidad que induce el sistema de vetos. Desde mi interpretación de costos para la acción colectiva, considero el veto como el más gravoso y desestructurante para la organización política de gran escala. Mientras que superar el veto requiere de organización política a gran escala y a costos de organización enormes, defenderlo está al alcance de organizaciones pequeñas que actuarían rápido y de manera coherente, incurriendo en costos organizativos muy accesibles. Que el sistema político de Estados Unidos disuade la organización política en gran escala lo sabemos por el estudio comparativo de Lijphart (1999), cuyos resultados disemina Dahl (2002), que de las veintidós democracias avanzadas que conforman la versión de Dahl, Estados Unidos ocupa el lugar veintiuno en participación electoral. El esfuerzo y recursos que el ciudadano invierte en participar pueden ser echados por la borda si alguna iniciativa que ocupó un lugar central en la agenda del candidato presidencial ganador es rechazada por cualquiera de las dos cámaras.

El problema mayor en este tipo de situaciones es que los que ejercen el veto son los que en caso de una iniciativa normal impiden su aprobación. Los que la impiden, no pasan por un proceso de competencia electoral abierto a toda la nación y con escrutinio de los medios haciendo un esfuerzo de comunicarse con todos los sectores del electorado y debatiendo con su contrincante, como lo hace el candidato presidencial. Lo hacen a oscuras, sin publicidad, con cabilderos e incentivos económicos. Su función simplemente es impedir la mayoría en la Casa de Representantes y, cuando no lo logran, les resulta de todos modos más probable lograr impedir la aprobación mayoritaria en el Senado.

Paradójicamente, incluso es más fácil impedir la aprobación de enmiendas, pues la coalición que busca la aprobación necesitará el 66 por ciento de los votos, mientras que los opositores sólo necesitarán el 35 por ciento de éstos. Si la coalición proponente logra vencer la resistencia y la aprobación de ambas cámaras, se simplifican las cosas aún más para los oponentes, pues pueden ganar la batalla con aportar el 26 por ciento de resistencia de congresos locales, mientras que los proponentes sólo ganarían con el 75 por ciento de aprobación de esos congresos.

Para colmo, si el presidente propone una iniciativa vemos que no la tiene fácil, pero, eso sí, la Constitución le facilita enormemente oponerse. Vetar una iniciativa aprobada por ambas cámaras y enfrentar a la coalición proponente a que supere el veto enfrentando la contrariedad de tener que incrementar su apoyo del 51 al 66 por ciento lo que a su vez facilita la victoria a la oposición, pues vencería con sólo obtener el 35 por ciento de los votos. En suma, el sistema de vetos es un campo de juego inclinado a favor de quien se opone y el que propone tiene que mover cielo, mar y tierra. No es extraño que la ciudadanía no sienta un entusiasmo enorme por participar. Algunos especialistas en Estados Unidos han querido paliar este hecho destacando que, si bien la participación en elecciones presidenciales es modesta (un 53 por ciento con el 47 por ciento de abstención), Estados Unidos supera a otros países en formas no electorales de participación (Kousser y Ranney, 2011: cuadro 19, 2: 682); no obstante, uno argumentaría que en países donde el proceso electoral genera retornos satisfactorios en términos del tiempo y recursos invertidos, habría poca razón para que el ciudadano volviera su vista a formas no electorales de participación. No hay razón ni alternativa de consolación en el vano juego de serpientes y escaleras que es el proceso político en Estados Unidos para los ciudadanos comunes y corrientes. He argumentado aquí, basándome en Dahl, que el diseño institucional de los constituyentes no tuvo otro fin que no fuera el de atrincherar privilegios de la clase pudiente, que ha sido la única minoría a la que ha servido bien dicho diseño.

Los intereses de los estados también quedaron atrincherados en el artículo 5º de la Constitución. Todos los demás quedaron a merced de la minoría pudiente y de los intereses predominantes en el Senado. El sistema político fue fundado como cualquier otro nuevo régimen democrático, con sus prebendas para los grupos con mayor poder de negociación en el momento de su fundación. Como todo sistema democrático, las instituciones políticas estadounidenses deben adaptarse en el curso del tiempo a nuevas ideas, demandas, circunstancias y redistribuciones de poder en la sociedad.

De igual manera —con base en Dahl—, argumento que la enmienda profética que se le hizo a la Suprema Corte de velar por la justicia y alzar la voz contra los fuertes (cuando éstos abusaran de los débiles) es una expectativa sin sustento. Si alza la voz por una buena causa y no hay una corriente de opinión fuerte que la respalde, no hay nada para que la Suprema Corte avance dentro del proceso político; en cambio, al igual que todos los demás jugadores de veto, tiene mucho que hacer para contrarrestar el cambio o para retrasarlo. Ahora bien, si hay una corriente de opinión fuerte a favor de una causa, entonces el Poder Legislativo bien podría introducir leyes que respondan a ella y hacer que se cumplan —claro está—, si el Senado lo permite y la Suprema Corte no lo declara inconstitucional.<sup>6</sup> Los constituyentes que buscaron proteger a los propietarios del pillaje del *demos* también buscaron protegerlo de sus errores, con la revisión judicial. Lo que estaba en juego para los constituyentes no era la percepción de la proclividad autodestructiva del *demos* (la

<sup>6</sup> Véase la nota sobre repetidas declaraciones de inconstitucionalidad de leyes que introducían compensación por accidentes laborales y regulación de empleo para menores de edad, en (Dahl, 1989: 359).

que se supone afecta a todo proyecto colectivo de democracia pura), sino su designio de que el proceso político fuera limitado para que fuera también inofensivo a los intereses de la clase propietaria. Lo que está en juego para el *demos* ahora es recuperar íntegro su “derecho a un proceso democrático en el gobierno de un Estado democrático”.

Aparte de la revisión crítica de los fundamentos institucionales estadounidenses, que restan eficacia a la actividad política y restringen el alcance del proceso democrático, que a su vez induce el análisis de política comparada, queda como hipótesis de trabajo el planteamiento de Stepan y Linz, de que las estructuras “restrictivas de la mayoría” son congruentes con o forman parte de una estructura institucional que es inductora de la desigualdad (*inequality-inducing*).

Para avanzar de una hipótesis de trabajo a una firme, hay que pasar de los indicios (mayor parte de los datos que Dahl ofreció) con base en el análisis más detallado para Estados Unidos de los datos recabados por Lijphart (1984) y los destacados por él mismo (1999), así como los que ofrecen Stepan y Linz (2011) a los datos “sistemáticamente comparativos” del periodo 1990 a por lo menos 2010. Inaugurar esta veta de investigación generaría un revisionismo crítico de los estudios estadounidenses que, en lugar de soslayar “la comparación como superflua” —como destacan O'Donnell y Whitehead—, descansen en aquélla. Si la sombra de duda de los estudios de política comparada sobre las instituciones políticas estadounidenses se confirmara en el sentido de que éstas producen y, con el paso del tiempo, acumularán desigualdad, eso no sólo tendría consecuencias negativas para la estabilidad interna. En el frente externo, Estados Unidos tendría bastante menos bondades para atribuirse a sí mismo frente a las potencias que le disputan la hegemonía, que las que tradicionalmente ha presumido. Si hubiera algún argumento económico que descartara el requisito de que una potencia económica fuera igualitaria, entonces no tendríamos por qué dudar que Estados Unidos vaya a tener un largo predominio frente a las otras potencias emergentes del siglo XXI. Aunque India tiene un Gini (0.368) inferior al de Estados Unidos y al del resto de los BRICS, eso es irrelevante;<sup>7</sup> sin embargo, a lo mejor es plausible asumir que en un entorno de desigualdad, los ciudadanos afectados por ésta tendrían poca capacidad para aprovechar inversiones públicas en conectividad, educación, ciencia y tecnología. Si éste es el caso y resultara que por cualquier razón la igualdad fuera un requisito, entonces parece que las instituciones estadounidenses tienen ya bastante tiempo de estar avanzando en la dirección contraria a la que llevaría a una hegemonía duradera; probablemente, desde el fin de la Gran Sociedad de Lyndon B. Johnson. Ahora bien, si la igualdad cuenta para una hegemonía duradera, parece ser que la única potencia emergente que ha avanzado con pasos firmes en la dirección correcta es India.

La contribución de la subdisciplina de la política comparada a la apreciación objetiva del régimen estadounidense consiste en sacar a dicho régimen y a todos los regímenes que compara de sus entornos ideológicos e históricos y sujetarlos a una evaluación

<sup>7</sup> Coeficientes de Gini BRICS: Brasil (0.550), Federación Rusa (0.437), India (0.368), China (0.415) Sudáfrica (0.578) (UNDP, 2010: 152-155).



meramente funcionalista que sólo considera *qué* hacen, *para qué* lo hacen, *cómo* lo hacen y si acaso puede hacerse mejor. Lo que la política comparada tiene que decir es devastador para el ensimismamiento estadounidense, pero no le diría nada al estadunidólogo ensimismado, si no se lo dice a la categoría entera de democracias mayoritarias. Lo que le dice a las últimas también es devastador: ni el capítulo social de la Unión Europea evita que Gran Bretaña sea más inequitativa que Austria o Bélgica, ni que un país mediterráneo como Portugal, con todos los fondos de desarrollo que se le han invertido, deje de pisarle los talones a Estados Unidos en la producción de desigualdad.

Las causas de la desigualdad en democracias mayoritarias pueden ser ideológicas si consideramos la enorme ascendencia de la filosofía política libertarista (fundamento del neoliberalismo económico) entre países angloestadunidenses o si consideramos el arraigo de las prácticas neocolonialistas entre países latinoamericanos. La desigualdad también se relaciona con el sistema de representación de intereses (ya sea pluralista o corporativista); empero, el pluralista presupone una relación no cooperativa entre adversarios en las relaciones industriales entre capital y trabajo, que es claramente predominante entre países angloamericanos e iberoamericanos. La tolerancia católica a la corrupción también parece desempeñar un papel importante en países predominantemente católicos de Europa y Latinoamérica, aunque no ha subvertido la igualdad en Francia. Y no menos importante, como causa de la desigualdad, es el federalismo asimétrico predominante en el continente americano, de cuyos efectos sólo escapa Canadá. Si nos preocupa la desigualdad característica de la democracias mayoritarias habrá que estudiar a fondo como han hecho los franceses y canadienses para contrarrestarla.

En vista de lo anterior, la subdisciplina de política comparada tiene por delante una agenda bastante abultada, pues ahora no sólo habrá que realizar a fondo la comparación sistemática de datos, a partir de donde la dejó Lijphart (1999), también tendrá que investigar qué hace que las democracias mayoritarias tiendan tanto a la desigualdad o sean tan intrínsecamente inequitativas.

Por lo demás, queda por explorar qué repercusiones tendrá para el ejercicio de la hegemonía de Estados Unidos el que comience a salir a la luz pública global el hecho de que es la democracia más desigual de las democracias consolidadas, siendo que afirmó su hegemonía en los años sesenta del siglo xx, al mismo tiempo que exhibía con orgullo la clase media más grande y pujante del mundo.

¿Qué tanto influiría en el mundo, sin el contenido mítico de los abnegados Padres Fundadores de la Constitución más duradera del mundo<sup>8</sup> y del inagotable excepcionalismo? Más aún, ¿cómo va a mantener a raya a sus principales contendientes que, con la excepción de India, son poderes emergentes con gran desigualdad socioeconómica interna y sin una clara adhesión a la democracia —al menos

<sup>8</sup> Léase y gócese el siguiente contenido de formulario en todo buen texto de *American Politics* vol. 101: "It is the world's oldest written constitution still in force [...] most of the basic elements of the 1789 Constitution have remained in force, whereas the written constitutions in many other countries [...] have been replaced altogether several times. Thus if duration is the mark of constitutional strength, the Constitution of the United States is one of the strongest in history" (Kousser y Ranney, 2011: 673).

en el caso de China y Rusia—? ¿Qué cualidad señalaría Estados Unidos que les falta a los BRICS y que aquél tiene de sobra para mantener su liderazgo? Al menos la política comparada pone en duda que sean libertades con igualdad y un proceso democrático vigoroso y efectivo.

El objetivo de este capítulo ha sido destacar la carga ingrata que las instituciones estadounidenses imponen a sus ciudadanos en el ejercicio de su actividad política; aun así, los límites que afectan al ciudadano inevitablemente inciden en el gobierno mismo, las oportunidades sólo están ahí para los actores políticos indisciplinados y para los actores económicos que se cuelan por los resquicios que dejan abiertos los diseños contramayoritarios.

El gobierno no puede hacer lo que debe hacer, lo que prometió en campaña o lo que necesita hacer presionado por las circunstancias. Por lo mismo, las suboptimalidades que afectan la condición política del ciudadano estadounidense terminan afectando también al desempeño de la hegemonía de esa nación. Por ahora, se trata de un actor hegemónico trabado más desde adentro que desde afuera. Y no es raro que países hegemónicos caigan más fácilmente por lo que les ocurre en casa, que por lo que les infligen sus enemigos desde el exterior.

## Fuentes

ACKERMAN, BRUCE

1991 *We the People: Foundations*, vol. 1. Cambridge: Harvard University Press.

ATKINSON, ANTHONY, LEE RAINWATER y TIMOTHY SMEEDING

1995 *Income Distribution in OECD Countries: Evidence from the Luxembourg Income Study*. París: OCDE.

DAHL, ROBERT A.

2003 “Madisonian Democracy”, en Robert A. Dahl, Ian Shapiro y José Cheibub, coords., *The Democracy Sourcebook*. Cambridge: The MIT Press.

2002 *How Democratic Is the American Constitution?* New Haven: Yale University Press.

1989 *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

1971 *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.

1956 *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: Chicago University Press.

DUCAT, CRAIG R.

2009 *Constitutional Interpretation*, 9ª ed. Boston: Wadsworth.

KING, DESMOND *et al.*, coords.

2009 *Democratization in America: A Comparative-Historical Analysis*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

KOUSSEER, THAD y AUSTIN RANNEY

2011 “Politics in the United States”, en J. Bingham Powell Jr., Kaare Strom y Russell Dalton, coords., *Comparative Politics Today: A World View*, 10ª ed. Nueva York: Longman.

LIJPHART, AREND

1999 *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

1984 *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.

MADISON, JAMES

2001 “El Federalista X”, en A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El federalista*. México: FCE.

O'DONNELL, GUILLERMO y LAURENCE WHITEHEAD

2009 “Two Comparative Democratization Perspectives: ‘Brown Areas’ and Immanence”, en Desmond King *et al.*, coords., *Democratization in America: A Comparative-Historical Analysis*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

## PEARSON EDUCATION

- 2013 “Civil Rights Cases 1883”, Infoplease.com, en <<http://www.infoplease.com/us/supreme-court/cases/ar06.html>>, consultada el 27 de octubre.

## RAINWATER, LEE

- 1997 “Inequality and Poverty in Comparative Perspective”, Estudio/Working Paper 1997/110, en <[petermarina.com/DOCUMENTS/sociologyofconflict/midterm/INEQUALITY%20AND%20POVERTY.pdf](http://petermarina.com/DOCUMENTS/sociologyofconflict/midterm/INEQUALITY%20AND%20POVERTY.pdf)>.

## RANNEY, AUSTIN

- 2000 “Politics in the United States”, en Gabriel A. Almond *et al.*, coords., *Comparative Politics Today. A World View*, 7ª ed. Nueva York: Addison Wesley Longman.

## SCHMITTER, PHILIPPE

- 1974 “Still the Century of Corporatism”, *The Review of Politics*, 36, no. 1 (enero): 85-131.

## STEPAN, ALFRED y JUAN J. LINZ

- 2011 “Comparative Perspectives on Inequality and the Quality of Democracy in the United States”, *Perspectives on Politics* 9, no. 4 (diciembre): 841-856.

## STEPHENS JR., OTIS H. y JOHN M. SCHEB II

- 2008 *American Constitutional Law, Volume II: Civil Rights and Liberties*. Belmont, Calif.: Thomson Wadsworth.

## TASK FORCE REPORT ON INEQUALITY AND AMERICAN DEMOCRACY

- 2004 “American Democracy in an Age of Rising Inequality”, American Political Science Association.

## THE FREE DICTIONARY BY FARLEX

- 2013 “Civil Rights Acts”, [Thefreedictionary.com](http://thefreedictionary.com/Civil+Rights+Acts), en <<http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Civil+Rights+Acts>>, consultada el 27 de octubre.

## TUCK, STEPHEN

- 2009 “The Reversal of Black Voting Rights after Reconstruction”, en Desmond King *et al.*, coords., *Democratization in America: A Comparative-Historical Analysis*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

## UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP)

- 2010 *Human Development Report, 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*, ed. del 20º aniv. Nueva York: United Nations Development Programme.

# Las perspectivas del dólar estadounidense como moneda internacional dominante en los albores del siglo XXI

Víctor M. Cuevas Ahumada\*

## Introducción

En este trabajo se analizan las perspectivas del dólar estadounidense como moneda internacional dominante, sobre todo después de la primera recesión económica global del siglo XXI. Como se constatará, las variables o factores que mayor influencia tienen para que una moneda alcance estatus internacional son cuatro: 1) la estabilidad de precios, dado que una moneda internacional debe conservar en mayor o menor medida su poder de compra a lo largo del tiempo; 2) el valor real del producto interno bruto (PIB) y de las exportaciones totales del país emisor, pues de esto depende el respaldo productivo y comercial de una unidad monetaria; 3) el tamaño y la calidad de los mercados de dinero y capital denominados en esa moneda y 4) las externalidades sistémicas o inercias históricas, toda vez que una moneda internacional dominante (como el dólar hoy) tiende a mantenerse en las preferencias de un agente económico determinado por el simple hecho de que otros agentes hacen uso de dicha moneda y lo seguirán haciendo en el futuro previsible.

En este contexto, la amplia demanda y aceptación del dólar a escala planetaria no responde a un acuerdo entre países ni a una decisión de organismos financieros multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI). El papel central del dólar en el escenario mundial es más bien el resultado de las fuerzas de mercado derivadas de los cuatro factores ya mencionados, entre otros. Al respecto, Cooper (2009: 1) señala que el dólar no es moneda clave por una decisión de política económica, sino por la simple vía de los hechos; sin embargo, el dólar sería desplazado como moneda internacional preponderante no sólo a través de un proceso espontáneo de selección de mercado, sino a través de una decisión supranacional de política económica; es decir, a través del diseño y la implantación de un nuevo sistema monetario internacional. Este trabajo se centra en el primer caso y argumenta que el relevo del dólar exigiría un cambio muy drástico en uno o varios de los factores referidos, que redujera sustancialmente

\* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, <victorcuevasahumada@yahoo.com.mx>.

la demanda del dólar como medio de pago y depósito de valor en todas las regiones del planeta.<sup>1</sup>

Este artículo se encuentra organizado en cinco apartados. En el primero se analiza el papel de la estabilidad macroeconómica en la trascendencia del dólar fuera de Estados Unidos. El segundo aborda la cuestión del respaldo productivo y comercial del dólar estadounidense, mientras que en el tercero se evalúa la fortaleza de los mercados financieros denominados en esa moneda. Cada uno de estos tres primeros apartados involucra un breve ejercicio comparativo entre la economía de Estados Unidos y la de la eurozona. El cuarto apartado se refiere a las externalidades sistémicas y a la noción de los costos de transacción que supone la utilización de una determinada moneda internacional. En el quinto y último apartado se evalúa el proceso de internacionalización del euro, así como la factibilidad de que esta moneda desplace al dólar como principal medio de pago y depósito de valor en el orbe. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

## El papel de la estabilidad macroeconómica

Por definición, una moneda internacional es la que cumple con las tres funciones estándar del dinero (unidad de cuenta, medio de pago y depósito de valor), tanto dentro como fuera del país emisor. De allí que, por ejemplo, las naciones emisoras de una moneda internacional obtengan beneficios de señoreaje no sólo en el ámbito doméstico, sino, también, en el foráneo. Esto último ocurre cuando el gobierno de Estados Unidos, Japón o Reino Unido pagan a proveedores o acreedores externos con moneda local recién emitida. El gobierno de Estados Unidos, en particular, ha financiado una fracción del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos mediante emisión de dinero. De este modo, la elevada demanda mundial de dólares y de activos financieros denominados en esa moneda ha redundado en amplios radios de acción macroeconómica y en sustanciales beneficios de señoreaje para Estados Unidos. Cabe señalar que Goldberg (2010: 1) define el señoreaje como la atribución del gobierno de crear medios de pago y gastarlos en bienes, servicios o activos financieros. Desde el punto de vista macroeconómico, el señoreaje constituye un impuesto inflacionario. Cuando una entidad o individuo en el exterior acepta las notas de la Reserva Federal (es decir, el dinero emitido por

<sup>1</sup> En el segundo caso, consistente en la adopción de un nuevo orden monetario en el mundo, la sustitución del dólar no sería por la vía de los hechos, sino que respondería a una decisión supranacional de política macroeconómica. Ésta se tomaría en el marco de las reformas a la arquitectura financiera y monetaria internacional que se requieren para prevenir y resolver futuras crisis en el sector externo de las economías. En este escenario hipotético, el dólar no sería remplazado como medio de pago y depósito de valor, sino únicamente como activo de reserva internacional. Asimismo, la nueva moneda clave para intervenir en los mercados cambiarios (por la vía de la quema o de la acumulación de reservas oficiales) no sería una moneda nacional como la libra esterlina ni regional como el euro, sino una moneda sintética como los Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI.

esta última), éstas tienen una cierta capacidad de compra. Conforme los precios en Estados Unidos suben, el poder adquisitivo de estas notas se erosiona.

De este modo, cuando ese dinero retorna a la Unión Americana, la cantidad de mercancías y servicios por las que podrá canjearse será necesariamente menor. La pérdida de valor de ese dinero constituye una forma de calcular la ganancia “bruta” de señoreaje internacional que obtiene la Reserva Federal, así como el impuesto inflacionario pagado por el tenedor. La ganancia “neta” de señoreaje internacional sería igual al impuesto inflacionario pagado por el “tenedor no residente” menos el costo de impresión y administración del dinero.<sup>2</sup> De allí la enorme trascendencia que para Estados Unidos tiene mantener la supremacía del dólar frente al euro y frente a otras monedas internacionales.

Para mantener la hegemonía del dólar, Estados Unidos debe atender especialmente los factores que lo han convertido en la moneda internacional dominante de nuestros tiempos, como la estabilidad macroeconómica, el crecimiento del PIB y de las exportaciones totales, así como la fortaleza de los mercados e instituciones financieras. La estabilidad macroeconómica significa que las principales variables agregadas de la economía no registran una volatilidad excesiva. Las variables aludidas serían nominales o reales. Entre las primeras destacan los precios, las tasas de interés y el tipo de cambio; de las segundas sobresalen la producción y el empleo. Este apartado versa sobre las variables nominales, puesto que el siguiente examina el respaldo real de una moneda. En esta tesitura, la estabilidad de precios implica que, en promedio, los precios no cambian o lo hacen muy lentamente. Ésta es la principal bondad de una moneda, toda vez que determina el grado en que conserva su poder de compra a lo largo del tiempo. La existencia de un banco central autónomo, con el mandato expreso de proteger la capacidad adquisitiva de la moneda es una condición sine qua non para alcanzar una inflación reducida y estable. La tasa de inflación —entendida como la de crecimiento del nivel de precios— influye en el comportamiento tanto de la tasa de interés como del tipo de cambio. La ecuación de Fisher (ecuación [1]) explica la relación entre la tasa de interés nominal ( $i$ ), la tasa de interés real ( $r$ ) y la tasa de inflación esperada ( $\pi^e$ ):

$$i = r + \pi^e \quad (1)$$

Tanto para Saunders y Cornett (2007: 48), como para Mishkin (2006: 79) la ecuación (1) significa que las variaciones en la tasa de inflación esperada provocan variaciones en la tasa de interés nominal, de modo que la de interés real permanece constante. El supuesto de que la tasa de interés real permanece constante es simplificador. En realidad, la tasa de interés real varía, pero lo hace en mucho menor medida que la de interés nominal y que la de inflación esperada. La tasa de inflación esperada por los agentes económicos privados es, a su vez, función de: 1) la experiencia inflacionaria reciente o tasa de inflación *ex post* ( $\pi$ ); 2) los acontecimientos

<sup>2</sup> Dentro del costo de administración del dinero habría que considerar los gastos destinados a combatir la falsificación y a mantener bóvedas con billetes nuevos para reemplazar los billetes gastados.

económicos que se vayan produciendo y 3) Las medidas de política económica que vaya tomando el gobierno. En el largo plazo, sin embargo, la tasa de inflación esperada (o *ex ante*) y la tasa de inflación *ex post* convergen, de tal manera que la ecuación de Fisher puede reexpresarse como:  $i = r + \pi$ .<sup>3</sup> Ésta es la versión *ex post* de la ecuación de Fisher, la cual nos permite ver que, para que las tasas de interés nominales sean reducidas y estables, se requiere un comportamiento análogo de la tasa de inflación.

La tasa de inflación también ejerce una influencia de largo plazo sobre el tipo de cambio. Una de las teorías más extendidas al respecto es la teoría de la paridad del poder adquisitivo. La versión relativa de esta teoría postula que, en el largo plazo, la tasa de depreciación del dólar frente al euro es igual a la diferencia entre la inflación en Estados Unidos y la de la eurozona. Formalmente, esta relación se representa de la siguiente manera:

$$\Delta e(\$/\text{€}) = \pi^{EUA} - \pi^{EZ} \quad (2)$$

Donde:  $\Delta e(\$/\text{€})$  = tasa de depreciación del dólar frente al euro,  $\pi^{EUA}$  tasa de inflación en Estados Unidos, y  $\pi^{EZ}$  tasa de inflación en la eurozona. Tanto Zhou, Bahmani-Oskooe y Kutan (2008: 134-150), como Bénassy-Quéré, Béreau y Mignon (2008) señalan que la disponibilidad de series estadísticas para periodos prolongados y el desarrollo de nuevas técnicas econométricas han permitido generar un consenso en la bibliografía especializada en torno a que, en el caso concreto de las economías industrializadas, la teoría de la paridad del poder adquisitivo se cumple en el largo plazo (Zhou *et al.*, 2008: 134-150; Bénassy-Quéré *et al.*, 2008). En este contexto, la tasa de inflación en Estados Unidos es un determinante de largo plazo de la evolución del tipo de cambio de su moneda frente al euro. Consecuentemente, la estabilidad de precios es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la estabilidad cambiaria.<sup>4</sup>

En el cuadro 1 se observa la evolución en el periodo 2002-2011 de dos variables macroeconómicas clave en Estados Unidos y la eurozona 17:<sup>5</sup> la tasa de inflación y la tasa de interés. Adicionalmente, en este cuadro se reporta la evolución del tipo de cambio del dólar frente al euro. La selección del periodo obedece a que el euro comenzó a circular el 1º de enero de 2002.<sup>6</sup> Como se advierte, la tasa de inflación “promedio anual” en Estados Unidos fue del 2.28 por ciento, frente al

<sup>3</sup> En este marco, si  $i$  denota la tasa de interés nominal de los bonos del tesoro estadounidense a plazo de un año y  $\pi$  la tasa de inflación de Estados Unidos en el periodo respectivo, entonces la tasa de interés real pagada por este activo financiero se obtendría mediante un simple despeje:  $r = i - \pi$ .

<sup>4</sup> No es una condición suficiente debido, sobre todo, a la influencia de los flujos de capital sobre el tipo de cambio.

<sup>5</sup> La eurozona 17 alude a la zona del euro sobre la base de las diecisiete naciones que se encuentran afiliadas en la actualidad.

<sup>6</sup> No obstante, entre el 1º de enero de 1999 y el 31 de diciembre de 2001, el euro existió de forma intangible, dado que no circulaba, pero servía como unidad de cuenta y medio de pago en transacciones bancarias.



1.97 por ciento de la eurozona 17. Asimismo, la volatilidad inflacionaria, medida a través de la desviación estándar de la tasa de inflación, ascendió a 1.21 unidades para el dólar y a 0.84 unidades para el euro. Esto sustenta la conclusión de que, en la eurozona 17 la inflación fue no sólo menor, sino más estable que en Estados Unidos.

En el mismo cuadro se aprecia el comportamiento de las tasas de interés de referencia de Estados Unidos y de la zona del euro. En el caso de Estados Unidos, aparece la tasa de interés de fondos federales, que es la que un banco comercial le cobra a otro por un préstamo a corto plazo (normalmente, a 24 horas). Una peculiaridad de estos préstamos es que se realizan con el dinero que los bancos comerciales mantienen en la Reserva Federal, es decir, con fondos federales o reservas.<sup>7</sup>

En el caso de la eurozona, se reporta la tasa de préstamo marginal, que es la que rige en los préstamos de corto plazo que los bancos centrales nacionales hacen a los bancos comerciales. Se dice que estas dos tasas de interés son “de referencia”, porque sirven de pauta para fijar las tasas de interés “de mercado” que se aplican a los financiamientos de corto plazo. De allí la importancia de analizar su comportamiento, sobre todo en términos de volatilidad. Al final del cuadro 1, se constata que la desviación estándar de la tasa de interés de fondos federales de Estados Unidos es de 1.85 unidades, contra 1.13 unidades de la tasa de préstamo marginal de la eurozona. Esto permite concluir que tanto los precios como las tasas de interés han sido tradicionalmente más estables en la eurozona que en Estados Unidos.

Finalmente, el mismo cuadro 1 reporta la evolución del tipo de cambio *spot* del dólar frente al euro a lo largo del intervalo 2002-2011. Como se observa, la paridad dólar-euro pasó de un nivel de 0.9456 en 2002 a un nivel de 1.392 en 2011, lo cual equivale a una depreciación acumulada del dólar frente al euro del 47.21 por ciento. En síntesis, la eurozona ha gozado de una mayor estabilidad de precios y tasas de interés, en tanto que su moneda ha tendido a apreciarse en el largo plazo. Sin embargo, cabe hacer dos matices importantes:

1. El hecho de que una moneda registre una tasa de inflación baja y estable es una condición necesaria, mas no suficiente, para que ésta adquiriera una verdadera hegemonía en el mundo. En Suecia, por ejemplo, la tasa de inflación promedio anual durante el periodo 2002-2011 fue de sólo un 1.77 por ciento y la desviación estándar para esta variable fue de 0.70 unidades (estimación propia con base en datos de Eurostat). La implicación de este hallazgo es que la corona sueca es superior tanto al dólar como al euro, en términos de conservar su poder de compra y de ofrecer certidumbre al respecto; a pesar de esto, la corona sueca carece de un área de transacciones suficientemente grande debido a que la economía de Suecia es relativamente pequeña, al igual que su participación en el comercio mundial. De allí que esta moneda, pese a la gran estabilidad de precios que la caracteriza, no pueda convertirse en moneda internacional líder.

<sup>7</sup> Los bancos con superávit de reservas le prestan a los bancos con déficit de reservas.

2. La depreciación del dólar frente al euro y, por supuesto, frente a otras monedas, “no significa” que la divisa estadounidense haya retrocedido “sustancialmente” en demanda o en uso para la realización de las transacciones comerciales y financieras en el mundo. Como lo plantea Cohen (2009: 763), el precio de una moneda en términos de otra (u otras) no constituye un indicador de su estatus en la economía global.

CUADRO 1  
EVOLUCIÓN DE VARIABLES NOMINALES SELECCIONADAS  
EN ESTADOS UNIDOS Y LA EUROZONA 17  
DURANTE EL PERIODO 2002-2011

Año	Tasa de inflación en Estados Unidos (%)	Tasa de inflación en la eurozona (%)	Tasa de referencia en Estados Unidos* (%)	Tasa de referencia en la eurozona* (%)	Tipo de cambio spot del dólar frente al euro**
2002	1.6	2.3	1.67	3.75	0.9456
2003	2.3	2.1	1.13	3.00	1.1312
2004	2.7	2.2	1.35	3.00	1.2439
2005	3.4	2.2	3.22	3.25	1.2441
2006	3.2	2.2	4.97	4.50	1.2556
2007	2.8	2.1	5.02	5.00	1.3705
2008	3.8	3.3	1.92	3.00	1.4708
2009	-0.4	0.3	0.16	1.75	1.3948
2010	1.6	1.6	0.18	1.75	1.3257
2011	1.8	2.7	0.1	1.75	1.392
Promedio	2.28	1.97	1.97	3.07	1.28
Desviación estándar	1.21	0.84	1.85	1.13	0.15

\* En calidad de tasa de interés de referencia se emplea la tasa de interés de fondos federales para Estados Unidos y la tasa de préstamo marginal para la eurozona.

\*\* Se reportan los tipos de cambio promedio de cada año.

FUENTE: Elaboración y estimaciones propias con base en datos de las estadísticas financieras internacionales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de *Eurostat*.

## El respaldo productivo y comercial

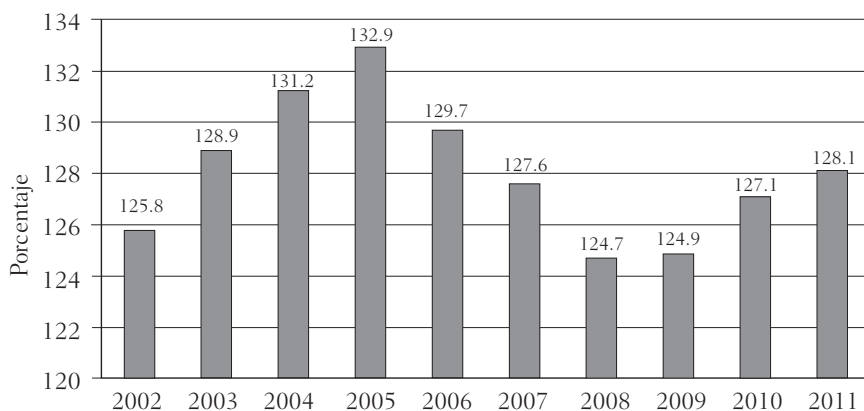
Una moneda internacional líder debe estar respaldada por una economía grande, con un fuerte peso específico en el comercio mundial. Chinn y Frankel (2008: 49) señalan que un factor determinante para que el dólar estadounidense desbancara a la libra esterlina como la principal moneda mundial fue que Estados Unidos superó a Reino Unido en el renglón de “valor del producto interno bruto real” a partir de 1872, mientras que en el rubro de “volumen de exportaciones totales” lo hizo a partir de 1915. Otro dato relevante es el aportado por Mundell (1999: 441), en el sentido de que, en 1914, el PIB de Estados Unidos era tres veces superior al del conjunto de las islas británicas; sin embargo, la transición del patrón libra al patrón dólar no comenzó sino hasta 1915, luego de que se fundara la Reserva Federal estadounidense. A partir de entonces, el crecimiento de la economía estadounidense, así como la expansión y diversificación de sus exportaciones coincidieron con un auténtico proceso de maduración del sistema financiero. Aunque el inicio de la transición hacia el patrón dólar se ubica en 1915, el fin o culminación de dicha transición es materia de controversia. El punto de vista de Mundell (1999: 441) es que el cambio de una moneda a otra abarcó el periodo comprendido entre 1915 y 1974. De acuerdo con Eichengreen y Flandreau (2009: 379), el dólar estadounidense devino moneda internacional hegemónica a mediados de los años veinte, puesto que para aquel entonces esta moneda ya había desplazado a la libra esterlina en el comercio y las finanzas mundiales; sin embargo, para Chinn y Frankel el cambio de un patrón a otro no concluyó realmente sino hasta después de firmarse los acuerdos de Bretton Woods en 1944 (2008: 49). Como se recordará, estos acuerdos establecieron un sistema de paridades fijas, aunque ajustables, frente al dólar estadounidense. Ciertamente, en 1944, el dólar ya desempeñaba un papel preponderante entre los agentes económicos privados de todo el mundo, pero a partir de ese año se erigió también en la moneda clave en el ámbito de las políticas económicas (específicamente de la monetaria y cambiaria) de las naciones firmantes.

Independientemente de cuándo concluyó la transición de un patrón monetario a otro, es innegable que ésta respondió en gran medida a la vigorosa expansión de la producción y el comercio de la Unión Americana. De hecho, la evolución del producto global y de las exportaciones de Estados Unidos constituye un factor central para explicar dos fenómenos estrechamente ligados: 1) el crecimiento exponencial del volumen de transacciones solventadas en dólares y 2) la generación de las economías de escala, de densidad y de alcance requeridas para dar al dólar la proyección internacional indiscutible de la que goza en la actualidad.

En la gráfica 1 se presenta el valor del PIB de Estados Unidos como porcentaje del PIB de la eurozona 17 durante el periodo 2002-2011. Para la realización de este cálculo, se emplearon paridades corrientes del poder de compra para el PIB, pues éstas permiten eliminar los problemas asociados con la posible subvaluación

o sobrevaluación del dólar estadounidense frente al euro.<sup>8</sup> Como puede apreciarse, el producto interno bruto estadounidense supera ampliamente en valor al PIB de las diecisiete naciones de la eurozona. Durante el periodo de referencia, el PIB estadounidense representó en promedio un 128 por ciento del correspondiente producto de la eurozona 17. Hay que poner también de relieve que este porcentaje evoluciona oscilatoriamente, puesto que aumenta en el intervalo 2002-2005, disminuye durante 2005-2008 y repunta en los años posteriores, es decir, en 2009, 2010 y 2011. Ahora bien, dos consideraciones prevén que la tendencia del periodo 2009-2011 habrá de mantenerse en los años subsecuentes:

GRÁFICA 1  
VALOR DEL PIB DE ESTADOS UNIDOS  
COMO PORCENTAJE DEL PIB DE LA EUROZONA 17



NOTA: El cálculo se hizo con base en paridades corrientes del poder de compra para el PIB.

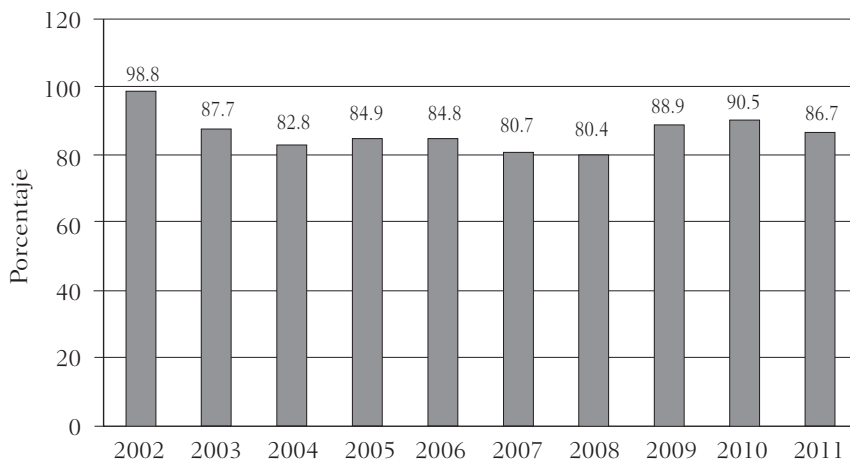
FUENTE: Elaboración y estimaciones propias con base en datos de Eurostat.

<sup>8</sup> La paridad corriente del poder de compra del PIB es el tipo de cambio que, para un periodo determinado, iguala el costo de una canasta de bienes y servicios que involucra a todos los componentes de la producción. Ésta es una forma de determinar el tipo de cambio (en este caso, el del dólar frente al euro) que no se encuentra subvaluado ni sobrevaluado, sino en su justo valor. Por ejemplo, si el comparativo que nos ocupa se hiciera con un dólar subvaluado (esto es, con un euro sobrevaluado), entonces el PIB de Estados Unidos estaría minusvalorado y el PIB de la eurozona estaría sobrevalorado.

1. Las expectativas de crecimiento económico son más optimistas para Estados Unidos que para la eurozona 17. Por ejemplo, para el periodo 2012-2014 se esperaba que el PIB anual creciera el 2.3 por ciento en promedio para Estados Unidos y el 0.4 por ciento para la eurozona 17 (estimaciones propias con base en datos de Eurostat).
2. Las economías de las ocho naciones (República Checa, Lituania, Letonia, Polonia, Hungría, Rumania, Bulgaria y Suecia) que probablemente se incorporarán a la eurozona en los próximos años son relativamente pequeñas.<sup>9</sup> De hecho, es procedente afirmar que la incorporación de estas ocho naciones incrementaría el PIB de la eurozona en un 18.8 por ciento (estimación propia con base en información estadística de Eurostat). Este incremento, pese a ser sustancial, no bastaría para igualar el valor del PIB estadounidense.

Todo lo anterior significa que el respaldo real del dólar estadounidense es significativamente superior al del euro y continuará siéndolo en el futuro previsible.

GRÁFICA 2  
EXPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS  
COMO PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES DE LA EUROZONA 17



FUENTE: Eelaboración y estimaciones propias con base en datos de Eurostat.

La gráfica 2 refleja el comportamiento de las exportaciones de Estados Unidos como porcentaje de las exportaciones de la eurozona 17 durante el periodo 2002-2011. En promedio, las exportaciones estadounidenses representaron el 86.6 por

<sup>9</sup> Tanto Dinamarca como Reino Unido han decidido no adoptar por ahora el euro.

ciento de las exportaciones de la eurozona. En este cálculo no se considera el comercio intraeurozona, ya que el objetivo radica solamente en sopesar las exportaciones de la eurozona hacia terceras naciones. Aun así, resulta evidente que Estados Unidos se encuentra por debajo de la eurozona en este renglón. Como se demostrará en el último apartado, no obstante el mayor respaldo del euro en el renglón de las exportaciones de bienes y servicios, así como la mayor estabilidad macroeconómica de la eurozona, el dólar sigue manteniendo un nítido predominio mundial en sus funciones básicas de medio de pago y depósito de valor. De hecho, la relación de poder entre el dólar estadounidense y el euro ha cambiado bastante menos de lo que, en su momento, pronosticaron los llamados eurooptimistas.

## El desarrollo de los mercados financieros

La hegemonía de una moneda en la economía mundial depende no sólo de su respaldo real, sino, también, de su respaldo financiero. De esta manera, el predominio del dólar como moneda internacional se ha fincado en el tamaño, amplitud, profundidad y transparencia del mercado de acciones, instrumentos de deuda y productos derivados denominados en esa moneda. El tamaño de un mercado financiero se mide a través del valor de capitalización (vc),<sup>10</sup> mientras que la amplitud se mide a partir del volumen de operación. En la gráfica 3 se presenta un comparativo entre el vc del mercado accionario de Estados Unidos y el de la eurozona 17. De los datos reportados se desprende que, al cierre de 2009, 2010 y 2011, el mercado accionario de Estados Unidos era 1.95, 2.75 y 2.96 veces más grande, respectivamente, que el de la eurozona 17.

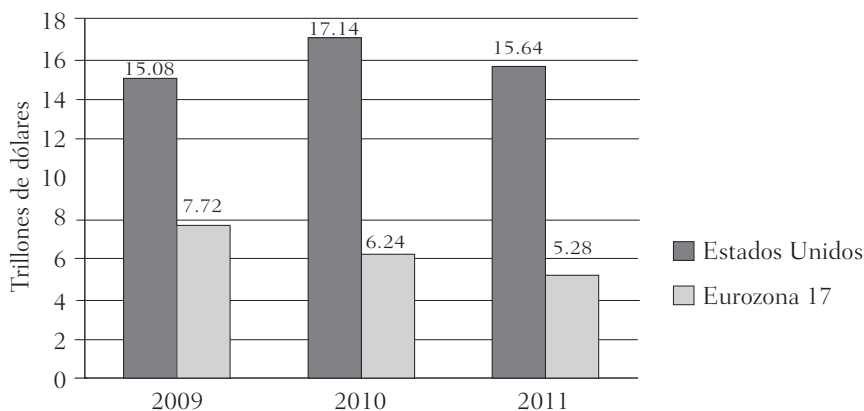
El cuadro 2 ofrece una perspectiva sobre el tamaño del mercado de instrumentos de deuda de Estados Unidos *vis-à-vis* el de las cinco principales economías de la eurozona 17 (Alemania, Francia, Italia, España y los Países Bajos).<sup>11</sup> Al contabilizar el valor agregado del mercado de instrumentos de deuda de estas cinco naciones europeas y compararlo con el de Estados Unidos, se obtiene el siguiente resultado: en 2009, 2010 y 2011 el mercado de instrumentos de deuda de Estados Unidos fue 1.82, 1.95 y 1.97 veces más grande, respectivamente, que el de este grupo de naciones de la eurozona. Dado que las cinco naciones consideradas generaron el 71.8 por ciento del PIB de la eurozona en 2010 (estimación propia, con datos de Eurostat), es factible inferir que el mercado de instrumentos de deuda estadounidense (considerando todos los emisores y plazos disponibles) supera holgadamente en valor al del conjunto de la eurozona 17.

<sup>10</sup> Supongamos que  $P_i$  es el precio de la acción de la emisora  $i$  mientras que  $Q_i$  es el número de acciones en circulación de dicha emisora. Si en un mercado accionario determinado existen  $n$  emisoras, entonces

$$VC = \sum_{i=1}^n P_i Q_i.$$

<sup>11</sup> Para muchas de las economías de la eurozona no existe información reciente al respecto.

GRÁFICA 3  
VALOR DE CAPITALIZACIÓN DEL MERCADO  
ACCIONARIO DE ESTADOS UNIDOS Y DE LA EUROZONA 17



NOTA: Valores al cierre del año.

FUENTE: Elaboración y estimaciones propias con base en datos del Central Intelligence Agency World Factbook.

CUADRO 2  
VALOR TOTAL DE LOS INSTRUMENTOS DE DEUDA EN CIRCULACIÓN  
EN ESTADOS UNIDOS Y EN LAS CINCO PRINCIPALES  
ECONOMÍAS DE LA EUROZONA 17

Año	País					
	Estados Unidos	Alemania	Francia	Italia	España	Países Bajos
2009	31 809.7	4 810.0	4 165.3	3 809.1	2 320.9	2 335.4
2010	32 749.2	4 490.9	4 149.0	3 592.7	2 258.2	2 282.6
2011	33 583.1	4 383.1	4 381.7	3 686.1	2 306.8	2 246.4

NOTA: Cifras en billones de dólares estadounidenses.

FUENTE: Elaboración propia, con base en datos del Banco de Pagos Internacionales.

La amplitud (o volumen de operación) de los mercados financieros es, en alguna medida, función de su tamaño. Tanto en los mercados grandes como en los pequeños, los volúmenes de operación aumentan o disminuyen, dependiendo de multiplicidad de factores, como las expectativas de rendimiento y la percepción de riesgo; sin embargo, los mercados comparativamente grandes (como el estadounidense) reportan

“en promedio” volúmenes de operación más elevados que los mercados comparativamente pequeños (como el de la eurozona 17). Así, se diría que los mercados financieros de Estados Unidos son más amplios que los de la eurozona 17, toda vez que en promedio registran mayores volúmenes de operación por día.<sup>12</sup> Durante 2012, el volumen diario de operación en los mercados accionarios de Estados Unidos ascendió a un promedio de 960 303.6 millones de dólares, frente a 745 910.14 millones de dólares en los mercados accionarios de toda la región de Europa, África y Medio Oriente (estimación propia con datos de la World Federation of Exchanges). Esto significa que los mercados accionarios de Estados Unidos son considerablemente más amplios que los de la eurozona 17.<sup>13</sup>

La profundidad de un mercado financiero se relaciona con la diversidad de instrumentos de inversión, cobertura de riesgos y especulación que ofrece. En un mercado profundo habrá una extensa gama de instrumentos a disposición de los inversionistas, quienes, por definición, tienen preferencias y necesidades muy variadas.<sup>14</sup> Aunque no existe información suficiente para evaluar la profundidad de los diferentes mercados financieros del mundo, procede señalar que el mercado de valores de Nueva York y el mercado Nasdaq (es decir, el mercado de acciones tecnológicas de Estados Unidos) ocupan el primero y segundo lugar a escala planetaria en cuanto a capitalización, liquidez, número de participantes y volumen de operación, según World Federation of Exchanges. De este hallazgo se desprende que el mercado financiero estadounidense, pese a que adolece de grandes problemas e insuficiencias, se encuentra también a la cabeza en lo que respecta a variedad y sofisticación de instrumentos para invertir, especular y transferir riesgos.<sup>15</sup>

Finalmente, la transparencia de un mercado financiero podría definirse como la disponibilidad de información oportuna, abundante y precisa sobre las diferentes características de los activos objeto de intercambio. Tanto el mercado de valores de Estados Unidos como el de la eurozona son mercados financieros maduros y, por ende, ostentan un cierto grado de transparencia y eficiencia;<sup>16</sup> sin embargo, las crisis

<sup>12</sup> Cabe precisar que, en algunas ocasiones, el volumen de operación de un mercado financiero puede decrecer, a pesar de que su valor de capitalización esté aumentando y viceversa.

<sup>13</sup> Aquí conviene hacer dos precisiones: 1) debido a que las metodologías de cálculo y la normatividad en materia de divulgación de información pueden diferir considerablemente de un país a otro y de una región a otra, las cifras presentadas no permiten hacer una comparación del todo exacta y 2) en cada caso se incluyen las emisiones internas de acciones y las emisiones internacionales.

<sup>14</sup> Un inversionista puede, por ejemplo, requerir de un instrumento que lo proteja frente a la posible depreciación de un activo financiero o de una divisa.

<sup>15</sup> Bajo determinadas condiciones, la disponibilidad de diversos productos financieros y la competencia (directa o indirecta) que se establece entre sí, se traducen en menores costos para los deudores y en mayores expectativas de rendimiento para los inversionistas.

<sup>16</sup> Un mercado financiero es eficiente cuando los precios de los activos financieros efectivamente responden a toda la información que se pone a disposición de los participantes. La implicación central de la eficiencia de un mercado de valores es que toda la información relevante sobre el rendimiento y el riesgo de un activo financiero se refleje en su precio de mercado. La eficiencia de un mercado depende en gran medida de la revelación y divulgación de información (es decir, de la transparencia), de que el número de participantes sea lo suficientemente grande, y de que los activos financieros que allí se negocien sean estandarizados y líquidos.



financieras que estallaron en años recientes (la de Estados Unidos en el verano de 2007, la de algunos países de Europa Oriental en el verano de 2008 y la de varias naciones de la periferia de la eurozona en 2010) han evidenciado la necesidad de reforzar la transparencia y disciplina de mercado a escala global, de mejorar la regulación y supervisión financiera y de afinar las políticas macroeconómicas. Según Maserà, el objetivo de tales medidas es contrarrestar las recurrentes fallas de mercado, así como estimular un crecimiento económico con estabilidad en los precios y en los sistemas financieros (Maserà, 2010: 332-339). De allí que, en materia de transparencia financiera, tanto en Estados Unidos como en la eurozona haya mucho por hacer todavía. En el caso estadounidense, la Ley Dodd-Frank, aprobada en julio de 2010, constituye un paso en la dirección correcta, al igual que el Reporte de Larosière (2009) y los acuerdos del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (alcanzados en septiembre de 2010) en el caso de la Unión Europea y, por ende, de la eurozona.<sup>17</sup>

En síntesis, el tamaño, amplitud, profundidad y transparencia de los mercados financieros denominados en dólares son atributos esenciales para que esta moneda sea el medio de pago y depósito de valor preponderante en las operaciones internacionales. Los datos presentados indican que el mercado financiero de Estados Unidos supera claramente al de la eurozona<sup>17</sup> en valor de capitalización, volumen de operación, así como diversidad y complejidad de los instrumentos de inversión, cobertura y especulación. Desafortunadamente, en el tema específico de la transparencia financiera, las múltiples transformaciones en marcha y la falta de información impiden obtener conclusiones precisas.

### **Las externalidades sistémicas**

En el caso que nos atañe, las externalidades sistémicas son los beneficios netos que reciben los individuos, las empresas y los organismos públicos en todo el mundo por la utilización del dólar estadounidense. La preferencia por el dólar como medio de pago, depósito de valor o moneda vehículo proviene de que esta moneda es ampliamente utilizada en todas partes. En este contexto, en la realización de transacciones económicas los agentes privados y las instituciones del sector público tienden a seleccionar aquella moneda cuyo uso es más generalizado. En este sentido, Chinn y Frankel (2008: 215) afirman que cada país tiende a adoptar la moneda internacional que es mayormente utilizada por el resto de las naciones. Esto implica que el empleo de una moneda a escala mundial tiene un fuerte componente inercial o predeterminado. De allí que la transición del patrón libra al patrón dólar haya ocurrido paulatinamente, puesto que la moneda que prevalece en el pasado tiende también a prevalecer en el futuro.

<sup>17</sup> Por supuesto, las reformas emprendidas en ambas latitudes comprenden un amplio espectro de temas, como la protección de los inversionistas, la regulación y la supervisión financiera en el ámbito nacional y transfronterizo, la cooperación internacional y diversas herramientas para prevenir, anticipar y resolver crisis financieras.

Las externalidades sistémicas, conjuntamente con la libre movilidad de capital, la estabilidad macroeconómica, así como la fortaleza económica y financiera, contribuyen a que el dólar estadounidense tenga bajos costos de transacción. Se dice que una moneda tiene bajos costos de transacción cuando, en términos de tiempo y esfuerzo, resulta fácil comprarla y venderla en los diferentes mercados cambiarios del planeta. Los costos de transacción de una moneda se miden a través del diferencial cambiario. Éste, también llamado diferencial del tipo de cambio de una moneda frente a otra (denotado como  $d$ ) es igual al tipo de cambio a la venta ( $e_v$ ) menos el tipo de cambio a la compra ( $e_c$ ) entre el tipo de cambio a la venta ( $e_v$ ), multiplicado todo esto por cien. Esto es:

$$d = \left( \frac{e_v - e_c}{e_v} \right) \times 100.$$

Una regularidad empírica es que el dólar estadounidense, en promedio, registra diferenciales comparativamente bajos en sus tipos de cambio frente a un amplio espectro de monedas. De allí que, como veremos líneas adelante, el dólar tenga una mayor participación que el euro en las transacciones cambiarias extrabursátiles.

## El proceso de internacionalización del euro

Conforme el proyecto de integración monetaria en Europa fue cobrando fuerza en los años noventa, comenzaron a proliferar las investigaciones sobre la futura trascendencia del euro en el escenario mundial. Alogoskoufis y Portes (1997: 58-79) anunciaron que el euro desplazaría al dólar como la principal moneda mundial de manera prácticamente inmediata, mientras que Bergsten (1997: 17-49) pronosticó que esto ocurriría en un plazo máximo de diez años. Al no materializarse estos escenarios, los trabajos subsecuentes han asumido posturas más cautelosas. Para Chinn y Frankel (2008: 63), la transición de un patrón monetario a otro podría tener lugar entre los años 2015 y 2022, mientras que Becker (2008: 1), como Papaioannou y Portes (2008: 27), visualizan un proceso lento de sustitución del dólar por el euro como la moneda prevaleciente en la economía mundial. Mundell (1999: 442), por su parte, en lugar de hablar del eventual desplazamiento de una moneda por otra en las transacciones mundiales, predice la formación de tres grandes bloques monetarios: el del dólar, el del euro y el del yen.

Otra vertiente que ha cobrado fuerza en años recientes es la de los llamados euroescépticos, toda vez que en sus escritos postulan que el avance del euro en el sistema monetario internacional ha alcanzado un límite natural. Esta corriente se apoya en la evidencia de que el euro, pese a sus grandes progresos iniciales como medio de pago y depósito de valor internacional, alcanzó desde hace tiempo una suerte de estado estacionario. En los continentes americano, asiático y africano las instituciones privadas siguen privilegiando al dólar estadounidense en sus operaciones internacionales. Los bancos centrales de estas latitudes mantienen al dólar como

la moneda de intervención por excelencia y los turistas continúan empleándolo como la principal moneda vehículo. En suma, la hegemonía del patrón dólar está aún muy lejos de verse amenazada.

Un primer indicador del escaso avance del euro en el contexto mundial es el cambio en la participación que esta moneda ha tenido en el volumen total de transacciones cambiarias extrabursátiles. Como es bien sabido, estas operaciones se presentan en el mercado *spot*, en el de contratos anticipados o en el de *swaps*. El cuadro 3 brinda una visión respecto del estancamiento del euro frente al dólar y otras monedas internacionales. Las cuotas o participaciones de este cuadro suman doscientas (en lugar de cien), toda vez que cada transacción cambiaria involucra necesariamente dos monedas. En esta tesitura, durante el periodo 2001-2010, la participación del dólar ha disminuido relativamente poco, es decir, de 89.9 a 84.9 puntos.

Por otra parte, no todo el terreno perdido por el dólar ha sido ganado por el euro, pues en el periodo referido esta moneda ha acrecentado su cuota en tan sólo 1.2 unidades, pues pasó de 37.9 a 39.1. El yen japonés ha retrocedido en 4.5 puntos y la libra esterlina mantiene una cuota constante en las transacciones cambiarias extrabursátiles. Por último, conviene tomar nota de que el mayor avance se reporta en el rubro de "otras monedas", pues que aquí hay un incremento de 35.7 a 44.1 unidades. Algunas divisas internacionales de creciente demanda en los mercados cambiarios son el dólar australiano y el canadiense, mientras que, por el lado de las monedas de países emergentes, destacan el yuan chino y la rupia india.

CUADRO 3  
PARTICIPACIÓN DE LAS DIFERENTES MONEDAS  
EN LAS TRANSACCIONES CAMBIARIAS EXTRABURSÁTILES

Moneda	Año			
	2001	2004	2007	2010
Dólar estadounidense	89.9	88.0	85.6	84.9
Euro	37.9	37.4	37.0	39.1
Yen japonés	23.5	20.8	17.2	19.0
Libra esterlina	13.0	16.5	14.9	12.9
Otras monedas	35.7	37.3	45.3	44.1
Todas las monedas	200	200	200	200*

\* La suma de la participación porcentual de las monedas individuales es igual a 200 en virtud de que cada transacción involucra necesariamente a dos monedas.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Banco de Pagos Internacionales. Los datos que reporta el Banco de Pagos Internacionales se refieren a la cuota porcentual alcanzada por cada moneda en el volumen de operación promedio por día durante el mes de abril de cada año.

El cuadro 4 describe la participación del euro, el dólar estadounidense y otras monedas en los mercados internacionales de instrumentos de deuda. Aquí se observa un avance considerable del euro en el periodo 2002-2007, pues su participación aumentó del 23.2 al 29.1 por ciento; sin embargo, a partir del inicio de la crisis financiera global, se produjo un cambio de tendencia, habida cuenta de que el euro comienza a ceder participación en los mercados internacionales de deuda frente al yen japonés y otras monedas. El dólar estadounidense, por su parte, exhibe una trayectoria básicamente declinante en el periodo 2002-2007, un repunte sustancial en el 2008 y una nueva ronda de descensos en 2009, 2010 y 2011, pero, en el tema que nos ocupa, el dólar estadounidense se mantiene todavía en un sólido primer lugar, en tanto que el euro parece haberse estancado como consecuencia de la crisis de algunas naciones de la periferia de la eurozona, como Portugal, Italia, Grecia y España.

CUADRO 4  
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL EURO, EL DÓLAR Y OTRAS MONEDAS  
EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES DE INSTRUMENTOS DE DEUDA  
DURANTE EL PERIODO 2002-2011

Año	<i>Moneda</i>			
	<i>Dólar estadunidense</i>	<i>Euro</i>	<i>Yen japonés</i>	<i>Otras monedas</i>
2002	46.7	23.2	16.1	13.9
2003	42.7	26.2	16.6	14.5
2004	41.5	27.0	16.2	15.3
2005	43.9	25.0	14.9	16.2
2006	42.5	27.2	13.1	17.2
2007	40.6	29.1	12.1	18.3
2008	48.8	28.4	14.2	16.5
2009	38.9	29.0	13.4	18.7
2010	39.1	26.9	14.7	19.3
2011	38.0	26.9	15.4	19.7

NOTA: Los porcentajes pueden no sumar exactamente cien, debido al redondeo.

FUENTE: Elaboración propia, con base en datos del Banco Central Europeo y del Banco de Pagos Internacionales.

Otro dato interesante es que en el mercado internacional de préstamos bancarios, el euro tuvo una participación del 21.8 por ciento en el tercer trimestre de 2011, frente a un 56.6 por ciento del dólar estadounidense. Asimismo, en el mercado internacional de depósitos bancarios, se observa una situación similar, puesto que el euro ostenta una cuota del 22.4 por ciento contra el 61.1 por ciento del dólar estadounidense (FMI, s.f.; Banco Central Europeo, s.f.). Por lo tanto, la intermediación financiera bancaria en el ámbito internacional continúa realizándose fundamentalmente en dólares estadounidenses. Si se analizan las tendencias de estas variables (es decir, de los financiamientos y los depósitos bancarios internacionales por moneda de denominación) la conclusión que se desprende es que el euro ha llegado a un estado estacionario, mientras que el dólar conserva un liderazgo indiscutible.

En cuanto al papel del euro como medio de pago en operaciones comerciales internacionales, los datos disponibles sugieren que los países de la eurozona lo han utilizado de manera creciente. En el periodo 2006-2011, el porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios de la eurozona a terceros países que se facturó y liquidó en euros aumentó del 59.5 al 66.7. Por otro lado, en el periodo referido, el porcentaje de las importaciones totales de la eurozona proveniente de terceros países que se facturó y liquidó en euros se incrementó de manera más modesta; es decir, del 48.8 al 50.2 (FMI, s.f.; Banco Central Europeo, s.f.). Cabe agregar que, aunque no se encontraron datos precisos al respecto, en los intercambios comerciales internacionales donde no participa la eurozona, el dólar mantiene una ventaja considerable.

El cuadro 5 permite ponderar la importancia relativa del euro en las reservas internacionales de los diferentes bancos centrales del planeta durante el periodo 2002-2011. Los datos proporcionados han de tomarse con cierta cautela, puesto que en el periodo mencionado únicamente el 63.4 por ciento de los bancos centrales suministraron información sobre la composición de sus reservas por moneda de denominación (cálculos propios, con datos del FMI, s.f.; Banco Central Europeo, s.f.).

Como se observa, el euro aumentó su participación del 23.8 al 27.7 por ciento entre 2002 y 2009; sin embargo, en 2010 y 2011 el euro representó un 26.5 y un 26 por ciento de las reservas internacionales mundiales, respectivamente, lo cual refleja un cambio de tendencia. Por su parte, la cuota del yen japonés se acrecentó en el periodo 2009-2011, en tanto que el porcentaje correspondiente a otras monedas creció casi ininterrumpidamente a lo largo de todo 2002-2011. Este hallazgo sugiere que el euro ha sido desplazado en los últimos años por monedas como la libra esterlina, el dólar canadiense, el dólar australiano y, en menor medida, por el yen japonés. En cuanto al dólar estadounidense, aunque se advierte una participación decreciente en las reservas internacionales de los bancos centrales, esta moneda mantiene una holgada delantera frente al euro. Esto en virtud de que la participación correspondiente al dólar estadounidense podría muy bien estabilizarse en torno al 60 por ciento, mientras que la del euro difícilmente sobrepasará la barrera imaginaria del 30 por ciento.

CUADRO 5  
COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES  
DE LOS BANCOS CENTRALES POR MONEDAS DE DENOMINACIÓN  
DURANTE EL PERIODO 2002-2011

Año	<i>Moneda</i>			
	<i>Dólar estadounidense</i>	<i>Euro</i>	<i>Yen japonés</i>	<i>Otras monedas</i>
2002	67.1	23.8	4.4	4.8
2003	65.9	25.2	3.9	5
2004	65.9	24.8	3.8	5.4
2005	66.9	24.1	3.6	5.5
2006	65.5	25.1	3.1	6.3
2007	64.1	26.3	2.9	6.7
2008	64.1	26.4	3.1	6.4
2009	62	27.7	2.9	7.4
2010	61.9	26.5	3.4	8.2
2011	61.4	26	3.7	9

NOTA: Los porcentajes quizá no sumen exactamente cien debido al redondeo.

FUENTE: Elaboración propia, con datos del FMI (2012) y del Banco Central Europeo (2012).

Finalmente, cabría sopesar la importancia del euro como moneda paralela *vis-à-vis* el dólar estadounidense. Desafortunadamente, no existen cálculos precisos sobre la cantidad y los flujos de dólares fuera de Estados Unidos o de euros fuera de la eurozona, puesto que existen diversos métodos de estimación —la mayoría de éstos indirectos— y cada una de las bases de datos que se ha integrado en los últimos años adolece de ventajas y desventajas propias. En el caso de la eurozona, se calcula que en diciembre de 2011 casi el 13 por ciento de las notas bancarias en circulación se encontraban en el exterior (Eurosystem, 2012: 21). Este porcentaje equivaldría a unos 117 billones de euros. La investigación de Goldberg (2010: 2), apoyada en datos provenientes del Departamento del Tesoro, señala que en marzo de 2009 el 65 por ciento de los dólares emitidos por la Reserva Federal circulaba en otras naciones. De acuerdo con esta autora, esto equivalía a unos 580 billones de dólares en billetes de diferentes denominaciones. Por supuesto, los datos presentados no están exentos de polémica. En el caso particular de Estados Unidos, se han publicado varios trabajos clásicos, cuyos resultados son claramente discrepantes. Porter y Judson (1996: 892) apuntan que el porcentaje de dólares fuera de Estados Unidos aumentó del 40 por ciento en los años sesenta al 70 por ciento en los noventa. En contraste, Feige (1997: 157) documenta que a mediados de los noventa solamente el 35 por ciento del stock de dólares circulaba en el exterior,

aunque exhibía una tendencia creciente. En un trabajo más reciente, Feige (2009: 7) concluye que en 2008 la cantidad de dólares estadounidenses que circulaba en otras naciones se mantenía en casi un 37 por ciento.

Con independencia de la disparidad de métodos de estimación y fuentes de datos estadísticos, la evidencia empírica sugiere que el dólar estadounidense tiene mayor peso en el mundo como moneda paralela.<sup>18</sup> En esta misma línea, Judson (2012: 1-2) concluye que la demanda internacional de dólares declinó en los primeros años de existencia del euro, pero repuntó de forma notoria conforme la crisis económica de Estados Unidos se propagó hacia el resto del mundo.

En una línea de investigación relacionada, Pittaluga y Seghezza (2012: 89) apuntan que tanto el euro como el dólar son monedas fiduciarias, en tanto que su respaldo radica en la confianza depositada en los bancos centrales emisores<sup>19</sup> y en el compromiso que asumen estas instituciones en cuanto a proteger el poder de compra del dinero que suscriben. En el contexto mundial, según estos autores, el dinero fiduciario solamente puede ser aceptado cuando la nación líder se compromete a velar por el valor futuro de su moneda y forja un acuerdo político —el cual puede ser de facto— con un grupo de naciones. Mediante este acuerdo, la nación líder emite el dinero internacional y explota las ganancias de señoreaje resultantes en el ámbito foráneo, en tanto que las naciones seguidoras se benefician de una reducción en los costos de transacción inherentes al intercambio comercial. Al respecto, Hellerstein y Ryan (2009: 1-4) argumentan que la baja en los costos de transacción asociados al comercio internacional es el principal incentivo de las naciones seguidoras para convalidar la existencia de una moneda internacional, aunque ciertamente no es el único. Los hogares y los negocios en las naciones en vías de desarrollo recurren también a las monedas internacionales como depósito de valor, particularmente durante periodos de elevada inflación interna.

En esto se basa el señalamiento de Cohen (2009: 763), Cohen y Subacchi (2008: 159), así como Pittaluga y Seghezza (2012: 105-106) en el sentido de que, de no realizar las autoridades de la eurozona un esfuerzo de largo alcance para promover al euro como moneda global, éste quedará circunscrito al ámbito europeo (incluyendo quizá unas cuantas regiones y sectores fuera de Europa). En ausencia de una iniciativa de esta naturaleza, el desenlace más probable es que la moneda única europea termine por ocupar un distante segundo lugar frente al dólar estadounidense. Para reforzar esta idea, conviene recordar la aseveración de Mundell en el sentido de que todas las grandes monedas se han caracterizado históricamente por un Estado fuerte centralizado. Estados Unidos satisface este requisito, pero no la Unión Europea (dentro de la cual se inscribe la eurozona) (Mundell, 1999: 442).

Por último, cabría preguntarse sobre los efectos que tendría una recaída de la economía estadounidense sobre el estatus internacional del dólar. De los trabajos pioneros de Krugman (1984: 274-278), por un lado, y Matsuyama, Kiyotaki y

<sup>18</sup> Es pertinente comentar que los beneficios de señoreaje internacional guardan una relación directa con la proporción de dólares (o de euros) que circulan en el resto del mundo.

<sup>19</sup> Es decir, en la Reserva Federal de Estados Unidos y en el Banco Central Europeo.

Matsui (1993: 291), por el otro, se desprende que pequeños cambios en la tasa de inflación estadounidense o en el respaldo real, comercial y financiero del dólar no provocarán grandes cambios en la demanda mundial de esta moneda, por lo menos en horizontes de corto plazo.

## Conclusiones

La evidencia presentada sugiere que el dólar estadounidense habrá de mantenerse como moneda internacional dominante en el futuro previsible, pese a los problemas por los que ha atravesado la economía estadounidense. El papel central del dólar en la economía internacional responde a las fuerzas de mercado generadas por factores como la estabilidad macroeconómica, el respaldo real, productivo y financiero del dólar y las externalidades sistémicas. La conclusión en lo tocante al primer factor es que la eurozona ha gozado de mayor estabilidad de precios y de tasas de interés a lo largo del periodo 2002-2011, por una parte, y que el euro ha tendido a apreciarse frente al dólar, por la otra. Lo anterior, sin embargo, no se ha traducido en un cambio en el estatus internacional del euro, puesto que la demanda mundial de esta moneda como medio de pago y depósito de valor ha tendido a estancarse en años recientes.

La explicación del escaso avance del euro en el escenario internacional obedece, en lo fundamental, a la dimensión de los mercados reales y financieros que le sirven de plataforma. Una moneda internacional no puede volverse hegemónica, a menos que la nación o región que la respalda sea lo suficientemente grande y tenga un fuerte peso específico en el comercio y las finanzas mundiales. Al valor del PIB y de las exportaciones totales de Estados Unidos se atribuye el crecimiento exponencial del volumen de transacciones facturadas y liquidadas en dólares, de allí que el dólar estadounidense haya desarrollado las externalidades sistémicas requeridas para alcanzar la proyección internacional de la que aún goza. De acuerdo con las estadísticas presentadas, el PIB de Estados Unidos es mayor en valor al PIB de la eurozona 17. Por otra parte, las tendencias actuales sugieren que esta situación habrá de mantenerse en los años venideros.

Las estadísticas analizadas también indican que el mercado financiero de la Unión Americana supera con creces al de la eurozona 17 en valor de capitalización, volumen de operación, así como en diversidad y sofisticación de los instrumentos de inversión, cobertura y especulación disponibles. En suma, el respaldo financiero del dólar es más sólido que el del euro. Al mayor respaldo productivo y financiero se atribuye el sostenido predominio del dólar en todo el orbe, no sólo en sus funciones estándar de unidad de cuenta, medio de pago y depósito de valor, sino, también, en sus funciones de moneda de intervención, moneda vehículo y moneda paralela. A esto habría que añadir que el empleo del dólar a escala global entraña un fuerte componente inercial o predeterminado, que junto con los factores antes señalados genera bajos costos de transacción. Es decir, el dólar resulta más fácil de comprar y de vender que el euro en la gran mayoría de los centros cambiarios del planeta.



La evaluación del proceso de internacionalización del euro lleva a concluir que esta moneda, pese a los progresos registrados en la fase de arranque, arribó desde hace tiempo a una suerte de estado estacionario. La participación del dólar frente al euro en el volumen de transacciones cambiarias extrabursátiles habla elocuentemente del estancamiento del euro. En el mercado internacional de instrumentos de deuda, al igual que en el de préstamos y depósitos bancarios, el dólar estadounidense conserva un liderazgo indiscutible.

Vale también hacer notar que en los continentes americano, asiático y africano las instituciones privadas continúan privilegiando al dólar en las operaciones relacionadas con el comercio exterior. Asimismo, la participación del dólar en las reservas internacionales de los diferentes bancos centrales del planeta parece haberse estabilizado por arriba del 60 por ciento, mientras que la del euro difícilmente sobrepasará la barrera psicológica del 30 por ciento.

Aparte de la diversidad de métodos de estimación y de fuentes de datos estadísticos, la evidencia empírica demuestra que el dólar estadounidense es más importante que el euro en calidad de moneda paralela. La dolarización campea por encima de la euroización.

Frente a la interrogante de cuáles serían los efectos de una nueva crisis en Estados Unidos, tanto la teoría de las inercias históricas como la evidencia reciente sugieren que pequeños cambios en la estabilidad macroeconómica, en la tasa de crecimiento del PIB o en el desempeño de los mercados financieros no modificarán de forma significativa la demanda mundial de dólares. Diversos autores señalan que, en ausencia de un esfuerzo de gran envergadura por parte de las autoridades de la eurozona para promover al euro como moneda global, éste se circunscribirá sólo al ámbito europeo.

## Fuentes

ALOGOSKOUFIS, GEORGE y RICHARD PORTES

1997 “The Euro, the Dollar, and the International Monetary System”, en Paul R. Masson, Thomas H. Krueger y Bart G. Turtelboom, eds., *EMU and the International Monetary System*. Washington, D. C.: International Monetary Fund.

BECKER, WERNER

2008 “The Euro Turns Ten”, *EU Monitor* 57 (julio).

BÉNASSY-QUÉRÉ, AGNÈS, SOPHIE BÉREAU y VALÉRIE MIGNON

2008 “Equilibrium Exchange Rates: A Guidebook for the Euro-Dollar Rate”, *Documento de investigación de la Asociación Francesa de Ciencias Económicas*, en <[http://congres.afse.fr/docs/678478benassy\\_bereau\\_mignon\\_afse.pdf](http://congres.afse.fr/docs/678478benassy_bereau_mignon_afse.pdf)>, consultada en septiembre de 2013.

BERGSTEN, C. FRED

1997 “The Impact of the Euro on Exchange Rates and International Policy Cooperation”, en Paul R. Masson, Thomas H. Krueger y Bart G. Turtelboom, eds., *EMU and the International Monetary System*. Washington, D. C.: International Monetary Fund.

CHINN, MENZIE y JEFFREY A. FRANKEL

2008 “Will the Euro Rival the Dollar? A Debate”, *International Finance* 11, no. 1 (febrero): 49-73.

COHEN, BENJAMIN

2009 “Dollar Dominance, Euro Aspirations: Recipe for Discord?”, *Journal of Common Market Studies* vol. 47, no. 4 (septiembre).

2008 “The Euro in a Global Context: Challenges and Capacities”, en Kenneth Dyson, ed., *The Euro at Ten: Europeanization, Power, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press.

2007 “Enlargement and the International Role of the Euro”, *Review of International Political Economy* 14, no. 5 (diciembre): 746-773.

COHEN, BENJAMIN y PAOLA SUBACCHI

2008 “A One-and-a-Half Currency System”, *Journal of International Affairs* 62, no. 1 (otoño-invierno).

COOPER, RICHARD

2009 “The Future of the Dollar”, *Peterson Institute for International Economics*, documento de trabajo, no. PB09-21 (septiembre): 1-6.

EICHENGREEN, BARRY y MARC FLANDREAU

- 2009 “The Rise and Fall of the Dollar (or When Did the Dollar Replace Sterling as the Leading Reserve Currency?)”, *European Review of Economic History*, no. 13 (noviembre).

EUROSYSTEM

- 2012 *Review of the International Role of the Euro*. Fráncfort: Banco Central Europeo, julio.

FIEGE, EDGAR L.

- 2009 “New Estimates of Overseas U.S. Currency Holdings, the Underground Economy and the Tax Gap”, *Munich Personal RePEc Archive*, documento de trabajo no. 19564 (diciembre).
- 1997 “Revised Estimates of the Size of the U.S. underground Economy: The Implications of U.S. Currency Held Abroad”, en Owen Lippert y Michael Walker, eds., *The Underground Economy: Global Evidence of Its Size and Impact*. Vancouver: Fraser Institute Press.

GOLDBERG, LINDA

- 2010 “Is the International Role of the Dollar Changing”, *Current Issues in Economics and Finance* 16, no. 1 (enero).

HELLERSTEIN, REBECCA y WILLIAM RYAN

- 2009 “The Determinants of International Flows of U.S. Currency”, *Federal Reserve Bank of New York Staff Reports* no. 400 (octubre).

JUDSON, RUTH

- 2012 “Crisis and Calm: Demand for U.S. Currency at Home and Abroad from the Fall of the Berlin Wall to 2011”, Board of Governors of the Federal Reserve System, documento de trabajo, no. 1058 (noviembre).

KRUGMAN, PAUL

- 1984 “The International Role of the Dollar: Theory and Prospect”, en John Bilson y Richard Marston, eds., *Exchange Rate Theory and Practice*. Chicago: Chicago University Press.

LAROSIÈRE, JACQUES DE, ed.

- 2009 *The High-Level Group on Financial Supervision in EU*. Bruselas: The De Larosière Group, febrero, en <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf)>, consultada el 26 de septiembre de 2013.

MASERA, RAINER

2010 “Reforming Financial Systems after the Crisis: A Comparison of EU and USA”, *PSL Quarterly Review* 63, no. 255 (julio).

MATSUYANA, KIMINORI, NOBUHIRO KIYOTAKI y AKIHIKO MATSUI

1993 “Toward a Theory of International Currency”, *Review of Economic Studies*, no. 60 (abril).

MISHKIN, FREDERIC S.

2006 *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*. Londres: Pearson Addison Wesley.

MUNDELL, ROBERT

1999 “The Euro: How Important?”, *Cato Journal* 18, no. 3 (invierno).

PAPAIOANNOU, ELIAS y RICHARD PORTES

2008 “The International Role of the Euro: A Status Report”, Banco Central Europeo, documento económico, no. 317 (abril).

PITTALUGA, GIOVANNI y ELENA SEGHEZZA

2012 “Euro vs. Dollar: An Improbable Threat”, *Open Economies Review* 23, no. 1 (octubre).

PORTER, RICHARD D. y RUTH A. JUDSON

1996 “The Location of U.S. Currency: How Much Is Abroad?”, *Federal Reserve Bulletin* no. 82 (octubre).

SAUNDERS, ANTHONY y MARCIA CORNETT

2007 *Financial Markets and Institutions*. Nueva York: McGraw-Hill.

ZHOU, SU, MOHSEN BAHMANI-OSKOOEE y ALI M. KUTAN

2008 “Purchasing Power Parity before and after the Adoption of the Euro”, *Review of World Economics* 144, no. 1 (marzo).

## Estados Unidos y las organizaciones internacionales gubernamentales: relación ambivalente y compleja

Laura Zamudio González\*

If the United Nations respects the sovereign rights of the American people, and serves them as an effective tool of diplomacy, it will earn and deserve their respect and support. But a United Nations that seeks to impose its presumed authority on the American People, without their consent, begs from confrontation and —I want to be candid with you— eventual U.S. withdrawal.  
BARBARA CROSSETTE (2000)

### Introducción

Estados Unidos participa activamente en diversas organizaciones internacionales gubernamentales (OIG). Aporta recursos por casi mil quinientos millones de dólares a cincuenta diferentes organizaciones intergubernamentales en las que tiene membresía y que fueron creadas a través de algún tratado o mecanismo legal internacional, y por casi dos mil cien millones de dólares en contribuciones voluntarias para las Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas (OMP), actividades en las que frecuentemente participan también organizaciones regionales como la Unión Africana (UA), la Comunidad Económica de África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés), la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (véase cuadro 1).

Estados Unidos ocupa también posiciones de voto privilegiadas dentro del Consejo de Seguridad de la ONU, la Junta Directiva del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; posee un peso considerable en materia decisoria en instancias como la OTAN o la Organización de los Estados Americanos (OEA) e, incluso —gracias a su poder económico, político y militar—, tiene la capacidad de afectar el funcionamiento de organizaciones regionales como la Unión Africana (UA) o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), de las que no es un miembro formal.

\* Directora del Departamento de Estudios Internacionales, Universidad Iberoamericana, <laura.zamudio@uia.mx>.

CUADRO 1  
CONTRIBUCIONES A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES  
2009-2013 (MILLONES DE DÓLARES)

<i>Rubro de contribución</i>	2009	2010	2011	2012	2013*
Organizaciones internacionales	1 604 400	1 682 500	1 578 651	1 551 000	1 570 005
Actividades de mantenimiento de la paz	2 388 500	2 125 000	1 883 931	1 828 182	2 098 500
Total	3 992 900	3 807 500	3 462 582	3 379 182	3 668 505

\* Monto solicitado.

FUENTE: U.S. Department of State, 2011.

Actualmente es el principal contribuyente —aunque no necesariamente el más cumplido— de la ONU, pues aporta el 22 por ciento de su presupuesto regular, el 27 por ciento del costo de las actividades de mantenimiento de paz y cerca de un cuarto de los presupuestos regulares de los Tribunales Penales Especiales para Ruanda y la ex-Yugoslavia, la Agencia Internacional para la Energía Atómica (AIEA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como el Programa Mundial para la Agricultura y la Alimentación (FAO), entre otras (véase cuadro 2).

Cabe aclarar que, si bien la mayor parte de esos recursos se canalizan a través del Departamento de Estado y de la Agencia Estadunidense para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y se registran en el Executive Budget Summary, muchos otros recursos fluyen también de manera independiente a través de otras instancias del gobierno federal, como los departamentos de Energía, Agricultura y Salud, por ejemplo, que aportan también recursos económicos a fondos y programas de la ONU, de manera que, si bien la fuente del Departamento de Estado es la más importante para conocer el monto de recursos que destina el país a las grandes burocracias internacionales, no se considera como la única o la más precisa (Schaefer, 2012). El *Reporte anual de Estados Unidos al sistema de Naciones Unidas*, que emite la Casa Blanca a través de la Oficina de Administración y Presupuesto (US OMB, por sus siglas en inglés), incorpora los gastos que se realizan desde otras instancias del gobierno federal y, en consecuencia, arroja datos de gasto más altos. Así, de conformidad con esta segunda fuente oficial, el gasto alcanzado para el año fiscal 2010 llegó a la cifra histórica de 7 692 millones de dólares, 3.8 miles de millones más que los reportados por el Departamento de Estado (U.S. White House, 2011).

**CUADRO 2**  
**CONTRIBUCIONES DE ESTADOS UNIDOS AL SISTEMA DE LA ONU**  
 (PORCENTAJE DE LOS PRESUPUESTOS DE LA ONU. OBLIGACIONES EN MILES DE DÓLARES)

<i>Organización</i>	<i>2010 Contribuciones de Estados Unidos</i>	<i>Estados Unidos Agencia de Fondos (%)</i>
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)	5	22.60
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	161 296	25.10
Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)	185 460	25.38
Organización de Aviación Civil Internacional (ICAO)	22 782	25
Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (IFAD)	30	7
Organización Internacional del Trabajo (OIT)	132 000 486	22.55
Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU)	9 361	8.68
Fondo del Protocolo de Montreal	25 500	17
RAMSAR Convención de Humedales	1 292	22
Naciones Unidas-Presupuestos Ordinarios	650 693	22
El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	255 184	9
Naciones Unidas, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (UNDPKO)	2 648 234	27.30
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP)	22 315	5.50
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	84 523	14
Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP)	22 957	9.80
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	706 879	37
Agencia de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT)	7 146	1.2
Tribunal Penal Internacional para Ruanda (ICTR)	33 607	27.01
Tribunal Penal Internacional para Yugoslavia (ICTY)	42 202	20.97
Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)	35 201	6.49
Naciones Unidas de Auxilio y Organismo de Obras (UNRWA)	237 831	26.50
Unión Postal Universal (UPU)	2 373	5.97
Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (WFP)	1 545 666	36.30
Organización Mundial de la Salud (OMS)	386 706	23
Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (WIPO)	1 097	10.75
Organización Meteorológica Mundial	15 092	21.20
Todas las cotizaciones de Estados Unidos (varias agencias)	425 934	/
<b>Contribuciones totales de Estados Unidos para el sistema de Naciones Unidas</b>	<b>7 691 822</b>	<b>/</b>

FUENTE: U.S. White House, 2010.

Pero más allá de la discusión cuantitativa sobre el gasto preciso de Estados Unidos al sistema de la ONU o al conjunto de OIG en las que regularmente participa, debemos reconocer que históricamente este país ha sido un gran impulsor de organizaciones e instituciones internacionales. Desde que incursionó como poder hegemónico mundial —en los albores de la segunda guerra mundial—, lo ha hecho acompañado de un tinglado muy diverso de burocracias internacionales, así como de un sistema complejo de reglas, principios y acuerdos de gobierno interestatales, de suerte que, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, cuando los Estados o imperios victoriosos imponían sus intereses a través del uso desmedido y abierto de la fuerza, Estados Unidos adoptó un patrón de acción colectiva institucionalizado para ejercer su poder (Ikenberry, 2001: 5). Así, aun cuando en 1945 este país ocupaba una posición de poder privilegiada e irrepetible, ya que poseía la primera flota naval del mundo, un ejército desplegado en varios continentes, el monopolio absoluto de la bomba atómica y una tercera parte de las reservas de oro del planeta, impulsó decididamente la aparición de organizaciones fundamentales para el manejo de la economía y la seguridad mundiales (Hobsbawm, 1994: 261-264; Holsti, 1991). Además de la ONU, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRD, después Banco Mundial) —piedras angulares del orden internacional basado en la seguridad colectiva y el libre mercado—, Estados Unidos impulsó el Acuerdo General de Tarifas y Aranceles (GATT, 1947) —organización de la cual se desprende la Organización Mundial de Comercio (OMC, 1994)—, la Organización de Estados Americanos (OEA, 1948), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN, 1949), la Organización Internacional para las Migraciones (IOM, 1951), la Organización del Tratado Central (CENTO, 1955), la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol, 1956), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1959), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 1960) e incluso la Unión Europea, gracias al apoyo de recuperación después de la guerra otorgado por el Plan Marshall. Han sido también actores fundamentales para el funcionamiento de otras organizaciones del sistema de Naciones Unidas como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Agencia Internacional para la Energía Atómica (AIEA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura (Unesco), etc. Más recientemente, han apoyado al Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI, 1989), que actúa contra el lavado de dinero, y al programa del Alto Representante de las Naciones Unidas para la Alianza de las Civilizaciones, cuya encomienda es combatir el terrorismo por medios no militares, además de que se ha adherido a la llamada *diplomacia de grupos*, como el G-8 y el G-20. De manera que, aunque Estados Unidos no participa en todas las OIG, ni siquiera en todas las importantes (como ocurre con la Corte Penal Internacional, CPI), es uno de los países con mayor membresía y dinamismo.

Ciertamente, no deja de ser paradójico que las razones por las cuales esta nación optó por la construcción de un orden internacional altamente institucionali-



zado cuando se encontraba en la cúspide del poder, hayan sido poco exploradas por los académicos (Weiss, 2012: 253-266; Foot, MacFarlane y Mastaduno, coords., 2003; Patrick y Forman, coords., 2001; Luck, 1999; Karns y Mingst, coords., 1990). Al hablar de la hegemonía estadounidense en el mundo, se percibe y enfatiza su acción militar, sus recursos económicos y su voluntad de ejercer liderazgo, instrumentos todos de una postura muy severa; sin embargo, es evidente que el papel político de este país en la configuración de la política internacional pasa también a través de un tejido organizacional cada vez más denso y complejo. Hoy en día, los países en general se mueven entre múltiples organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que los observan, denuncian y afectan, o bien, imponen obligaciones como costo de membresía.

¿Qué racionalidad hay detrás del apoyo histórico desplegado por Estados Unidos a las más diversas OIG? Autores como Ikenberry sostienen que éstas distribuyen el costo de la hegemonía y prolongan el liderazgo (Ikenberry, 2001). Estados Unidos encontró en aquéllas una manera de ejercer hegemonía a bajo costo, pues logró sus objetivos con ayuda de otros Estados y según esquemas de reglas previamente definidas y aceptadas. Se trata de un planteamiento teórico más elaborado del que tradicionalmente deriva de la escuela realista, en el sentido de que las OIG simplemente reflejan la distribución de poder global y constituyen un epifenómeno de los Estados (LeRoy, 1995; Mearsheimer, 1995: 5-49), es decir, son los instrumentos de estados poderosos. Según el planteamiento de Ikenberry, siguen siendo instrumentos de los Estados poderosos, pero, necesariamente, se mueven acotados por reglas.

Las instituciones implican reglas y éstas, limitaciones en la conducta. Como sostienen March, Olsen y North, las instituciones (incluyendo a las organizaciones) reducen incertidumbre y oportunismo político (North, 1990; 1981; March y Olsen, 1998: 943-969; 1989; 1984: 738-749), y todo ello redundando en un orden global más estable y duradero. De ahí que para muchos internacionalistas sea de gran interés estudiar esta relación entre las organizaciones y la definición del sistema internacional. Con muy pocas excepciones (Weiss y Gordenker, 1996; Haas, 1983; 1964; Weiss y Jordan, 1976: 422-439; Mitrany, 1975; 1966; Weiss, 1975; Cox y Jacobson, coords., 1973: 1-36), la bibliografía sobre relaciones internacionales se dirige mayoritariamente a la comprensión de los equilibrios y mecanismos de gobierno global o la llamada organización internacional (en singular). Poco se ha estudiado a las organizaciones internacionales (en plural), al grado de que, como señala Rochester (1986), el análisis de las OIG estuvo a punto de desaparecer por completo de la disciplina y en la actualidad se carece de un instrumental teórico que permita explicar su naturaleza (Dijkzeul y Beigbeder, coords., 2003; Ness y Brechin, 1988: 245-273; Rochester, 1986: 777-781; Kratochwil y Ruggie, 1986: 753-775). Es innegable que en los últimos años, las OIG están creciendo y configurando lo que Mathiason llama *gobiernos invisibles*, pues participan cada vez más activamente en temas relevantes de la agenda global, movilizan toneladas de recursos técnicos y materiales para apoyar a los gobiernos en casos de desastres naturales y humanos, y en ocasiones incluso los sustituyen a través de la provisión de servicios públicos y de seguridad o del establecimiento de administraciones de transición,

como hizo la ONU en Timor Oriental y en Camboya (Trondal *et al.*, 2010; Mathiason, 2007). Organizaciones como la CPI incluso están cambiando la tesitura del sistema internacional, en la medida en que llaman a rendir cuentas directamente a los individuos que han cometido delitos graves como genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad.

De conformidad con los datos que presenta la Unión de Organizaciones Internacionales (UIO, por sus siglas en inglés), las OIG ya superan en número a los Estados y, desde los noventa se han empezado a reproducir por sí mismas, sin que medie un acuerdo o firma de un instrumento internacional (UIO, 2012; Shanks, Jacobson y Kaplan, 1996: 593-627). Su presencia e injerencia en los más diversos temas es innegable y da cuenta de una tremenda transformación de la política global, pues el ejercicio de la hegemonía y el logro de intereses de política exterior de alguna manera requieren de una mejor comprensión de su funcionamiento, sus procesos de toma de decisiones y la forma en que definen e interpretan sus mandatos. Si no estudiamos y comprendemos lo que ocurre dentro de las OIG, difícilmente encontraremos las razones de sus éxitos y fracasos.

Las publicaciones recientes de las OIG (Trondal *et al.*, 2010; Dijkzeul y Beigbeder, coords., 2003; Barnett y Finnemore, 2004) confirman la idea de que las OIG son actores con autonomía y agencia. Sostienen que, lejos de ser cajas cerradas de comportamiento homogéneo y manipulable por los Estados poderosos, son instancias de juego político y espacios plenamente habitados por múltiples actores, intereses, dinámicas y culturas, de ahí que su creación y existencia necesariamente condiciona y limita, en algún grado, la acción independiente y soberana de los países que las integran. Con estos nuevos trabajos, las OIG muestran autoridad y autonomía plenas, y se ubican como actores, en lugar de instrumentos, es decir, son capaces de definir sus intereses y de afectar el comportamiento de sus creadores. Siguiendo a Barnett y Finnemore, las OIG son formas de autoridad racional legal weberiana, que definen reglas para el comportamiento colectivo, por ejemplo, las que condicionan las operaciones para el mantenimiento de la paz de la ONU o bien, los principios que guían el trato a los refugiados en el mundo, como el principio de devolución (Barnett y Finnemore, 1999: 727).

Vistas como actores, las OIG abren un primer gran debate intra e interdisciplinario. La discusión en este momento se centra en explicar si las OIG son marionetas carentes de autonomía o bien son actores, en ocasiones incluso incontrolables, que toman decisiones con apego a sus reglas (Hawkins *et al.*, 2006: 2). No es casual que grupos políticos conservadores en Estados Unidos levanten cada vez más la voz en contra de las OIG y argumenten a favor de reducir las contribuciones del país, ya que perciben que estas *criaturas* resultan ser muy costosas, ineficientes y —como se lee en la nota de inicio de capítulo— no son completamente manipulables.<sup>1</sup> Así pues, la visión realista simplificada de las OIG como instrumentos de los Estados poderosos que pueden ser fácilmente abandonadas o sancionadas cuando

<sup>1</sup> La Fundación Heritage mantiene una política de asedio y de cuestionamiento permanente a las OIG en general y a la ONU en particular (Schaefer, 2010; 2011).

se muestran incapaces de cumplir las intenciones e intereses de quienes las crearon, comienza a ser muy cuestionada por la investigación y los estudios recientes.

### **OIG: ¿instrumentos o actores? Implicaciones en la relación con Estados Unidos**

Entre los argumentos que frecuentemente esgrimen quienes advierten que la ONU es un instrumento de los ganadores de la segunda guerra mundial está la incapacidad de la comunidad internacional para reformar al Consejo de Seguridad, es decir, para ampliar el derecho de veto e incluir como miembros permanentes a Alemania y Japón, que son el segundo y el tercer contribuyentes de la ONU, respectivamente. Se advierte también que Estados Unidos negó el derecho de veto y de asiento en el Consejo de Seguridad a la China comunista de Mao Tse Tung (desde 1949 y hasta 1971), intentó reunificar la península de Corea en favor de Corea del Sur en 1950-1953 y evitó que la organización impusiera sanciones contra Israel por su política de ocupación ilegal de territorios palestinos, y contra Sudáfrica bajo el régimen del *apartheid*. Lo mismo se diría de su relación con las instituciones financieras internacionales, a través de las cuales ha impuesto reglas y principios de comercio abierto y paquetes de apoyo económico condicionados a la promoción democrática y la desregulación comercial, bancaria y financiera.

Sin embargo, pese a que efectivamente existen muchos otros casos en los que la ONU se ha visto sujeta a los intereses de las grandes potencias (especialmente de Estados Unidos), también advertimos algunos momentos en los que la organización tomó decisiones contrarias a esos intereses. Cabe citar, por ejemplo, los casos de la Unesco en los setenta, cuando se exigió la creación de un nuevo orden económico internacional, motivo por el cual Estados Unidos abandonó temporalmente a la ONU, o más recientemente, cuando su Asamblea General aceptó a Palestina como miembro observador, pese a las advertencias estadounidenses de retirar sus fondos y apoyos económicos si procedían en tal sentido. En 2003, fue el propio Consejo de Seguridad de la ONU el que negó el apoyo requerido para invadir militarmente Irak, de manera que Washington tuvo que marchar sin el aval de la organización y con el apoyo de apenas algunos aliados.

Por otro lado, si miramos desde la óptica del gobierno estadounidense, también se observa un país que, en ocasiones, es capaz de apoyar decididamente a prácticamente todas las OMP, como sucedió en la primera mitad de los noventa (con los casos de Georgia, Uganda, Ruanda, Somalia, Liberia y Haití), gracias a un presupuesto de mil millones de dólares aprobado por su Congreso, para luego, en otro momento, reducirlo severamente como ocurrió al final de los noventa con la directiva presidencial (unilateral) del gobierno de Clinton, que disminuyó del 27 al 22 por ciento las contribuciones anuales a las OMP. Asimismo, vemos apoyar la creación de los tribunales ad hoc para la ex-Yugoslavia y para Ruanda, así como rechazar la ratificación del Tratado de Roma, que da fuerza formalmente a la CPI, una de las organizaciones más emblemáticas de nuestro tiempo.

La ambivalencia del gobierno estadounidense hacia las OIG es notoria: históricamente han sido sus principales impulsores, pero en ocasiones son sus más grandes detractores. Las apoyan cuando les sirven para reducir el costo de su hegemonía, pero las rechazan cuando las perciben contrarias a sus intereses y necesidades.

Lo cierto es que, sin una verdadera discusión respecto de la naturaleza de las OIG y, por tanto, de su relación con los Estados, nos estaremos perdiendo alrededor de un falso debate. ¿Cuál es la naturaleza de las OIG?, ¿se trata de estructuras hábilmente diseñadas para la obtención de objetivos en contextos de intereses plurales?, ¿buscan crear las condiciones para la resolución de conflictos con base en principios y valores de justicia y equidad? e ¿intentan alcanzar equilibrios políticos entre actores diversos, para así generar las condiciones mínimas de acción y alcanzar algunos resultados de manera más contingente que estructural? Sin enfrentar este tipo de preguntas y sin estudios empíricos que respalden nuestras respuestas, será muy difícil avanzar en pro de una agenda de investigación que posibilite la mejor comprensión de esas extrañas criaturas que hoy por hoy definen la tesitura de la política mundial. Por lo demás, de cara al análisis que este libro busca ofrecer en relación con el futuro de la hegemonía estadounidense, el enfoque organizacional sugiere que Estados Unidos deberá enfrentar en ocasiones la oposición de OIG importantes en la consecución de sus objetivos, lo que dificultará el ejercicio de su hegemonía.

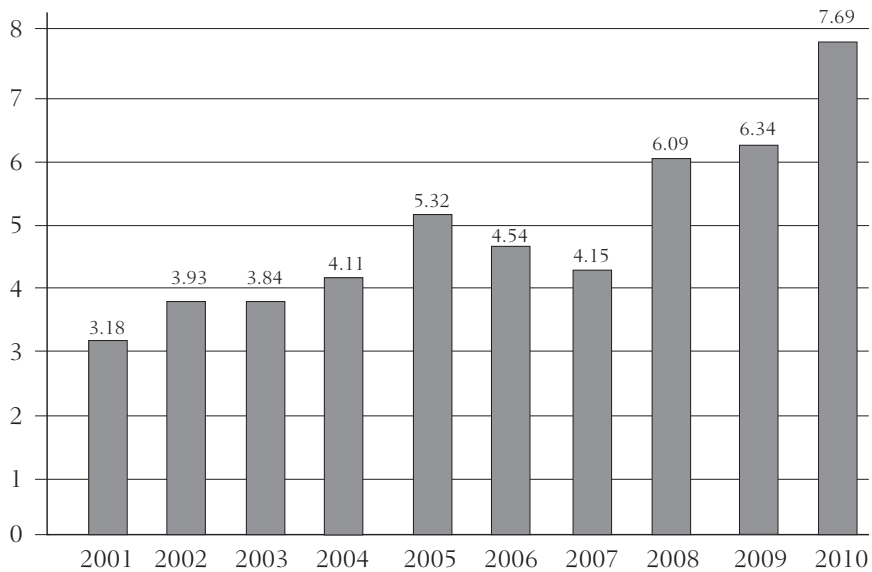
Por otro lado, también sugiere que las decisiones de las OIG no siempre serán respaldadas por Estados Unidos, lo que, posiblemente, restará coherencia a la actividad de gobernanza de aquéllas. El reto de los países en el escenario actual, cargado de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, es que los temas se deciden cada vez más en espacios colectivos que exhiben gran pluralidad, reglas impersonales y conocimiento técnico experto, pero que son también, desafortunadamente, estructuras burocráticas lentas, costosas, no siempre eficientes y tampoco siempre manipulables.

Es un hecho que el presupuesto de las OIG ha aumentado considerablemente en los últimos años. Durante los noventa, el costo de las operaciones para el mantenimiento de la paz, por ejemplo, creció hasta duplicarse, por lo que Estados Unidos comenzó a presionar a favor de un presupuesto de cero crecimiento dentro de la ONU (véase gráfica 1). Esta situación es similar para otras organizaciones, como la ACNUR, que comenzó siendo una organización con presupuesto, misión y tiempo de vida reducidos, y se ha convertido ahora en un ente gigantesco que se encarga de atender a más de veinte millones de refugiados, apátridas, refugiados ambientales y hasta migrantes. Los tribunales penales internacionales para Ruanda y Yugoslavia también han excedido su mandato en el tiempo, pues debieron haber terminado su labor entre 2008 y 2010; además, incluyendo lo presupuestado hasta 2010, han costado ya 3 200 millones de dólares (Coello, 2008).

Este veloz y sostenido crecimiento organizacional, así como sus presupuestos, cuestionan el planteamiento original de Ikenberry en el sentido de que la decisión de Estados Unidos de recurrir a las organizaciones e instituciones internacionales como mecanismo para reducir el costo de la hegemonía ya no es tan fácilmente

aceptable. En términos de una agenda de investigación, nos conduce también a preguntarnos: ¿por qué son ineficientes y costosas?, ¿por qué generan opacidad y burocratismo?, ¿por qué se desvían constantemente de sus objetivos y metas?, ¿cuál es el tipo de relación e intercambio que generan los contextos organizacionales con los Estados parte?, ¿cómo trasladan sus intereses nacionales a la agenda organizacional y cómo logran consensuar con reglas y procedimientos previamente definidos? En suma, ¿cómo se forja y desarrolla esta relación contradictoria entre la autonomía y el acatamiento que nos hace ver a las OIG como actores o como instrumentos?

GRÁFICA 1  
CONTRIBUCIONES DE ESTADOS UNIDOS A LA ONU (2001-2010)  
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: U.S. White House, 2010: 3-4.

Comprender la compleja, ambivalente y hasta paradójica relación entre la política exterior estadounidense y las OIG requiere de una nueva aproximación metodológica. Necesitamos reconocer la importancia creciente de dichas organizaciones y “abrir sus cajas negras”, explorar sus procesos decisorios, sus componentes esenciales, su dinámica interna; sólo así será posible comprender en qué medida los Estados partes, y Estados Unidos en particular, las utilizan y las capturan, o

bien, de qué manera y hasta qué punto están constreñidas por estas burocracias. Definitivamente, ha hecho falta reconocer lo que ya Cox y Jacobson (1973) habían advertido desde los años setenta en *Anatomía de la influencia*: que las OIG son espacios habitados por múltiples actores que toman decisiones en formas y tiempos diferentes. Así, ellos reconocen que las OIG no son cascarones vacíos carentes de dinamismo, que pueden ser manipulados fácilmente por Estados poderosos con intereses nacionales claramente definidos.

Al estudiar los procesos de toma de decisiones dentro de algunas OIG, Cox y Jacobson descubrieron precisamente que existen vasos comunicantes entre los actores. Elaboraron tipologías sobre la forma en que toman decisiones los representantes estatales, miembros del *staff*, expertos técnicos y actores vinculados con los medios de comunicación, así como las relaciones e intercambios entre todos. Así, aunque su trabajo no ha sido valorado, Cox y Jacobson ofrecieron un primer vistazo dentro de las organizaciones y mostraron un espacio formal de actores en posiciones diversas; capaces de trasladar sus conocimientos y objetivos a los marcos institucionales que las crearon, afectando, por tanto, a esos actores y sus relaciones.

Abonan también a la idea de abandonar de una vez y para siempre la noción de Estados Unidos como actor racional unificado. Esta idea fue claramente planteada por Graham Allison en *Esencia de la decisión*, obra interesantísima que devela cómo la política exterior de Estados Unidos es, en realidad, una agenda de política pública y cómo esta agenda en cualquier democracia es el resultado contingente de la batalla entre actores, partidos y grupos de interés, en la búsqueda de incidir en las decisiones y los recursos que en un marco institucional democrático se asignan y definen por la lucha entre grupos disímiles. Las agendas entonces cambian en el tiempo, pues a fin de cuentas son producto de diferentes equilibrios y juegos políticos.

En vista de lo anterior, es plausible aceptar la importancia y utilidad de estudiar las organizaciones como actores en un mundo en el que éstas y sus grupos, los países y sus agentes políticos, terminan en una dinámica de interdependencia. Abandonar en serio la postura realista instrumental sobre las OIG y su relación con países como Estados Unidos implica aceptar que las instituciones y las organizaciones internacionales no son simples variables dependientes que reflejan la distribución de poder en el mundo.

### **Caracterización institucionalista de las oig**

Los trabajos de Martha Finnemore y Michael Barnett, como ya se señaló, establecen que las OIG son formas de autoridad racional legal, estructuras de dominación propias de la modernidad que se asientan a través de reglas impersonales, procedimientos estandarizados y rutinas, lo que en su conjunto lleva a reducir la incertidumbre contextual propia de la interacción entre Estados con diferentes objetivos e intereses. Así, las ahora llamadas burocracias internacionales desarrollan culturas y mecanismos de actuación que responden, primero y ante todo, a sus propias reglas y culturas organizacionales. Es este apego a su estructura de reglas

tan fuerte y decisivo que, en ocasiones, llega incluso a exhibir comportamientos disfuncionales y patológicos que las apartan de su objetivo y misión original, de tal manera que pareciera que nada pueden hacer los Estados cuando las organizaciones se ponen en marcha.

Desde una perspectiva más organizacional y menos sociológica, Trondal dice que en las organizaciones se manejan temas diversos a través de diferentes canales, que alcanzan distintos equilibrios. No hay un camino claro, pausado y ordenado para llegar a acuerdos, y refiere cuatro dinámicas de acción y decisión que en ocasiones se superponen entre sí (Trondal *et al.*, 2010: 12). Asimismo, señala que la *dinámica departamental* evoca las virtudes del servidor público weberiano —neutralidad, impersonalidad, racionalidad—, la que Barnett y Finnemore (1999: 699-732) sitúan como la fuente de autoridad organizacional, aunque no es la única dinámica que afecta los procesos de toma de decisiones y, en todo caso, habría que entenderla como la precondition para la existencia de otras dinámicas de comportamiento como son las intergubernamental, supranacional y epistémica. Una *dinámica intergubernamental* implica que al momento de tomar decisiones dentro de una organización, los funcionarios se guían por instrucciones (formales o informales) o mandatos establecidos por los Estados a los que representan; se mantienen leales a sus gobiernos de origen y muestran marcadas preferencias por sus intereses nacionales (Trondal *et al.*, 2010: 13).

Una *dinámica supranacional* a nivel de actor denota los sentimientos de lealtad a la burocracia internacional como un todo. El papel supranacional evidencia un cambio de lealtad, un sentido de comunidad y de misión compartida que es interiorizado por los actores y a través del cual los funcionarios se identifican con las burocracias en las que trabajan y asumen un sistema de reglas, normas, principios y códigos de conducta que les dan una personalidad organizacional (Trondal *et al.*, 2010: 13).

Finalmente, la *lógica epistémica* alerta sobre la competencia profesional de grupos que asesoran, negocian y legitiman sus acciones con base en la validez y superioridad del conocimiento científico y el mejor argumento. La percepción de su papel y su lealtad se dirige a la experiencia y la currícula académica y profesional. Se trata de expertos independientes que se mueven con facilidad de una organización a otra con limitada identificación institucional (Trondal *et al.*, 2010: 14). Algo parecido había planteado David Mitrany, padre del funcionalismo en las relaciones internacionales, quien en 1946 señalaba que las OIG son instrumentos de cooperación técnica que los Estados se han visto obligados a diseñar, dadas las crecientes y complejas relaciones de interdependencia. Comercio, comunicaciones, transportes, pesos y medidas, patentes y otra serie de funciones elementales para el desempeño del sistema en su conjunto podían ser provistos por OIG compuestas de expertos técnicos (Mitrany, 1975: 89). Y era justamente esta capacidad técnica la que las dotaba de autoridad y autonomía, conferidas, claro está, por sus propios creadores con la finalidad de hacer posible la interacción de tantos intereses y actores estatales.

Pese a esta condición tan limitada, Mitrany advertía sobre un efecto de derrame (*spillover*) que, a través de una red de organizaciones técnicas, llevaría a una

creciente cooperación también política. El trabajo de Ernest Haas, seguidor de Mitrany y estudioso de la Comunidad Europea, planteó la imposibilidad de hacer una distinción entre la naturaleza técnica y política de las OIG, pues a fin de cuentas se trata de instancias de juego político, en las que no solamente caben las opiniones de los expertos. La decisión de cómo invertir los recursos, por ejemplo, termina siendo, a fin de cuentas, una decisión de carácter político, a través de la cual los grupos buscan acuerdos, negocian y pactan. En este contexto, la cooperación técnica no lleva de manera directa e inmediata a la cooperación política, como atestiguaría el proceso de integración europeo (Haas, 1958: 10).

El juego político organizacional es una condición ineludible en todas las OIG (Dijzeul y Beigbeder, coords., 2003). Dijzeul advierte que se trata de una relación permanente que se extiende y se prolonga afuera de la organización, esto es, que una vez alcanzados los equilibrios internos, las OIG deben implementarlos en escenarios externos donde enfrentan culturas, lenguas, señales y símbolos muy confusos, por lo que el proceso de decisiones continúa y se complejiza a ese nivel. Las organizaciones se ven entonces atravesadas por una intencionalidad y estrategia política que recorre tanto sus escenarios internos (de decisión), como externos (de implementación).

A manera de cierre de este capítulo, que en realidad es más un llamado a recuperar el estudio de las OIG y de las relaciones que forjan con los Estados que las crearon y financian, y atendiendo particularmente esta relación de tensión entre la autonomía necesaria para el logro de sus funciones y el nivel de acatamiento exigido por los Estados poderosos, así como a favor de la comprensión del contexto burocrático en el que se toman decisiones, propongo adoptar tres supuestos de partida:

*1) Reconocer que las organizaciones internacionales son diferentes de las instituciones internacionales*

De conformidad con March y Olsen (1989: 21-26), una institución internacional no es necesariamente una estructura formal, sino “un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos y, sobre todo, rutinas”. Más allá de los valores específicos de cada sociedad y de cada individuo, las sociedades organizan la convivencia en torno a un entramado de reglas que “inducen, prescriben, proscriben, y permiten conductas” (Ostrom: 1986: 16). Las instituciones son entonces esas “reglas del juego” que definen los marcos de actuación de los actores en un contexto social determinado. Sea que se enfatice la existencia de una estructura de incentivos —costos impuestos por las reglas en función de la cual los actores se sujetan a cálculos racionales de maximización del beneficio, como sostiene el institucionalismo racional— (North, 1981; Becker, 1993: 256-285; Coase, 1960: 31-44; Ostrom, 1986: 3-25) o porque las reglas se interpreten desde una estructura de valores y significados que definen los comportamientos “adecuados” como sostiene el institucionalismo normativo y sociológico (March y Olsen, 1989; 1984: 738-749), la existencia de un entorno institucional regulado afecta el comportamiento de los actores al predefinir incentivos-costos o significados normativos. Las instituciones requieren estruc-



turas sociales determinadas para lograr el acatamiento de dichas reglas y normas. Las organizaciones internacionales muchas veces son “el cuerpo formal de instituciones y regímenes” (Martin y Simmons, coords., 2001: 2).

Las organizaciones internacionales son estructuras formales y persiguen el logro de objetivos previamente determinados. Kratochwil sostiene que las organizaciones internacionales “poseen jerarquías formales de toma de decisiones y como las burocracias son entidades palpables capaces de generar directivas y administrar ciertos programas y actividades” (Kratochwil y Mansfield, coords., 1994: xii). De esta manera, las OIG, al constituirse en la búsqueda coordinada de objetivos o fines, también se convierten en espacios donde las reglas del juego se vuelven explícitas y se ejerce vigilancia y supervisión (donde incluso se preestablecen castigos y premios por obedecer esas reglas). La diferencia clave es que las OIG para llevar a cabo dicha vigilancia y actuación se apoyan en la acción de estructuras operativas o administrativas, que a la vez que buscan alcanzar los objetivos construyen marcos de actuación ordenados, jerarquizados y formales que se constituyen como la base misma para el logro de los objetivos. Esto es lo que en la bibliografía se ha definido como las burocracias o secretariados internacionales, es decir, aparatos administrativos visibles y poderosos que implementan, vigilan, supervisan, siempre a través de un lenguaje, una identidad oficial explícita y un conjunto de procedimientos rutinarios.

*2) Reconocer que los Estados y las OIG son en realidad cadenas débilmente acopladas de actores, interdependientes en muchos sentidos y forjadas a través de interacciones constantes y juegos de poder en diversos niveles y en espacios temporales móviles*

Es fundamental abrir la caja negra del “actor racional unificado”, que corresponde a los Estados, para así comprender mejor la importancia del juego estratégico que se da entre los Estados y las OIG. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, la crítica a las organizaciones internacionales proveniente por lo general de los grupos republicanos conservadores para los que dichas organizaciones drenan los recursos del país, obstaculizan su habilidad para tomar decisiones unilateralmente y, en ocasiones incluso, se muestran hostiles a sus intereses. Las implicaciones de esta aproximación teórica para el ejercicio de la hegemonía estadounidense son considerables, pues se entiende que las decisiones organizacionales no son —ni pueden ser— de ninguna manera unilaterales. Toda decisión que pasa por la arquitectura organizacional está sujeta a procedimientos estandarizados, reglas, rutinas, juegos de poder, engaños, oportunismo y acciones de carácter estratégico de múltiples actores.

*3) Se advierte que la relación dominante entre las organizaciones y los Estados es necesariamente de tensión, entre la integración y la autonomía. Es un juego de suma cero, donde mientras uno gana autonomía, el otro la pierde*

Al respecto, uno de los trabajos más significativos es el de Göran Ahrne y Nils Brunsson (2008). Aquí ellos advierten que las OIG están formadas por otras organizaciones, que son los Estados y que éstos se mueven entonces en una dinámica de

integración-autonomía mutua, por lo que el logro de los equilibrios tiene prioridad al logro de los resultados.

Esta observación es sumamente importante también, pues nos permite un nivel de análisis un poco más alto, en el sentido de que se habla de una relación de interdependencia entre los Estados y la organización, más allá de la visión meramente instrumental. Cuando un país forma parte de una organización, no presenta un único interés nacional, no mantiene una postura idéntica ante cada situación o decisión, pues, en el fondo, cada país representa también una colección de intereses y demandas.

## Conclusiones

A manera de conclusión, lo que este capítulo intentó establecer es que el ejercicio de hegemonía por parte de Estados Unidos ha estado acompañado del surgimiento de múltiples OIG. Como nación vencedora de la segunda guerra mundial, este país decidió actuar a favor de la construcción de un orden mundial institucionalizado, es decir, basado en reglas, normas, principios y organizaciones. Desde entonces ha sido uno de los principales fundadores y donantes de las organizaciones internacionales gubernamentales y no han faltado argumentos teóricos que indiquen que las razones de esta decisión están en la necesidad de compartir los costos de la hegemonía y en el deseo de hacerla mucho más duradera.

No obstante, la relación entre Estados Unidos y algunas OIG parece complicarse con el tiempo. El costo creciente de estas burocracias es cada vez menos tolerado por grupos de republicanos en el país, pues consideran que, además de costosas, las OIG resultan poco eficientes y, en ocasiones, incluso actúan en forma contraria a los intereses y deseos del país.

La relación entre Estados Unidos y algunas OIG es completamente ambivalente y compleja. Es un hecho que muchos temas de la agenda global se discuten y se abordan en espacios de decisión colectivos, en los que Estados Unidos busca imponerse, sin embargo, a manera de hipótesis, se diría que el ejercicio hegemónico estadounidense se desarrolla cada vez más dentro de una arquitectura organizacional que atraviesa todos los temas y que, por la propia naturaleza de las organizaciones, implica buscar equilibrios, es decir, que la dinámica endógena de las organizaciones parece sugerir que toda decisión organizacional es, de manera obligada, producto de un equilibrio de intereses, muy difícilmente alcanzado.

Los estudios recientes sobre las OIG advierten que en éstas se presentan múltiples restricciones burocráticas, actores, papeles, identidades y dinámicas deliberativas. No son actores unificados, sino desagregados que, como caleidoscopios, alcanzan diversas configuraciones que sirven de base para la acción colectiva. Nos falta mucho conocimiento sobre lo que sucede dentro de las organizaciones y sobre el grado y cualidad de la gobernanza que pueden aportar, pero, sin duda, Estados Unidos tendrá que redefinir su relación con aquéllas.

**Anexo 1**

ESTADOS UNIDOS: CONTRIBUCIONES  
A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES  
(MILLONES DE DÓLARES)

	<i>AF 2011 Actual</i>	<i>AF 2012 Estimado</i>	<i>AF 2013 Requerido</i>	<i>Incremento/ decremento</i>
Presupuesto regular de la ONU	516 352	568 759	567 931	-828
Plan Maestro de Capital de Naciones Unidas (UNCMP)	75 535	75 535	—	75 535
Tribunal Penal contra Crímenes de Guerra para la ex-Yugoslavia (UNICTY)	17 922	18 399	16 354	-2 045
Tribunal Penal contra Crímenes de Guerra para Ruanda (UNICTR)	13 839	13 992	11 949	-2 043
Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	113 020	111 000	114 515	3 515
Agencia Internacional para la Energía Atómica (IAEA)	106 174	108 848	111 10	2 257
Organización Internacional de la Aviación Civil (ICAO)	20 132	20,546	21 053	507
Organización Internacional del Trabajo (OIT)	89 105	94 271	88 362	-5 909
Organización Internacional Marítima (IMO)	1 428	1 353	1 406	53
Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU)	11 080	10 876	11 041	165
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco)	78 831	-78 968	78 968	
Unión Postal Universal (UPU)	2 485	2 399	2 441	42
Organización Mundial de la Salud (OMS)	109 403	109 403	109 403	

	<i>AF 2011 Actual</i>	<i>AF 2012 Estimado</i>	<i>AF 2013 Requerido</i>	<i>Incremento/ decremento</i>
Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (WIPO)	1 216	1 224	1 264	40
Organización Mundial Meteorológica (WMO)	14 126	14 671	15 686	1 015
<i>Subtotal, ONU y agencias afiliadas</i>	<i>1 170 648</i>	<i>1 151 276</i>	<i>1 151 478</i>	
<i>Organizaciones interamericanas</i>				
Organización de Estados Americanos (OEA)	48 148	49 605	51 093	1 488
Organización Panamericana de la Salud (PAHO)	60 503	63 094	65 686	2 592
Instituto Interamericano para la cooperación (IICA)	16 359	16 360	16 360	
Instituto Panamericano de Geografía e Historia (PAIGH)	324	324	324	
<i>Subtotal, organizaciones interamericanas</i>	<i>125 334</i>	<i>129 383</i>	<i>133 463</i>	<i>4 080</i>
<i>Organizaciones regionales</i>				
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	85 527	83 818	85 147	1 329
Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN)	79 712	82 368	68 780	13 588
Asamblea Parlamentaria de la OTAN (NPA)	1 164	1 135	1 220	85
Comunidad del Pacífico (SPC)	1 708	1 777	2 250	473
Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)	1 036	1 023	1 028	5
Cooperación Técnica del Consejo Plan Colombo (CPCTC)	17	17	17	50
<i>Subtotal, organizaciones regionales</i>	<i>169 164</i>	<i>170 138</i>	<i>158 442</i>	<i>-11 696</i>

	<i>AF 2011</i> <i>Actual</i>	<i>AF 2012</i> <i>Estimado</i>	<i>AF 2013</i> <i>Requerido</i>	<i>Incremento/</i> <i>decremento</i>
<i>Otras organizaciones internacionales</i>				
Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPCW)	25 510	21 276	21 059	-217
Organización Mundial de Comercio (OMC)	25 825	25 825	25 266	-1 147
Consejo de Cooperación Aduanera (CCC)	4 297	4 202	4 326	124
Conferencia de La Haya sobre Derecho Internacional Privado (HCOFIL)	283	281	288	7
Agencia Internacional de Investigación sobre Cáncer (IARC)	2 107	2 029	2 032	3
Buró Internacional para la publicación de Tarifas y Aduanas (IBPCT)	161			
Buró Internacional de la Corte Permanente de Arbitraje (IBPCA)	55	72	73	1
Buró Internacional de Pesos y Medidas (IBWM)	1 451	1 458	1 499	41
Centro Internacional para el Estudio, Preservación y Restauración de la Propiedad Cultural (ICCROM)	1 142	1 051	1 072	21
Organización Internacional del Café	509	617	616	-1
Grupo Internacional para el Estudio del Cobre (ICSG)	44	38	39	1
Comité Internacional para la Asesoría del Algodón (ICAC)	331	335	349	14
Consejo Internacional de Semillas (IGC)	535	551	563	12
Organización Internacional Hidrográfica (IHO)	142	133	141	8

	<i>AF 2011 Actual</i>	<i>AF 2012 Estimado</i>	<i>AF 2013 Requerido</i>	<i>Incremento/ decremento</i>
Instituto Internacional de Unificación del Derecho Privado (IUPL)	175	163	169	6
Grupo Internacional para el Estudio del Zinc (ILZSG)	38	34	35	1
Organización Internacional de Meteorología (IOLM)	171	154	166	12
Agencia Internacional de Energía Renovable (IRENA)	2 917	3 147	3 696	549
Grupo Internacional para el Estudio del Caucho (IRSG)	113			
Asociación Internacional para la Prueba de Semillas (ISTA)	16	14	14	
Organización Internacional del Timber Tropical (ITTO)	319	286	308	22
Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN)	526	533	556	23
Unión Internacional para la Protección de Nuevas Variedades de Plantas (UPOV)	341	291	297	6
Organización Mundial para la Salud Animal (OIE)	208	197	204	7
<b>Subtotal otras organizaciones internacionales</b>	<b>67 216</b>	<b>63 275</b>	<b>62 768</b>	<b>-507</b>
<b>Acuerdos de reembolso de impuestos para ciudadanos estadounidenses</b>				
Acuerdos de reembolso de impuestos	22 321	22 419	23 363	944
<b>Subtotal de reembolso de impuestos para ciudadanos estadounidenses</b>	<b>22 321</b>	<b>22 419</b>	<b>23 363</b>	<b>944</b>
<b>Total de reembolso anual</b>	<b>1 554 683</b>	<b>1 536 491</b>	<b>1 529 514</b>	<b>-6 977</b>

	<i>AF 2011 Actual</i>	<i>AF 2012 Estimado</i>	<i>AF 2013 Requerido</i>	<i>Incremento/ decremento</i>
Requisitos anuales totales	1 554 683	1 536 491	1 529 514	-6 977
Total de contribuciones de organizaciones internacionales (OI)				
Buydown requisitos del año fiscal 2012	23 968	-23 968	-23 968	
Requisitos para el año fiscal 2012 y 2013	-38 477	40 491	2 014	
Misión de la ONU (UNAMI/ UNAMA) en OCO	101 300			
Total de contribuciones a organizaciones internacionales (OI)	1 578 651	1 449 700	1 570 005	120 305

NOTA: AF: Año fiscal.

FUENTE: U.S. Department of State, 2012.

## Fuentes

AHRNE, GÖRAN y NILS BRUNSSON

2008 *Meta-organizations*. Cheltenham: Edward Elgar.

ARCHER, CLIVE

2001 *International Organizations*. Londres: Routledge.

BARKIN, SAMUEL

2006 *International Organization: Theories and Institutions*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

BARNETT, MICHAEL y MARTHA FINNEMORE

2004 *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

1999 "The Politics, Power and Pathologies of International Organizations", *International Organization* 53, no. 4: 699-732.

BECKER, GARY

1993 "The Economic Way of Looking Behavior," *Journal of Political Economy* 101, no. 3: 385-409.

COASE, RONALD

1960 "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics* 3: 1-44.

COELLO, ISABEL

2008 "Los tribunales de la ONU: pioneros pero muy caros", Público.es, 15 de agosto, en <<http://www.publico.es/internacional/142945/los-tribunales-de-la-onu-pioneros-pero-muy-caros>>, consultada el 10 de octubre de 2013.

COX, ROBERT y HAROLD K. JACOBSON, coords.

1973 *The Anatomy of the Influence. Decision Making in International Organization*. New Haven: Yale University Press.

CROSSETTE, BARBARA

2000 "Helms Says U.N. Must Earn Respect from Americans", *The New York Times*, 21 de enero, en <<http://www.nytimes.com/learning/students/pop/articles/012100helms-un.html>>.

DIJKZEUL, DENNIS e YVES BEIGBEDER, coords.

2003 *Rethinking International Organizations: Pathologies and Promise*. New Haven: Yale University Press.



- FOOT, ROSEMARY, S. NEIL MACFARLANE y MICHAEL MASTANDUNO, coords.  
 2003 *U.S. Hegemony and International Organizations. The United States and Multilateral Institutions*. Nueva York: Oxford University Press.
- HASS, ERNST  
 1983 "Regime Decay: Conflict, Management and International Organization, 1945-1981", *International Organization*, no. 37 (primavera): 189-256.  
 1964 *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Palo Alto: Stanford University Press.  
 1958 *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*. Palo Alto: Stanford University Press.
- HAWKINS, DARREN *et al.*  
 2006 *Delegation and Agency in International Organizations*. Nueva York: Cambridge University Press.
- HOBBSAWM, ERIC  
 1994 *Historia del siglo xx*. Buenos Aires: Grijalbo (Crítica).
- HODSON, RANDY *et al.*  
 2012 "Rules Don't Apply: Kafka's Insights on Bureaucracy", *Organization*, 3 mayo, en <<http://org.sagepub.com/content/early/2012/04/23/1350508412443581>>.
- HOLSTI, KALEVI  
 1991 *Peace and War: Armed Conflicts and International Order 1648-1989*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HURD, IAN  
 2011 *International Organizations. Politics, Law and Practice*. Nueva York: Cambridge University Press.
- IKENBERRY, JOHN  
 2003 "State Power and the Institutional Bargain: America's Ambivalent Economic and Security Multilateralism", en Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane y Michael Mastanduno, coords., *U.S. Hegemony and International Organizations*. Oxford, Nueva York: Oxford University Press.  
 2001 *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- KARNS, MARGARET y KAREN MINGST, coords.  
 1990 *The United States and Multilateral Institutions: Patterns of Changing Instrumentality and Influence*. Boston: Unwin Hyman.

- KATZENSTEIN, PETER, ROBERT O. KEOHANE y STEPHEN KRASNER  
 1998 "International Organization and the Study of World Politics", *International Organization* 52, no. 4: 645-685.
- KEOHANE, ROBERT O.  
 1989 *International Institutions and State Power*. Boulder: Westview Press.
- KRATOCHWIL, FRIEDRICH y EDWARD MANSFIELD, coords.  
 1994 *International Organization/A Reader*. Nueva York: HarperCollins.
- KRATOCHWIL, FRIEDRICH y JOHN RUGGIE  
 1986 "International Organization: A State of the Art on the Art of the State", *International Organization* 40, no. 4 (1986): 753-775.
- LEROY, ALVIN  
 1995 *International Organizations: Principles and Issues*. Eaglewood Cliffs: Prentice-Hall.
- LUCK, EDWARD C.  
 1999 *Mixed Messages: American Politics and International Organization 1919-1999*. Washington D. C.: Brookings Institution Press for the Century Foundation.
- MARCH, JAMES y JOHAN OLSEN  
 1998 "The Institutional Dynamics of International Politics", *International Organization* 52, no. 4 (1998): 943-69.  
 1989 *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: The Free Press-Collier Macmillan.  
 1984 "'The New Institutionalism': Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review* 78: 738-749.
- MARTIN, LISA y BETH SIMMONS, coords.  
 2001 *International Institutions: An International Organization Reader*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- MATHIASON, JOHN  
 2007 *Invisible Governance: International Secretariats in Global Politics*. Blomfield: Kumarian Press.
- MEARSHEIMER, JOHN  
 1995 "The False Promise of International Institutions", *International Security* 19, no. 3: 5-49.

MITRANY, DAVID

1996 *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books.

1975 *The Functional Theory of Politics*. Londres: Martin Robertson.

NESS, GARYL y STEVEN R. BRECHIN

1988 “Bridging the Gap: International Organizations as Organizations”, *International Organization* 42, no. 2 (primavera): 245-273.

NORTH, DOUGLAS

1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

1981 *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza.

OSTROM, ELINOR

1986 “An Agenda for the Study of Institutions”, *Public Choice* no. 48: 3-25.

PATRICK, STEWART y SHEPARD FORMAN, coords.

2001 *Multilateralism and U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

PIIPARINEN, TOUKO

2008 “The Rise and Fall of Bureaucratic Rationalization: Exploring the Possibilities and Limitations of the UN Secretariat in Conflict Prevention”, *European Journal of International Relations* 14, no. 4: 697-724.

REINALDA, BOB y BERTJAN VERBEEK

2004 *Decision Making within International Organizations*. Londres: Routledge.

1998 “Autonomous Policy Making by International Organizations: Purpose, Outline, Results”, en Bob Reinalda y Bertjan Verbeek, coords., *Autonomous Policy Making by International Organizations*. Nueva York: Routledge.

ROCHESTER, MARTIN

1986 “The Rise and Fall of International Organization as a Field of Study”, *International Organization* 40, no. 4: 777-813.

SCHAEFER, BRETT D.

2012 “How Much Does the UN Cost Us?”, *National Review Online*, 14 de septiembre, en <<http://www.nationalreview.com/articles/316577/how-much-does-un-cost-us-brett-d-schaefer#>>, consultada el 2 de noviembre de 2012.

2011 “United Nations: Urgent Problems that Need Congressional Action”, The Heritage Foundation, Lecture # 1177, 3 de febrero, en <<http://www.heritage.org/research/lecture/2011/02/united-nations-urgent-problems-that-need-congressional-action>>.

- 2010 “U.S Funding of the United Nations Reaches All-Time High”, The Heritage Foundation, Webmemo # 2981, 13 de agosto, en <<http://www.heritage.org/research/reports/2010/08/us-funding-of-the-united-nations-reaches-all-time-high>>.

SHANKS, CHERYL, HAROLD JACOBSON y JEFFREY KAPLAN

- 1996 “Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations 1981-1982”, *International Organization* 50, no. 4: 593-627.

TRONDAL, JARLE *et al.*

- 2010 *Unpacking International Organizations. The Dynamics of Compound Bureaucracies*. Manchester: Manchester University Press.

UNION OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS (UIO)

- 2012 *Yearbook of International Organization 2010-2011*. Nueva York: Walter de Gruyter.

U.S. DEPARTMENT OF STATE

- 2012 “Executive Budget Summary. Function 150 and Other International Programs” (año fiscal 2013), en <<http://www.state.gov/documents/organization/183755.pdf>>, consultada en noviembre de 2012.
- 2011 “Executive Budget Summary. Function 150 and Other International Programs” (año fiscal 2011), en <<http://www.state.gov/documents/organization/135888.pdf>>.

U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (US OMB)

- 2011 “Annual Report on United States Contributions to the United Nations”, White House, 6 de junio, en <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/legislative\\_reports/us\\_contributions\\_to\\_the\\_un\\_06062011.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/legislative_reports/us_contributions_to_the_un_06062011.pdf)>, consultada en noviembre de 2012.
- 2010 “Annual Report of U.S. Contributions to the United Nations”, White House, 7 de junio de 2010, en <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/legislative\\_reports/us\\_contributions\\_to\\_the\\_un\\_06112010.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/legislative_reports/us_contributions_to_the_un_06112010.pdf)>, consultada en junio de 2012.

WEISS, THOMAS

- 2012 “Renewing Washington’s Multilateral Leadership”, *Global Governance*, no. 18: 253-266.
- 1975 *International Bureaucracy. An Analysis of the Operation of Functional and Global International Secretariats*. Lexington: Lexington Books.

WEISS, THOMAS y LEON GORDENKER

- 1996 *NGO’s, the UN, and Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner.

WEISS, THOMAS y ROBERT JORDAN

1976 "Bureaucratic Politics and the World Food Conference", *World Politics*  
28, no. 3: 422-439.



ESTADOS UNIDOS ANTE LAS POTENCIAS  
DEL ORDEN INTERNACIONAL EMERGENTE





## Estados Unidos ante la gran encrucijada china

Arturo Santa Cruz\*

### Introducción

China está en todas partes: en la discusión sobre derechos humanos, comercio internacional, seguridad internacional y recientemente en la carrera espacial. El gigante asiático ha devenido tema de conversación ya no sólo entre académicos y responsables de la toma de decisiones, sino también entre la población en general. Está también, por supuesto, la omnipresencia de los productos chinos a nivel mundial, desde juguetes hasta zapatos, pasando por chiles para el mercado mexicano y televisores para el japonés, faltaba más. Aunque la República Popular China, con 9 579 000 km<sup>2</sup>, es el segundo país más grande del planeta, pareciera extenderse hasta sus confines. No es entonces de extrañar que aparentemente en el imperio central no se ponga el sol —y que no se pueda escapar de las múltiples encrucijadas que su discusión encierra—.

Uno de los subproductos de la —a veces abrumadora— presencia del gigante asiático es la “amenaza china”. Por ejemplo, James Hoge nota que es poco probable que el ascenso de China se realice sin conflictos internacionales. Según advierte, los “reacomodos mayores de poder entre estados [...] no ocurren frecuentemente, y rara vez son pacíficos” (Hoge, 2004). Esta percepción de la emergencia de China como inherentemente peligrosa ha trascendido el ámbito de la opinión pública y la prensa, instalándose en los centros de poder. Así, por citar un caso por demás relevante, en cuanto el presidente estadounidense George W. Bush tomó posesión del cargo, se empezó a referir al gigante asiático como un “competidor estratégico” de su país. Una década después, la administración de Barack Obama, en la *Nuclear Policy Review*, afirmó que “Estados Unidos y los vecinos asiáticos de China siguen preocupados respecto de los actuales esfuerzos de modernización militar de China, incluyendo la modernización cualitativa y cuantitativa de su arsenal nuclear” (Glaser, 2011). Y a fines de 2011, en la reunión en Hawaii del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el presidente Obama declaró que China necesitaba actuar como “adulto” y la acusó de “abusar del sistema [internacional]” (Grammaticas, 2011). No sorprende entonces que, como *The New York Times* notara unos meses antes de los comentarios de Obama, que “las relaciones entre la

\* Director del Centro de Estudios sobre América del Norte y profesor del Departamento de Estudios del Pacífico, Universidad de Guadalajara, <arturosc@hotmail.com>.

superpotencia y la mayor potencia emergente se encuentran en uno de sus puntos más bajos en años” (Sanger y Wines, 2011).

El caso de Bush es relevante porque su imagen de China fue acompañada con medidas poco alentadoras para una relación estable entre Washington y Pekín. Así, poco después de asumir el poder, el presidente estadounidense empezó a ejecutar acciones unilaterales poco amistosas, como la adopción del escudo de defensa de misiles, el cual hacía obsoleto al pequeño arsenal nuclear chino. El tenor de la relación bilateral entre estos dos gigantes, a la que la prensa frecuentemente presenta como la reedición de la guerra fría, terminada con el deceso de la Unión Soviética, cambiaría después a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Lo que me interesa destacar por el momento es que la percepción que permeaba la actitud de la política exterior del país más poderoso de la Tierra hace poco más de una década correspondía a la imagen más generalizada: el surgimiento de China es una amenaza para la estabilidad mundial. Este país parece, pues, estar al acecho, aunque en buena medida esta percepción se explica más que por su evidente potencial exportador o por los otros temas ya mencionados, por la propagación de la imagen de China como amenaza inminente.

Sin embargo, este síndrome no es una conspiración o mero truco mediático. Hay detrás algunos factores que le otorgan cierta credibilidad: China ha crecido económicamente como ningún otro país del mundo en el último cuarto de siglo. Aún más, de acuerdo con los expertos, se augura que el espectro chino llegó para quedarse. Si esto será así, cabe entonces detenerse a considerar el comportamiento que esta potencia ascendente ha tenido en las últimas décadas, y lo que podría determinar el sentido de la influencia que China ejercería durante el presente siglo en la política internacional: el efecto que el crecimiento de los últimos veinticinco años ha tenido sobre la política y la diplomacia chinas.

Realizar una somera revisión del comportamiento de este país en la escena internacional desde que inició su proceso de reformas económicas debe darnos indicios de su comportamiento futuro, aunque más enriquecedor será tener elementos sobre los efectos que las transformaciones políticas tendrían en este último. Esto es, el efecto de esos cambios en el imperio central no es un asunto que concierna sólo a sus habitantes. Como Larry Diamond ha señalado: “la democratización de China podría contribuir a la paz y seguridad tanto regional como mundial” (2000: ix). O como más recientemente ha observado T.V. Paul: “El déficit de democracia en China genera una gran incertidumbre para sus vecinos asiáticos y para Estados Unidos, porque sus intenciones no son fáciles de sopesar” (2012: 110). El impacto que ese cambio tenga sobre la identidad de China seguramente tendrá repercusiones mundiales.

En este capítulo revisaré algunos acontecimientos sobresalientes en los frentes internacional y nacional de la principal potencia emergente de las últimas décadas. Divido este trabajo en seis apartados: en el primero me refiero a los cambios ocurridos en China durante la última generación; en el segundo señalo las interrogantes planteadas por más de dos décadas de crecimiento ininterrumpido de la economía china. En el tercero, paso a una breve revista al comportamiento de la potencia emergente en el escenario internacional; en el siguiente, planteo que

estas transformaciones conllevan un cambio de identidad del Estado chino. Los dos últimos apartados se dedican a cuestiones de política interna. En el quinto considero la relación entre crecimiento económico, el surgimiento de la clase media y la transición democrática, mientras que en el sexto discuto el pragmatismo ideológico que ha permitido a los líderes chinos mantener un clima de estabilidad política. Concluyo con la argumentación de que los miedos (pero también las esperanzas) convencionales acerca del surgimiento del gigante asiático y de las implicaciones políticas de su desarrollo económico descansan sobre frágiles cimientos.

### La diferencia que hace una generación

He aquí un *flashback* de principios de los setenta: la República Popular China acaba de conseguir el asiento antes detentado por la República de China en Taiwán en la ONU y no es miembro aún de sus principales organismos. Su comercio exterior es bastante reducido (menos del 5 por ciento del producto nacional), no existen vuelos directos entre Pekín y las principales ciudades de Asia, y sólo unos cuantos jóvenes chinos estudian en el exterior.

Inicios del siglo XXI: China es uno de los actores más activos en los distintos foros de la ONU, una potencia en el comercio mundial —recientemente admitida en la Organización Mundial del Comercio (OMC)—. Pekín tiene vuelos directos no sólo con todas las principales ciudades de Asia, sino también del hemisferio norte; decenas de miles de jóvenes chinos estudian en el exterior, notablemente en Estados Unidos (Oksenberg y Economy, 1999: 2, 4-5). China apuesta ahora también por el *soft power*. Desde 2004, Pekín operó una red de institutos “Confucio” —más de doscientos alrededor del mundo— cuya tarea es promover la cultura china. Aún más, en 2008 —con gran efecto simbólico y político—, China organizó los Juegos Olímpicos.<sup>1</sup>

Todavía más, desde que comenzó su reforma y liberalización económica a fines de la década de los setenta, su involucramiento en los mercados mundiales se ha expandido de manera impresionante. En 1978, el comercio de mercancías chino se calculaba en casi veinte mil millones de dólares; en 1990, el comercio total de este país alcanzaba la cifra de 147 mil millones de dólares y dos décadas después, lo multiplicó por veintinueve. Justo en el periodo de 1990 a 2010, las exportaciones totales chinas crecieron veintiocho veces; y su participación en las globales alcanzó el 7.4 por ciento en 2010, comparado con un 2.9 por ciento en 2000 y con un 1.3 por ciento en 1990. Como los datos anteriores dejan entrever, China no es solamente un gigante comercial, sino que se ha convertido en una verdadera locomotora económica (WTO, s.f.).

<sup>1</sup> Esto no significa, por supuesto, que China se haya vuelto el país preferido en la política mundial. Tiene aún un buen tramo por recorrer, como lo demuestra una encuesta llevada a cabo en 2010 por la BBC en 28 países: el imperio central gozaba de una imagen positiva sólo en África y en algunas partes de Europa (BBC World Service Poll, 2010).

Y las locomotoras arrastran. China es el primer o segundo socio comercial de setenta y ocho países, lo que la convierte en la potencia comercial “central” del sistema internacional (The Economist, 2012). No es, pues, de extrañar que el gigante asiático haya contribuido al crecimiento económico mundial en un 25 por ciento en el periodo 2006-2011 —la más importante contribución a nivel global— (The Conference Board, 2011). Desde el inicio de la crisis financiera de 2008, la conducta de la economía china ha superado por mucho la de los principales poderes industriales —creciendo la friolera del 60 por ciento (Wolf, 2012)—. Así, no sorprende que en 2010 haya superado a la japonesa, convirtiéndose en la segunda a nivel mundial, e incluso que Goldman Sachs haya anunciado que para el año 2027 la economía china superará a la de Estados Unidos.

### Las incógnitas del crecimiento

El ascenso económico de China resulta, pues, indudable. La cuestión es elucidar su probable impacto en el escenario internacional. El surgimiento de cualquier potencia suscita suspicacias. Ya lo dijo Tucídides hace veinticuatro siglos refiriéndose a la guerra del Peloponeso: “lo que hizo la guerra inevitable fue el crecimiento del poderío de Atenas y el miedo que esto causó en Esparta”. En el caso de marras, las analogías con el surgimiento de Japón a finales del siglo XIX, o el de Alemania en la primera mitad del siglo XX no se han hecho esperar. Samuel Kim ha notado que la “teoría de la amenaza china” se explica en buena medida porque la “historia internacional” sugiere que dar su lugar en el sistema mundial “a un poder emergente tal como la Alemania guillermina o el Japón de la era pos-Meiji ha resultado ser disruptivo” (Kim, 1998: 5). Las comparaciones no son inocentes: el mensaje es que China repetirá las desastrosas aventuras bélicas de esos dos países. Como ha observado Jonathan Kirshner (1998: 80), el caso de China es “el ejemplo clásico de un Estado que tiende a la guerra en los enfoques basados en el equilibrio de poder”.

Los líderes chinos están conscientes de la animadversión que el crecimiento de su país despierta. Es por eso que acuñaron un término para tranquilizar a la comunidad internacional: “ascenso pacífico”. Así, un alto funcionario del Partido Comunista Chino (PCC) dijo, en noviembre de 2003, que su país ha elegido un “ascenso pacífico” en el escenario internacional (The Economist, 2004). El mes siguiente, durante una visita a Estados Unidos, el primer ministro chino Wen Jiabao repitió el término —si bien luego el concepto fue sustituido por otro que Pekín consideró más tranquilizador para la comunidad internacional: “desarrollo pacífico” (Fravel, 2010: 511). La prioridad para el régimen chino ha sido, pues, tranquilizar a la comunidad internacional. En 2003, China firmó un tratado de amistad y cooperación con la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ASEAN, por sus siglas en inglés), convirtiéndose de esta manera en el primer país que firma un tratado de este tipo con ese grupo de diez países, y en 2005 ayudó a lanzar las cumbres del Este asiático, en la cual quince países de Asia Pacífico participan.

## Protagonismo tranquilizador

Esta iniciativa china es tan sólo una muestra significativa de un esfuerzo iniciado años atrás. A fines de los ochenta y principios de los noventa, el imperio central emprendió un fuerte activismo internacional, abandonando así su virtual aislamiento de los años sesenta. Entre 1988 y 1994, el país asiático normalizó o estableció relaciones con dieciocho Estados. Asimismo, en los noventa firmó una serie de acuerdos de cooperación con varios países, proceso que culminó con el Tratado de Buena Vecindad y Cooperación con Rusia, signado en 2001.

China es miembro activo de una importante red de organismos internacionales. Inicialmente privilegió el sudeste de Asia. Después contribuyó a establecer el mecanismo ASEAN + 3 (donde los tres son Corea del Sur, China y Japón). Más adelante, amplió sus esfuerzos a todo el Pacífico. De esta manera, en 2001, Shangai fue la sede de la reunión de líderes del APEC. Aún más, en 2006, China recibió al primer ministro japonés Shinzo Abe y en 2008 el presidente Hu visitó Japón —siendo apenas el segundo presidente de la RPC en hacerlo—.

China también ha incrementado su actividad diplomática en otros escenarios en los últimos años. En el frente europeo, fue miembro fundador de los Encuentros Asia-Europa en 1996. En lo concerniente a sus delimitaciones fronterizas, desde 1991 China ha zanjado pacíficamente conflictos con Kazajistán, Kirguistán, Laos, Rusia, Tayikistán y Vietnam. Asimismo, el gigante asiático ha mejorado sus (históricamente difíciles) relaciones con otro Estado de dimensiones continentales: India. La situación ha sido más delicada con las islas Diaoyu-Senkaku, las cuales estuvieron bajo control chino hasta 1895 y cuya soberanía ha disputado Pekín a Tokio, sobre todo desde principios de los setenta. El conflicto resurgió en 2012, luego de que el gobierno japonés comprara las islas a la familia que se ostentaba como su propietaria (*China Daily*, 2012). La respuesta china no se hizo esperar. En el marco de la Reunión del APEC en Rusia, el presidente Hu Jintao advirtió al premier japonés que no permitiría la compra de las islas bajo ninguna circunstancia (*China Daily*, 2012). A principios de 2013, la disputa continuó y no se avizora un pronto desenlace, pero afortunadamente los ánimos parecen haberse calmado y el conflicto bilateral no ha pasado a mayores.

Por otra parte, China ha cumplido un papel más activo en los últimos años en el mayor foro internacional: el Consejo de Seguridad de la ONU. Así, desde mediados de los noventa ha dejado de abstenerse en las votaciones de resoluciones que invocan el Capítulo VII de la ONU, el cual autoriza el uso de la fuerza. Por citar un par de ejemplos: en noviembre de 2002, Pekín votó a favor de la resolución 1441, relativa a la inspección de armas en Irak y en la reciente intervención en Libia no usó su derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU (se abstuvo junto con Rusia).<sup>2</sup> De manera similar, el imperio central ha incrementado su participación en

<sup>2</sup> Cabe notar, sin embargo, que el derecho de veto de China frecuentemente paraliza al Consejo de Seguridad, como sucedió durante la crisis desatada por el uso de armas químicas por parte del régimen sirio, si bien la voz cantante en oposición a la propuesta de Estados Unidos y Francia de recurrir a una resolución amenazando el uso de la fuerza la tuvo Rusia.

misiones para el mantenimiento de la paz en lugares tan disímiles como el Congo, Timor Oriental y Haití (con el despliegue de una fuerza especial en 2004).

La idea de China como víctima del sistema internacional —asociada claramente con Mao Tse-tung— ha cedido paso a la de China como una potencia emergente, con responsabilidades en el sistema internacional. Como Avery Goldstein (1997:26) ha observado: “el comportamiento de Pekín sugiere que éste se ve a sí mismo como en transición de ‘objeto’ a ‘sujeto’ de la economía internacional, una autopercepción cambiante que ya se puede ver en su activismo en el Foro de Cooperación Asia-Pacífico”. O como He Lichao (2009: 53-54) señaló más recientemente: “Pekín está dejando la identidad de víctima de la opresión externa para asumir la identidad de gran potencia” .

La transformación de la diplomacia china inició con Deng Xiaoping y su movimiento de “reforma y apertura” a fines de los setenta. A fin de promover la modernización económica de su país, Deng buscó su involucramiento en la comunidad mundial, sin embargo, durante su mandato, la participación china en el escenario internacional mantuvo un bajo perfil. En años recientes, en cambio, la participación de China en la diplomacia internacional se ha acentuado. Así, este país milenario ha ratificado varios de los más importantes tratados sobre control y no proliferación de armas, entre los que se cuenta el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y la Convención de Armas Químicas. China también firmó el acuerdo de Prohibición de Pruebas Nucleares en 1996.

El imperio central se ha impuesto asimismo límites en sus exportaciones de armas, otorgándole así mayor credibilidad a los compromisos adquiridos en cuanto a la no proliferación. Como David Lampton ha observado: “la cooperación multilateral [china] en cuestiones de seguridad no es simplemente una concepción idealista [...] sino una manera de contener las tendencias unilateralistas” de Estados Unidos, Gran Bretaña y la OTAN en el mundo de posguerra fría (Lampton, 2001: 29).

El abandono de la tradicional reticencia china a involucrarse activamente en la política mundial se ha puesto de manifiesto claramente en el caso de Corea del Norte. Ante la preocupación que desde hace unos años desató en la esfera internacional el probable desarrollo de capacidades para producir armamentos nucleares por parte de Pyongyang, así como su negativa a sujetarse a normas y acuerdos internacionales al respecto, Pekín aumentó la presión en su otrora cliente político. Así, en un momento le suspendió envíos petroleros, luego mandó enviados de alto nivel a la capital norcoreana, movilizó tropas a lo largo de su frontera con el cada vez más aislado régimen de Kim Jong Il y finalmente organizó las pláticas tripartitas realizadas en Pekín en abril de 2003.

En 2009, China apoyó las sanciones establecidas por el Consejo de Seguridad de la ONU, a raíz de las pruebas nucleares realizadas por Pyongyang, y tres años después Pekín ejerció presión sobre Corea del Norte para apaciguar sus ánimos militaristas (Nanto y Manyin, 2010).

El cambio de actitud de la diplomacia china ha sido notable incluso en la moderación con que Pekín ha tratado la delicadísima cuestión de Taiwán. Más allá de alguna exhibición de fuerza naval con el afán de intimidar a Taipei, o de escaramu-

zas verbales, la China continental ha mantenido una actitud prudente frente a los pronunciamientos independentistas del nuevo liderazgo de la “provincia rebelde”. En parte, este cambio en la diplomacia china tiene que ver con lo que llamaríamos proceso de “cosmopolitización” de sus diplomáticos, entre los cuales se hallan cada vez más políglotas y oficiales de carrera que han vivido en Occidente, no sólo en misiones, sino formándose académicamente; de tal manera que los valores y tradiciones occidentales les resultan en gran medida más familiares.

### Una cuestión de identidad

Como Alastair Johnston ha sugerido, parece que en China está surgiendo “una comunidad de especialistas en política exterior comprometidos con el multilateralismo” (1998: 74). De esta suerte, los altos funcionarios chinos abiertamente hablan ahora de “compartir responsabilidades” en el escenario mundial. Aún más, el liderazgo chino ha tendido a priorizar su relación con las grandes potencias (Estados Unidos, Rusia, Unión Europea) a expensas de la cercanía que había mantenido con el tercer mundo. Significativamente, el presidente chino Hu Jintao empezó a asistir a las reuniones del G-8 (aunque en calidad de observador o “miembro de diálogo”). Debe hacerlo, pues resulta obvio que China pasa por una especie de “crisis de identidad” —aquella por la que las potencias mundiales, y especialmente las emergentes, suelen atravesar— (Kim, 1998: 3). Como ha acotado David Shambaugh (2011: 9): “China no tiene una sola identidad internacional hoy en día, sino una serie de identidades en competencia. Entre estas identidades no se halla la de ‘Estado retador’ del orden internacional establecido, sino la de socio garante de éste”. Y añade: (2011: 20): “El ‘gran salto hacia fuera’ de China desde 1979 ha ocurrido a la par de una rápida aceptación del derecho internacional, el cual se volvió parte del esfuerzo chino de ponerse al día con el resto del mundo y buscar un ambiente internacional estable y predecible”.

Quizá la muestra más evidente y palpable de la mudanza identitaria china y de su proyecto de inserción en las instituciones internacionales sea su ingreso a la OMC —el sucesor del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), el cual se estableció pocos años antes de que triunfara la revolución comunista de Mao—. El 11 de diciembre de 2001, después de quince años de negociaciones, Pekín finalizó su proceso de admisión al régimen internacional de comercio. Como señala Johnston (2003:11): “la entrada [de China] a las instituciones económicas [internacionales] reflejó la creciente convergencia del liderazgo chino con la ideología y los intereses de estas instituciones del orden establecido”. Como para reafirmar su posición de converso a las normas internacionales del libre comercio, ese mismo año el régimen aún formalmente comunista propuso a través del —entonces— primer ministro Zhu Ronji al mecanismo ASEAN + 3 crear una zona de libre comercio antes de 2010. Como el secretario de Estado estadounidense dijo en junio de 2002: China “ya no es un enemigo del capitalismo” (Johnston, 2003: 16).

La nueva postura estadounidense respecto del, hasta hace poco más de una década, “competidor estratégico” se explica, sin lugar a dudas, por la actitud que adoptó ese país después del 11 de septiembre. Aunque sin convertirse en su aliado incondicional, el liderazgo entonces encabezado por Jiang Zemin no obstaculizó el proceder de Washington en su “guerra contra el terrorismo”. Como señalé más arriba, China incluso votó a favor de la resolución 1441, pero su mudanza se dio desde antes de ese voto.

Un mes después de los ataques terroristas tuvo lugar la antes mencionada reunión del APEC en Shangai. En ese marco, antes de iniciar el encuentro, el presidente chino Jiang Zemin declaró que tanto su país como el de su invitado compartían la responsabilidad y el interés en “trabajar con el resto de la comunidad internacional para combatir el terrorismo” (Joseph, 2001). Días después, se anunció que China cooperaría con la causa antiterrorista compartiendo inteligencia e interceptando flujos financieros de sospechosos. Posteriormente, Bush hablaría de un “entendimiento común” entre su país y China, y su secretario de Estado, Colin Powell, encomiaría el “liderazgo iluminado” de la República Popular China.

Se afirmarí que China ha tenido una actitud constructiva en los planos regional y mundial de la política. Se ha adherido a las instituciones internacionales y seguido sus normas, tomando conciencia de que a través de éstas puede promover su interés nacional. De ahí que, a más de una década del surgimiento chino, el orden internacional permanezca, básicamente, intacto (Ikenberry, 2011). De acuerdo con el analista chino Zhu Feng: “de ninguna manera China es un retador del orden internacional actual. Según las normas actuales, China puede conseguir sus intereses propios” (Feng citado en Johnston, 2003: 32). O como Samuel S. Kim lo ha planteado:

Prácticamente todos los regímenes multilaterales en las áreas económica y de ciencia y tecnología del sistema de la ONU han sido reconceptualizados como fuentes efectivas en términos de costos para cubrir las disparidades de información, conocimiento, capital y tecnología en el esfuerzo modernizador. Algunas veces de manera premeditada y otras inadvertida, se les ha permitido la entrada [a las normas de estos regímenes] al castillo de la soberanía china como caballos de Troya conceptuales, influyendo el proceso por el cual los intereses nacionales chinos son redefinidos (1998: 23).

Más allá de la retórica antiestadunidense, los líderes chinos reconocen que ellos no pueden desafiar el poder de Estados Unidos y, en consecuencia, han hecho poco para contrarrestar el poder de Washington —especialmente fuera de Asia Pacífico— (Shambaugh, 2010: 224). Los líderes chinos están conscientes de que, dado el nuevo estatus e identidad de su país, un clima internacional estable les resulta más conveniente. Así, como apunta Wang Jisi: “mientras no haya un gran peligro —por ejemplo, la secesión formal de Taiwán— que amenace el liderazgo del PCC, Pekín permanecerá preocupado por el desarrollo económico y social del país, incluyéndolo en su política exterior” (2011).



## Crecimiento económico, clase media y democracia

Ahora bien, ¿cuál ha sido el efecto del crecimiento económico de China en su política interna? Porque es bien sabido que el exponencial incremento del poderío financiero del gigante asiático se explica no sólo por su cada vez mayor integración a la economía política mundial, sino también por la reestructuración económica que ha tenido lugar en el país. Es decir, durante el último cuarto de siglo hubo una creciente liberalización económica que causó que el Estado perdiera su predominio casi absoluto sobre la economía. Como observara Yijiang Ding, a causa de las reformas económicas “un ámbito de vida económica y social que no es controlado directamente por el Estado se ha desarrollado” (2001: 12). Para fines prácticos, la economía china se considera capitalista. ¿Pero cuáles han sido los efectos de esta mutación económica en la esfera política?, ¿es China un país más libre hoy que, digamos, a mediados de los setenta?

El sentimiento general, representado por autores como el columnista de *The New York Times*, Nicholas Kristof, y el editor de *Time*, Fareed Zakaria, respecto de la apertura china y la introducción del capitalismo sugieren que el país se encuentra camino a la democracia. Según el expresidente estadounidense Bill Clinton, el ingreso de China a la OMC desataría “las fuerzas que pueden acelerar el fin del Estado de partido único en la China continental” (Clinton citado en Fewsmith, 2003: 584). Incluso académicos chinos comparten esta opinión. Yu Liu y Dingding Chen afirman: “China está en el camino de vindicar la teoría clásica de la modernización, la cual postula que el crecimiento económico eventualmente llevará a la democracia” (2012: 41).

El argumento tiene lógica, pues al controlar el Estado una porción menor de los recursos materiales, se ve en la necesidad de negociar las demandas políticas y económicas de los grupos emergentes que ahora escapan de su control. De ahí que, según este planteamiento, el país se encuentre en un ineluctable camino a la democracia —tan inevitable como lo era antes, paradójicamente, el socialismo para los marxistas ortodoxos—.

Ahora bien, la cuestión aquí radica en qué se entiende por democracia y cuál es el actor que supuestamente dirigirá el camino hacia ésta. Una definición minimalista o procedimental de la democracia se limitaría a destacar tres características: la celebración de elecciones libres sobre la base del sufragio universal, la responsabilidad del aparato estatal respecto de los representantes electos y la existencia de garantías básicas como la libertad de expresión y de asociación (Huber *et al.*, 1993: 73); sin embargo, es problemático extrapolar a China incluso esta visión básica de la democracia. Como Robert X. Ware ha observado, existen algunas diferencias fundamentales entre las concepciones china y occidental de lo que es el “gobierno del pueblo”. De acuerdo con Ware, “la democracia china difiere de la que surge en Europa en al menos cinco aspectos: enfatiza bienes en lugar de derechos, lo colectivo en lugar de lo individual, la práctica en lugar del procedimiento, el interés *objetivo* en lugar del interés subjetivo y la movilización social en lugar de la participación voluntaria” (Ware citado en Ding, 2001: 8). Si bien la concepción

china de la democracia ha cambiado en las últimas dos décadas, cabe recordar que cuando los chinos hablan de democracia, seguramente no tienen en mente lo mismo que los ciudadanos de las democracias occidentales.

El caso del concepto chino *minben* es ilustrativo. Shaohua Hu ha notado que ese término alude a la gente como la fuente primaria del poder estatal, hasta cierto punto esto sería compatible con las ideas occidentales sobre la democracia. Esta palabra implica un gobierno que rinde cuentas; sin embargo, *minben* enfatiza simplemente el bien de la gente —ya sea por medios democráticos o autoritarios— (Zhao, 2000: 7). El punto no es que la cultura china sea “esencialmente” antidemocrática, sino que las ideas arraigadas respecto de los derechos y obligaciones de las personas y el gobierno no embonan fácilmente con la concepción predominante en Occidente sobre la democracia. Los cánones occidentales sobre cuál es la relación óptima entre Estado y sociedad, fundamento de la democracia occidental, no aplican en China (Bell y Jayasuriya, 1995: 10).

Regresemos a la teoría de la modernización ya aludida.<sup>3</sup> Como Bell y Jayasuriya han notado: “La perspectiva de la teoría de la modernización pone un gran énfasis en los efectos del desarrollo económico en el patrón, nivel y base cultural de la movilización social, llevando al surgimiento de una estructura social pluralista y diferenciada” (1995: 11). Lo que me interesa destacar ahora es que el actor protagónico en la odisea que es la construcción de un régimen democrático es la clase media; la razón es simple: sus demandas de mayor libertad, si bien pueden tener sus orígenes en la búsqueda del interés propio, extienden su manto protector al resto de la sociedad.

Aunque no está exento de riesgos extrapolar el concepto occidental de “clase media” al contexto chino, consideremos que los nuevos ricos en China son el equivalente funcional a la clase media occidental —si no necesariamente en el aspecto de estatus social, bienestar económico y poder político— (Goodman, 2008). El surgimiento de la clase media en China es irrefutable, y las actitudes de los líderes chinos respecto de este advenimiento han experimentado una importante transformación recientemente. A fines de 1989, más de una década después de la muerte de Mao y del inicio de las reformas con Deng, el presidente Jiang comentó: “Un pequeño grupo de personas planeó crear la llamada ‘clase media’ en China para que actuara como su base de apoyo a fin de derrocar nuestro sistema socialista. Esto prueba que debemos apoyarnos en la clase obrera completa y sinceramente” (cit. por Fewsmith, 2003: 4). Trece años después, en el decimosexto congreso del PCC, el mismo Jiang declaró: “debemos tratar de incrementar la proporción del grupo de medianos ingresos” (cit. por Fewsmith, 2003: 3-4). El objetivo actual es crear una amplia —amplísima— clase media en China.

Para el PCC, es la estabilidad del régimen, no su posible conversión a la democracia, lo que está en juego con la emergencia de una vasta capa de sectores medios. Esta nueva posición se ha expresado de hecho a nivel doctrinal. El 1º de

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, Moore (1966); Huber *et al.* (1993: 71-86); Dahlberg (1983: 257-266); Dahl (1971) y O'Donnell *et al.*, coords. (1986).

julio de 2001, octagésimo aniversario del PCC, Jiang se refirió a su teoría de las “tres representaciones” para proponer que el partido trascendiera su base histórica (los obreros y campesinos) y aceptara miembros destacados de otros estratos, en particular empresarios. Esta iniciativa cancelaba la prohibición, impuesta en 1989, sobre la afiliación de “burgueses” al partido. La “revolucionaria” propuesta de Jiang causó controversia entre los *apparatchiks* (funcionarios del Partido Comunista, también conocidos como “agentes del aparato”), pero para Jiang la cuestión básica es el crecimiento sostenido de la economía china —y consecuente permanencia del PCC en el poder—. Como el mismo líder lo planteara: “Si nos apartamos del crecimiento económico, será imposible para nosotros hablar de preservar la naturaleza avanzada y la consistencia de la plataforma del partido” (Fewsmith, 2003: 3-4; Anderlini, 2013). Como Joseph Fewsmith ha observado: “una de las consecuencias principales de la reforma [económica] fue socavar la legitimidad del sistema socialista” (2001: 68). El pragmatismo de la creciente clase media es el que define ahora el rumbo por seguir.

### **Flexibilidad ideológica y rigidez política**

Desde 1978, la estrategia del PCC cambió: en lugar de recurrir a la, para ese entonces, desgastada legitimidad ideológica, apostó a la legitimidad que obtendría del buen funcionamiento de su economía si se llevaba a cabo un ambicioso programa de reformas (Fewsmith, 2001: 64). Más de dos décadas después, en el decimosexto congreso del PCC, celebrado en noviembre de 2002, la teoría sobre las “tres representaciones” de Jiang fue formalmente adoptada, quedando así al lado de las grandes innovaciones doctrinales de sus predecesores Deng y Mao. Jiang aseguró un lugar en el panteón chino.

Más allá de la doctrina y las estatuas de mármol, el legado más significativo de Deng fue sin duda la línea antigualitaria que impulsó desde el inicio de los ochenta. Como apunta en una obra suya de esa época: “En política económica, creo que debemos permitir que algunas regiones y empresas y algunos campesinos y obreros ganen más y disfruten de más beneficios que otros de acuerdo con su mayor esfuerzo y mayor contribución a la sociedad” (citado en Zheng, 1994: 238).

Hasta la fecha, la estrategia parece haber funcionado: la desigualdad en China ha aumentado significativamente, pero también lo ha hecho el nivel de vida de la mayoría de la población. Así, el PCC está bien afianzado en el poder, sin señas de debilitamiento después de más de seis décadas en el poder; sin embargo, como ya señalé antes, la base de legitimidad del régimen ha cambiado. Sobre todo a partir de la década de los noventa, el régimen chino ha basado su autoridad en sus logros económicos, más que en una ideología. Aun más, el éxito económico ha tenido también el efecto no deseado de debilitar el gobierno autoritario chino, pues ha posibilitado el surgimiento de sectores sociales más independientes (Zhao, 2000: 1 y 15).

El más serio contratiempo enfrentado por el régimen en el ámbito de su hegemonía política se presentó hace casi dos décadas, cuando, después de diez años de

reestructuración económica, y en el contexto de la primavera política de los países satélites de la entonces existente Unión Soviética, los estudiantes se organizaron para exigir reformas democráticas. Conviene recordar la declaración leída por los estudiantes el 4 de mayo de 1989 en la plaza de Tiananmén, donde los jóvenes hacían un llamado al gobierno para que acelerara la reforma política y económica, garantizara las libertades constitucionales, combatiera la corrupción y adoptara la libertad de prensa. Todo parecía indicar que China se subía al tren democratizador —y que la teoría convencional sobre los efectos políticos de la liberalización económica de ese país sería reivindicada.

Pero no fue así. Los mandarines, encabezados todavía por el senil Deng, decidieron descarrilar el convoy. Cuando el aparato estatal tomó la decisión —a principios de junio— de utilizar la fuerza para sacar a los estudiantes de la plaza, sufrió su peor fractura interna en los más altos niveles. A partir de entonces hubo una reestructuración de fuerzas dentro del partido con quienes abogaban por una posición moderada y liberalizadora, perdiendo la batalla.

Desde entonces, la oposición no se ha vuelto a organizar de manera tan visible. Yu Gang, uno de los manifestantes de Tiananmén declaró recientemente respecto de la democratización de su país: “Han pasado 23 años y no ha habido progreso” (Guangzhou, 2013). Quizá su lamento sea una exageración, pero China ciertamente no puede considerarse todavía un país democrático. Como han notado Diamond y Morlino, “existe una dimensión enorme de pluralismo que permanece inaccesible [...] y ése es cualquier desafío, así sea implícito, a la hegemonía política del Partido Comunista” (2004: ix).

Cabe señalar que ni el movimiento estudiantil ni los intelectuales que los apoyaban encabezaban un movimiento democrático de corte occidental. Como sugerí en la sección anterior, y de manera análoga al concepto de “democracia”, la concepción que tenían particularmente estos últimos sobre el papel de la sociedad civil dista mucho de la occidental, en la que ésta se encuentra en una posición si no antagónica, al menos de autonomía respecto del Estado. En China esta visión confrontacionista no es la que ha prevalecido históricamente (Zhao, 2000: 10).

En la actualidad, la oposición política más efectiva se encuentra bastante acotada política y geográficamente: reside en Hong Kong. El 1° julio de 2003 (fecha en que se celebra el regreso de la isla a la soberanía china en 1997), medio millón de personas marcharon para protestar una iniciativa legislativa sobre medidas “antisubversivas” (finalmente la propuesta no prosperó). Parecía, entonces, que un movimiento democrático fuerte estaba en la víspera de consolidarse, al menos en la zona donde rige, según indica el eslogan gubernamental, “otro sistema”. Pero a pesar de que en abril de 2004 el Congreso chino estableció que no habría sufragio universal directo en Hong Kong, en por al menos otros ocho años, la protesta de ese 1° de julio no igualó a la del año anterior. A quince años de Tiananmén, el liderazgo del partido parece haber sacado la conclusión de que las fuerzas democratizadoras no son irresistibles —siempre y cuando se esté dispuesto a pagar un alto precio por mantener el control político, como éste lo ha demostrado.

Así, parece que el crecimiento de China no conduce, al menos directamente, hacia su democratización (en su sentido occidental). Como Zhao ha observado: “no hay duda de que la modernización económica no aseguró la transformación de China en una democracia liberal” (2000: 2). Paradójicamente, la política exterior china de apertura e integración internacional parece ser un simple instrumento para reforzar su anquilosado sistema político. Deng fue claro al respecto cuando señaló en 1988: “La modernización [de China] tiene dos prerequisites. Uno es la paz internacional y el otro es estabilidad de la política [interna] [...]. Una condición esencial para el progreso de China es la estabilidad política” (citado en Zheng, 1994: 249). De manera similar, en 1990, el ministro de Asuntos Exteriores, Qian Qichen, proclamó que “la política exterior de China es una extensión de su política interior” (citado en Kim, 1998: 11). A treinta y cinco años de iniciadas las reformas en China, sus líderes pueden jactarse de haber llevado a cabo lo que Gorbachov no pudo hacer a finales de los ochenta: *perestroika* sin *glasnost*.

Cierto, China es una sociedad menos cerrada y controlada de lo que era a principios de los ochenta, pero dista mucho de ser ya no digamos procedimentalmente democrática, sino una sociedad *políticamente* liberalizada. Consideremos el caso de la Internet, un instrumento de la era actual de alta tecnología a la que China parece estar adaptando de manera exitosa, pero uno que también parece requerir, si ha de explotar plenamente su potencial, de un entorno de libertad.

En China neosecular, los sitios de Internet han brotado como hongos en tiempo de lluvias, pero el gobierno insiste en controlarlos. Así, portales informativos como los de la BBC o la CNN se han bloqueado repetidas veces y los motores de búsqueda como Google siempre se censuran. Otro ejemplo, cual resquicio de tiempos pasados, pero en realidad inexplicable fuera de la modernidad propia de estos años de la transición de milenios: el movimiento semirreligioso Falun Gong. Después de que este peculiar grupo organizara una protesta multitudinaria (alrededor de diez mil personas) en abril de 1999, el gobierno adoptó una postura de intolerancia y represión. Falun Gong fue quizá para el régimen un amargo recordatorio del movimiento estudiantil que empezó a tomar fuerza durante esos meses diez años atrás.

Lo anterior no significa que en algunas esferas, en particular en la circulación de ideas a través de revistas especializadas, o la vida política de algunas villas, en las que se ha experimentado con elecciones con varios candidatos a un mismo cargo, no haya habido avances tangibles que benefician a los ciudadanos chinos. El efecto en la política interna del crecimiento económico parece ser uno de liberalización cultural y social, sí, pero no política; en esta última, China tiene simple y llanamente un régimen autoritario. En particular durante el gobierno de Deng, la esfera política transitó del totalitarismo al autoritarismo (Hu, 2000: 2). Pero fuera de algunos avances durante la época de Jiang, la China en la era de Hu siguió siendo autoritaria. Sería deseable que este Estado se transformara en un futuro cercano por otro de clara transición democrática, pero, como varios países del sudeste de Asia y del Cono Sur han demostrado, el capitalismo puede convivir bastante cómodamente con el autoritarismo durante periodos prolongados, con

las clases medias satisfechas con su mayor tajada del pastel económico. Por lo demás, el nuevo secretario general y presidente, Xi Jinping, no ha dado signos claros de que pretenda realizar una profunda reforma política del régimen (Shambaugh, 2012). Si bien estaba a dos meses de tomar posesión como primer mandatario, Xi ya era líder máximo del partido y comandante en jefe de las fuerzas armadas cuando se suscitó un incidente por demás revelador del estado de las libertades básicas en China. A principios de 2013, la censura china bloqueó la publicación de un artículo en el diario sureño *Nanfang Zhuomo* que pedía llevar a cabo reformas políticas en China; ante esto, periodistas del diario iniciaron una huelga que luego fue apoyada por protestas de la población en general en Cantón y, quizá más significativamente, por medio de la Internet. Los quejosos demandaban cosas como “libertad de prensa, constitucionalismo y democracia”. La reacción del gobierno chino ante la inconformidad fue previsible: culpar a “fuerzas extranjeras” y apretar el control de las redes sociales por medio de las cuales se manifestaba el apoyo a los periodistas de *Nanfang Zhuomo*. Ciertamente, los planteamientos de los periodistas y de la gente que se les unió podrían sonar parecidos a las que se tienen en otros regímenes políticos, pero dos meses antes, durante el Congreso del PCC en el que Xi fue ungido, el líder saliente ya había advertido: China “nunca copiará un sistema político occidental” (Reinoso, 2013), coartada gubernamental recurrente para negar a sus ciudadanos más libertades políticas. Queda, pues, por verse si su sucesor dará pasos más firmes en el camino liberalizador (Reinoso, 2012). De no ser así, nadie sabe a qué pueda llevar la cada día más evidente fricción entre la creciente liberalización económica y la limitada liberalización política sustantiva.

## Conclusiones

Tenemos entonces que el ascenso de China muy probablemente sea pacífico, tal como lo pregonan sus líderes. Michael Oksenberg y Elizabeth Economy coinciden en este punto: “Los hechos revelan que el comportamiento de China hasta la fecha contrasta marcadamente con aquél de previas potencias emergentes en etapas similares de su ascenso” (1999: 20). Por ello, como apunta Goldstein, “escenarios horribles que involucran guerras mayores son innecesariamente alarmistas” (1997: 5). La percepción común parece estar equivocada en este sentido: aparentemente el imperio central se comportará como una potencia benigna.

En el frente interno, de manera similar, es poco probable que, por lo menos en el corto plazo, el crecimiento económico haga del imperio central una democracia a la occidental. Si bien la prosperidad creciente del gigante asiático ha desatado la frecuencia de protestas sociales (“incidentes de masas”, los llaman allá), las cuales han estado generalmente confinadas a los ámbitos laborales y ambientales, como el suceso citado líneas atrás, que ilustra la inconformidad vocal que parece haberse extendido ya al ámbito propiamente político. Así pues, sería deseable, mas no es un hecho, que se cumpla lo que asegura el título de un libro reciente: *El futuro democrático de China* (Gilley, 2004).

Las implicaciones de la discusión anterior para Estados Unidos —aún la única superpotencia en la política mundial— deben ser claras: incluso si el imperio central no llega a ser como aquél —en términos de ser un miembro del club de los países ricos y democráticos—, Pekín no amenazaría seriamente al sistema internacional liberal que, de manera destacada, Washington ayudó a construir en vísperas de la revolución china.<sup>4</sup> La respuesta de Estados Unidos al surgimiento de China debería ser, por lo tanto, una de cooperación más que de confrontación; como el vicepresidente Joe Biden Jr. afirmó: el ascenso chino no significa necesariamente el hundimiento de Estados Unidos (2011). A pesar de este tranquilizante augurio, lo más probable es que aun si Washington supera el síndrome de “China como amenaza”, la sensación de que el imperio central llega a los confines del mundo y constituye una gran encrucijada para la relación bilateral permanecerá.

<sup>4</sup> Además, la implosión del régimen chino (como ocurrió, por ejemplo, con el gobierno de Hosni Mubarak en Egipto) no significaría necesariamente un beneficio para Washington, pues dicho evento tendría un efecto desestabilizador de enormes proporciones en la economía y la política internacionales.

## Fuentes

ANDERLINI, JAMIL

- 2013 “How Long Can the Communist Party Survive in China?”, *Financial Times*, 20 de septiembre, en <<http://www.ft.com/intl/cms/s/2/533a6374-1fdc-11e3-8861-00144feab7de.html#slide0>>.

BBC WORLD SERVICE POLL

- 2010 “World warming to U.S. under Obama, BBC poll suggest”, *BBC News*, 18 de abril, en <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8626041.stm>>.

BELL, DANIEL A. y KANISHKA JAYASURIYA

- 1995 “Understanding Illiberal Democracy: A Framework”, en Daniel A. Bell y Kanishka Jayasuriya, coords., *Towards Illiberal Democracy in Pacific Asia*. Nueva York: St. Martin’s Press.

BIDEN JR., JOSEPH R.

- 2011 “China’s Rise Isn’t Our Demise”, *The New York Times*, 7 de septiembre, en <[http://www.nytimes.com/2011/09/08/opinion/chinas-rise-isnt-our-demise.html?\\_r=1&scp=1&sq=china%27s%20rise%20isn%27t%20our%20demise%20biden&st=cse](http://www.nytimes.com/2011/09/08/opinion/chinas-rise-isnt-our-demise.html?_r=1&scp=1&sq=china%27s%20rise%20isn%27t%20our%20demise%20biden&st=cse)>.

CHINA DAILY

- 2012 “Diaoyu Islands: Timeline of Disputes”, *China Daily*, 12 de septiembre, en <[http://europe.chinadaily.com.cn/world/2012-09/12/content\\_15751700.htm](http://europe.chinadaily.com.cn/world/2012-09/12/content_15751700.htm)>.

DAHL, ROBERT A.

- 1971 *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

DAHLBERG, KENNETH A.

- 1983 “Contextual Analysis: Taking Space, Time, and Place Seriously”, *International Studies Quarterly* 27, no. 3 (septiembre): 257-266.

DIAMOND, LARRY

- 2000 “Foreword”, en Suisheng Zhao, coord., *China and Democracy. The Prospect for a Democratic China*. Nueva York: Routledge.

DIAMOND, LARRY y LEONARDO MORLINO

- 2004 “The Quality of Democracy: An Overview”, *Journal of Democracy* 15, no. 4 (octubre): 20-31.



DING, YIJIANG

2001 *Chinese Democracy after Tiananmen*. Vancouver: University of British Columbia Press.

FEWSMITH, JOSEPH

2003 “The Sixteenth National Party Congress: The Succession that Didn’t Happen”, *The China Quarterly* 173, no. 169 (marzo): 1-16.

2001 *Elite Politics in Contemporary China*. Nueva York: East Gate Book.

FRAVEL, TAYLOR M.

2010 “International Relations Theory and China’s Rise: Assessing China’s Potential for Territorial Expansion”, *International Studies Review* 12, no. 4 (diciembre): 505-532.

GILLEY, BRUCE

2004 *China’s Democratic Future. How It Will Happen and Where It Will Lead*. Nueva York: Columbia University Press.

GLASER, CHARLES

2011 “Will China’s Rise Lead to War? Why Realism Does Not Mean Pessimism”, *Foreign Affairs* 90, no. 2 (marzo-abril), en <<http://www.foreignaffairs.com/articles/67479/charles-glaser/will-chinas-rise-lead-to-war>>.

GOLDSTEIN, AVERY

1997 “Great Expectations. Interpretating China’s Arrival”, *International Security* 22, no. 3 (invierno): 36-73.

GOODMAN, DAVID

2008 *The New Rich in China, Future Rulers, Present Lives*. Nueva York: Routledge.

GRAMMATICAS, DAMIAN

2011 “Obama to China: ‘Act like a grown-up,’” *BBC News*, 14 de noviembre, en <<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-china-15718392>>.

GUANGZHOU

2013 “Press Freedom. Battling the Censors”, *The Economist*, 12 de enero, en <<http://www.economist.com/news/china/21569444-three-articles-look-relations-between-individuals-and-state-first-calls-press-freedom>>.

HOGUE, JAMES F.

2004 “A Global Power Shift in the Making”, *Foreign Affairs* (julio-agosto), en <<http://www.foreignaffairs.com/articles/59910/james-f-hoge-jr/a-global-power-shift-in-the-making>>.

HU, SHAOHUA

2000 *Explaining Chinese Democratization*. Westport: Praeger.

HUBER, EVELYNE, DIETRICH RUESCHEMEYER y JOHN D. STEPHENS

1993 “The Impact of Economic Development on Democracy”, *Journal of Economic Perspectives* 7, no. 3 (verano): 71-86.

IKENBERRY, JOHN

2011 “The Future of the Liberal World Order: Internationalism after America”, *Foreign Affairs* 90, no. 3 (mayo-junio): 56-68.

JISI, WANG

2011 “China’s Search for a Grand Strategy: A Rising Great Power Finds Its Way”, *Foreign Affairs* 90, no. 2 (marzo-abril), en <<http://www.foreignaffairs.com/articles/67470/wang-jisi/chinas-search-for-a-grand-strategy>>.

JOHNSTON, ALASTAIR IAIN

2003 “Is China a Status Quo Power?”, *International Security* 27, no. 4 (2003): 5-56.

1998 “International Structures and Chinese Foreign Policy”, en Samuel S. Kim, coord., *China and the World. Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium*. Nueva York: Columbia University.

JOSEPH, GIDEON

2001 “Dangerous Straits”, *The Washington Post*, 19 de octubre, en <[http://www.washingtonpost.com/wp-srv/liveonline/01/frontline/tv\\_frontline101901.htm](http://www.washingtonpost.com/wp-srv/liveonline/01/frontline/tv_frontline101901.htm)>.

KIM, SAMUEL S., coord.

1998 “Chinese Foreign Policy in Theory and Practice”, en Samuel S. Kim, coord., *China and the World. Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium*. Nueva York: Columbia University.

KIRSHNER, JONATHAN

1998 “Political Economy in Security Studies after the Cold War”, *Review of International Political Economy* 5, no. 1 (primavera): 64-91.

LAMPTON, DAVID M.

2001 “China’s Foreign and National Security Policy-Making Process: Is it Changing, and Does It Matter?”, en David M. Lampton, coord., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of the Reform, 1978-2000*. Stanford: Stanford University Press.

LICHAO, HE

- 2009 "Ready to Become a Great Power? The Recent Nationalist Movement and China's Evolving National Identity", *Journal of International and Area Studies* 16, no. 2 (diciembre): 53-70.

LIU, YU y DINGDING CHEN

- 2012 "Why China Will Democratize", *The Washington Quarterly* 35, no. 1 (invierno): 41-63.

MOORE, BARRINGTON

- 1966 *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Berkeley: University of California Press.

NANTO, DICK K. y MARK E. MANYIN

- 2010 "China-North Korea Relations", *Congressional Research Service*, 28 de diciembre, en <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41043.pdf>>.

O'DONNELL, GUILLERMO, P.C. SCHMITTER y L. WHITEHEAD, coords.

- 1986 *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore: John Hopkins University Press.

OKSENBERG MICHEL y ELIZABETH ECONOMY

- 1999 "Introduction: China Joins the World", en Michel Oksenberg y Elizabeth Economy, *China Joins the World: Progress and Prospects*. Nueva York: Council on Foreign Relations Press, 1-41.

PAUL, T.V.

- 2012 "Las potencias en ascenso y el equilibrio del poder en el siglo XXI", *Revista mexicana de política exterior* no. 94 (noviembre-febrero): 95-116.

REINOSO, JOSÉ

- 2013 "China se enfrenta al ansia de libertad de sus ciudadanos", *El País*, 8 de enero, en <[http://internacional.elpais.com/internacional/2013/01/08/actualidad/1357633457\\_539562.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/01/08/actualidad/1357633457_539562.html)>.
- 2012 "Los nuevos líderes chinos se enfrentan a crecientes demandas de reforma política", *El país*, 16 de noviembre, en <[http://internacional.elpais.com/internacional/2012/11/16/actualidad/1353078342\\_443069.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/11/16/actualidad/1353078342_443069.html)>.

SANGER DAVID E. y MICHAEL WINES

- 2011 "China Leader's Limits come into Focus as U.S. Visit Nears", *The New York Times*, 16 de enero, en <[http://www.nytimes.com/2011/01/17/world/asia/17china.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/01/17/world/asia/17china.html?pagewanted=all&_r=0)>.

## SHAMBAUGH, DAVID

- 2012 “The Reformers Cometh?”, *The Washington Post*, 16 de noviembre, en <<http://www.highbeam.com/doc/1P2-33894442.html>>.
- 2011 “Coping with a Conflicted China”, *The Washington Quarterly* 34, no. 1 (invierno): 7-27.
- 2010 “A New China Requieres a New US Strategy”, *Current History* vol. 109, no. 728 (septiembre): 219-226.

## THE CONFERENCE BOARD

- 2011 “Global Outlook for Growth of Gross Domestic Product 1996-2012”, noviembre, en <[www.conference-board.org/data/globaloutlook.cfm](http://www.conference-board.org/data/globaloutlook.cfm)>.

## THE ECONOMIST

- 2012 “Sinodependency, Teenage Angst. The Implications of China’s Slowdown”, *The Economist*, 25 de agosto, en <<http://www.economist.com/node/21560890>>
- 2004 “China: Peaceful Rise”, *The Economist*, 24 junio, en <<http://www.economist.com/node/2792533>>.

## WOLF, MARTIN

- 2012 “Hopes in Emerging Countries”, *The Financial Times*, 10 de enero, en <<http://www.ft.com/cms/s/0/b4366e38-3afb-11e1-b7ba-00144feabdc0.html>>.

## WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO)

- s.f. “Times Series Statistics”, en <<http://stat.wto.org/>>.

## ZHAO, SUISHENG

- 2000 “Introduction. China’s Democratization Reconsidered”, en Suisheng Zhao, coord., *China and Democracy. Reconsidering the Prospect for a Democratic China*. Nueva York: Routledge, pp. 1-17.

## ZHENG, YONGNIN

- 1994 “Development and Democracy: Are They Compatible in China?”, *Political Science Quarterly* 109, no. 2 (verano): 235-259.

# Los gobiernos del Partido Democrático de Japón y la alianza (cada vez más incómoda) con Estados Unidos

Juan José Ramírez Bonilla\*

## Introducción

El final de 2012 era propicio para establecer un balance de las relaciones entre los gobiernos japonés y estadounidense, pues, para ambos, sendos ciclos políticos culminaban con el año. En Japón, la primera experiencia de un partido diferente del Partido Liberal Demócrata (PLD) en ganar una elección general para establecer un gobierno llegó a término con la derrota electoral del Partido Democrático de Japón (PDJ) el 16 de diciembre. En Estados Unidos, después de obtener la reelección, el 6 de noviembre, Barack H. Obama esperaba el inicio de su segundo mandato, programado para el 19 de enero de 2013.

En ese marco, estudiamos las coincidencias y las divergencias de las políticas internacionales de los gobiernos japonés y estadounidense, los aliados más importantes de la posguerra, en el contexto de Asia Pacífico. La alianza estratégica entre ambos gobiernos es, en consecuencia, el tema básico e inevitable de nuestro estudio; se trata de una alianza que, en el nuevo contexto regional y global, marcado por la pérdida de influencia estadounidense en múltiples áreas, otorga a Japón un lugar preponderante en la estrategia tendiente a recuperar el terreno perdido ante los progresos realizados por los países asiáticos, en general, y la República Popular China, en particular. Así, el hilo conductor de nuestro estudio es el *quid pro quo* de la alianza: los gobiernos del PDJ han aceptado los intereses de su aliado estratégico a cambio de una mayor autonomía en materia de política exterior. Esa autonomía les ha permitido una mayor asertividad para reivindicar la soberanía del Estado nipón sobre los territorios en disputa con los vecinos; los resultados han sido el fraccionamiento del partido, la pérdida del respaldo popular y la estrepitosa derrota electoral de diciembre de 2012. Hoy, la alianza nipoestadunidense parece una camisa de fuerza incómoda y un número creciente de actores políticos japoneses aspira abiertamente a la “normalización” del Estado, pero, por ahora, no hay una hoja de ruta factible para trascender de la alianza estratégica a la institucionalización de un Estado “normal”.

Para entender los intrínquilos del Japón contemporáneo, hemos dividido nuestro texto en dos partes; en la primera, revisamos los elementos clave para la comprensión de la evolución reciente del entramado internacional de la región asiática

\* Profesor-investigador y exdirector del Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México, <jrami@colmex.mx>.

del Pacífico. El primer elemento consiste en los principales ejes de la política exterior estadounidense respecto de Asia Pacífico, en general, y de Japón, en particular; en ese mismo sentido, el segundo elemento es la política exterior propuesta por el PDJ en 2003 y 2009, cuando formaba parte de la oposición y, en 2012, cuando se preparaba para participar en la elección general del 16 de diciembre.

En la segunda parte, nos abocamos a analizar las convergencias y divergencias entre la administración Obama y los tres gobiernos del PDJ. Para ello, privilegiamos tres campos de acción de las respectivas políticas internacionales: el primero es el de la diplomacia económica estadounidense en Asia Pacífico. Se trata de un campo descuidado por las administraciones de George W. Bush y aprovechado por Pekín y la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ANSEA) para definir el marco de la integración económica en Asia Pacífico. Para superar las omisiones de su predecesor, Barack H. Obama recuperó el Trans Pacific Partnership Agreement (conocido simplemente como TPP), provocando reacciones encontradas entre los actores políticos, económicos y sociales japoneses, pero, sobre todo, tensiones y fricciones en el PDJ.

El segundo campo de acción se ubica en la prolongación de la política exterior hacia la política interna japonesa y está vinculado con la crisis de la deuda soberana de los países avanzados. Dicho de otra manera, los programas de equilibrio fiscal pregonados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) fueron adoptados por el último de los gobiernos del PDJ provocando que las tensiones y fricciones en el seno de ese partido se convirtieran en escisiones políticas y se saldaran con la pérdida de su influencia popular.

El tercer campo de acción deriva de la alianza estratégica nipoestadunidense. Para los estadounidenses, los japoneses son los aliados regionales más importantes, pero los mandatos constitucionales, impuestos por ellos durante el periodo de la ocupación militar, representan el principal obstáculo para que el gobierno nipón cumpla con la función estratégica deseada. Del lado nipón, la necesidad de devenir un Estado “normal” es imperiosa para desempeñarse como principal aliado estratégico del gobierno estadounidense; así, las concesiones realizadas en relación con el TPP y la adopción de un programa de estabilidad fiscal aparecen como las condiciones sine qua non para la reivindicación de la soberanía del Estado nipón sobre los territorios en disputa con sus vecinos de Asia del Este.

### **Las claves de la alianza estratégica Estados Unidos-Japón**

En las postrimerías del siglo xx, algunos observadores estadounidenses consideraban que la hegemonía de dicha nación se mantendría indiscutiblemente durante una buena parte del siglo xxi:

El fin de la guerra fría ha dejado a Estados Unidos en una posición de preponderancia sin precedentes. La economía de [Estados Unidos] es un 40 por ciento más grande

que la de su más cercano rival y su gasto de defensa es igual al gasto combinado de los seis siguientes países. Cuatro de éstos son aliados cercanos de Estados Unidos, en consecuencia, la ventaja de [Estados Unidos] es aun más amplia que la sugerida por esas cifras. Estados Unidos encabeza el mundo en educación superior, investigación científica y tecnología avanzada (especialmente tecnologías de la información), lo cual dificultará a otros Estados alcanzar [a Estados Unidos] rápidamente. Esta posición de poder perdurará durante buena parte de este siglo (Walt, 2000).\*

En el momento en que esas líneas eran escritas, en Asia Pacífico sendos procesos de cambio estaban en pleno desarrollo:

- El gobierno de Corea del Sur se empeñaba en consolidar el giro hacia las tecnologías de la información, sobre la base de una reforma educativa tendiente a masificar la educación superior, privilegiando las áreas científico-tecnológicas.
- Las autoridades de Singapur empezaban a cosechar los frutos de la estrategia para convertir la isla Estado en un centro financiero internacional de primer orden, a costa de la pérdida de relevancia de Hong Kong, después de ser devuelto a la República Popular China.
- Los mandos de Pekín, con experiencia de la apertura de la economía a los capitales de los chinos de ultramar, comenzaban a extender dicha apertura al capital extranjero en general.
- La ANSEA consolidaba su prestigio político gracias a las iniciativas de diálogo sobre temas estratégicos (Foro Regional de la ANSEA) y la cooperación interregional entre el este y el sudeste de Asia (ANSEA + China + Corea + Japón).

Durante los primeros catorce años del siglo XXI, estos y otros procesos, propios de la región asiática del Pacífico han transformado el entramado institucional regional, además de influir en la reconfiguración del orden global. En materia de educación e investigación y desarrollo tecnológico, cada país de la región ha logrado avances significativos: destacan los de Corea del Sur, que tiene una de las tasas más elevadas de ingreso y permanencia en el sistema de educación superior, así como una estructura industrial basada en los sectores de la información y las telecomunicaciones. Singapur se ha consolidado como el centro financiero del Pacífico asiático y es una pequeña potencia con fuerte presencia en China y en todos los países de la región. Las economías de Corea del Sur y Singapur son reconocidas por el FMI como economías avanzadas y, ante la imposibilidad de un *catch up* (logro) cuantitativo, ambos países han alcanzado *logros* cualitativos, son ejemplos paradigmáticos para las economías en desarrollo, respecto de las posibilidades de superar el atraso y mejorar el bienestar de la población.

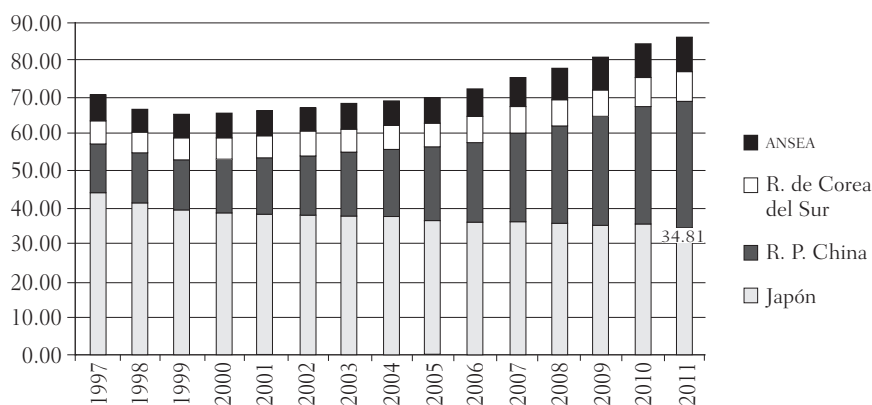
Por otra parte, el acercamiento entre los gobiernos de la República Popular China y de la ANSEA ha cristalizado en un complejo entramado de instancias bilaterales de cooperación; sobresale el Acuerdo de Libre Comercio ANSEA-China

\* Las traducciones de las citas en otra lengua son del autor (n. de la ed.).

(ALC ANSEA-Ch),<sup>1</sup> pues su negociación obligó primero al gobierno japonés, y luego al coreano, a lograr acuerdos similares con la ANSEA (Ramírez, 2011). Así, en la actualidad, la economía de la región asiática del Pacífico es regulada por los acuerdos de libre comercio de la ANSEA, de la ANSEA-China y de la ANSEA-Corea del Sur, así como el Acuerdo de Asociación Económica ANSEA-Japón.

A pesar de las fricciones de los japoneses con los chinos y los coreanos por los diferentes territoriales, durante 2012, los representantes gubernamentales propusieron comenzar las negociaciones de un acuerdo de comercio preferencial (ACP) que incluya a China, Corea del Sur, Japón y la ANSEA (*The Japan Times*, 2012). Si tal ACP cristaliza, el gobierno estadounidense estaría ante la competencia de un bloque regional cuyo peso económico pasaría del 65.40 al 86.23 por ciento del PIB estadounidense, de 2000 a 2011 (gráfica 1). Así, el *catch up* cuantitativo se realizaría por un camino insospechado hace tan sólo trece años: por el de la constitución de un bloque regional, en vez del de una economía nacional.

GRÁFICA 1  
PIB DE ASIA PACÍFICO COMO PORCENTAJE DEL PIB ESTADUNIDENSE



FUENTE: Elaboración propia, con información de United Nations, 2013.

La hegemonía estadounidense ha sido erosionada en múltiples áreas por los progresos realizados por los países asiáticos. Para recuperar el terreno perdido, la administración de Obama se propuso reorientar la política exterior estadounidense y, para los fines de este trabajo, nos interesa destacar los rasgos de dicha política, así

<sup>1</sup> La reducción de tarifas y barreras arancelarias correspondiente al ALC ANSEA-Ch dio comienzo a fines de 2003, con la puesta en práctica del Early Harvest Program para liberalizar el comercio de bienes de origen agrícola entre China y nueve de los 10 países participantes en la ANSEA. La liberalización del comercio de bienes industriales y de servicio fue realizada de manera escalonada y, el 1° de enero de 2010, el ALC ANSEA-China entró en operación en las economías de los once países signatarios (Embassy of the People's Republic of China in the Republic of Philippines, 2004).



como las particularidades de la política exterior practicada por las tres administraciones del PDJ, mientras estuvo en la oposición y durante su ejercicio gubernamental.

### **La reorientación de la política exterior de la administración de Obama**

Después del desgaste político derivado de la impopularidad, dentro y fuera de Estados Unidos, de las intervenciones militares en Irak y Afganistán, la administración de Obama optó por reorientar la política exterior estadounidense. La secretaria de Estado, Hillary Clinton, fue la encargada de delinear tal reorientación en un artículo publicado en noviembre de 2011 (Clinton, 2011). Los seis ejes de acción propuestos eran: 1) fortalecimiento de las alianzas de seguridad bilaterales; 2) profundización de las relaciones con los poderes emergentes, China incluida; 3) compromiso con las instituciones multilaterales regionales; 4) expansión del comercio y de las inversiones; 5) forjamiento de una presencia militar sobre una base amplia y 6) promoción de la democracia y de los derechos humanos.

Dichos ejes recuperaban la práctica estadounidense de los últimos veintitrés años, sin proponer novedades en materia de política exterior. En ese sentido, el aspecto más destacado de la reorientación era su dimensión geográfica: se trataba de desplazar el foco de atención del Medio Oriente (Irak y Afganistán) hacia Asia-Pacífico, en general y, en particular, hacia la República Popular China. No en balde el objetivo más importante —reconocido a medias tintas— era la administración de la relación con el gobierno de la República Popular China: “hoy, China representa una de las relaciones bilaterales más desafiantes y plena de consecuencias que Estados Unidos jamás haya debido administrar. Esto conmina al cuidado, la constancia y la administración dinámica de un enfoque hacia China por parte nuestra, basado en la realidad, centrado sobre resultados y leal a nuestros principios e intereses” (Clinton, 2011).

En aras de la objetividad, Clinton bien pudo afirmar que, en el caso de China, se trata de la relación bilateral más desafiante para Estados Unidos, de allí que la administración Obama haya decidido abocarse a la creación de un sistema de fuerzas políticas favorable a sus intereses. En ese entramado, destaca el lugar ocupado por Japón en los ejes “fortalecimiento de las alianzas de seguridad bilaterales”, “forjamiento de una presencia militar sobre una base amplia” y “compromiso con las instituciones multilaterales”.

Así, respecto de las alianzas bilaterales, la secretaria de Estado señalaba tres principios fundamentales para el gobierno estadounidense: 1) mantener el consenso político y los objetivos centrales de sus alianzas; 2) asegurar la agilidad y adaptabilidad de dichas alianzas, de manera que respondan a nuevos desafíos y aprovechen nuevas oportunidades; 3) garantizar que las capacidades de defensa y la infraestructura de comunicaciones de tales alianzas estén habilitadas operacional y materialmente para disuadir provocaciones provenientes del espectro completo de actores estatales y no estatales (Clinton, 2011). El fondo del tema de las alianzas era el “forjamiento

de una presencia militar sobre una base amplia”; se trata, no obstante, de un tópico planteado por William Clinton, cuando estuvo al frente del gobierno estadounidense:

El presidente Clinton entendió [...] que la fuerza más persuasiva en nuestro mundo es la globalización [...] y que, mientras la globalización es inexorable, sus beneficios deben ser empleados para hacer avanzar nuestros objetivos de democracia, prosperidad compartida y paz. La manera para [Estados Unidos de] América de ejercer su influencia hoy es construir con nuestros socios democráticos un sistema internacional de alianzas fuertes e instituciones armonizadas con los retos de un mundo globalizado, para asegurar que este sistema sea genuinamente abierto a todos quienes se adhieran a los estándares claramente definidos y estén listos para defender esos estándares cuando sean amenazados (The White House, 2001).

La alianza con Europa, cristalizada en la OTAN, ilustraba las esperanzas cifradas en los aliados estratégicos: la compartición de costos y de riesgos cuando el recurso a las intervenciones militares fuera necesario, como en Bosnia y Kosovo. En el sudeste asiático, Australia se propuso para comandar la fuerza internacional de intervención en Timor Oriental, durante la crisis que desembocó en su independencia política. Cuando las intervenciones militares en Irak y Afganistán, la primera administración de George W. Bush también sacó provecho del esquema planteado por su predecesor.<sup>2</sup>

En Asia del Este, los estatutos particulares de los principales aliados, Japón y Corea del Sur, no obstante, limitaban la puesta en práctica de la estrategia de W. J. Clinton. Por decisión estadounidense, el gobierno japonés se encuentra constitucionalmente incapacitado para participar en operaciones militares, pero esa incapacidad ha sido dejada de lado con el fin de legitimar la participación de las fuerzas de autodefensa niponas en operaciones para el “mantenimiento de la paz”. En el caso de Corea, se trata de un Estado dividido, en conflicto permanente con su *alter ego*; en consecuencia, el papel otorgado al gobierno coreano ha sido el de contener, junto con Japón y Estados Unidos, las veleidades nucleares del gobierno norcoreano.

En todo caso, algunos sectores de la elite política japonesa vieron en la estrategia de William J. Clinton la posibilidad de crear las condiciones necesarias para volver a hacer del Estado japonés uno “normal”. Por eso, como veremos en el siguiente apartado, se han apresurado a aceptar la propuesta de Hillary Clinton. En esa base amplia de las alianzas asiáticas propuesta por la secretaria de Estado, destacaban “Japón, Corea del Sur, Australia, Filipinas y Tailandia”; el orden no es azaroso; obedece al grado de importancia otorgado a cada país, en función del objetivo último de la estrategia: la contención de China. En ese sentido, por necesidad, Japón es el aliado estratégico por excelencia:

<sup>2</sup> En marzo de 2011, por iniciativa francesa se formó una coalición militar con la participación de Gran Bretaña, Canadá y Estados Unidos, para intervenir en Libia. Los europeos se embarcaron en una aventura por encima de sus medios militares y pudieron llevarla a buen fin gracias al apoyo de un gobierno estadounidense reticente, pero dispuesto a asumir sus responsabilidades. Las alianzas estratégicas volvieron a funcionar, pero mostraron su ambivalencia: aun cuando fueron pensadas como un recurso para imponer el interés estadounidense, también funcionan para imponer el de los aliados del gobierno de Estados Unidos.

La alianza con Japón, piedra angular de la paz y la estabilidad en la región, demuestra cómo la administración de Obama da vida a estos principios. [Estadunidenses y japoneses] compartimos la visión de un orden regional estable con reglas de ruta claras —desde la libertad de navegación hasta los mercados abiertos y la competencia leal—. Hemos acordado un nuevo arreglo que incluye una contribución del gobierno japonés de más de cinco mil millones de dólares para asegurar la presencia de fuerzas estadounidenses [sic] en Japón, la expansión de labores conjuntas de inteligencia, vigilancia y reconocimiento para detectar y reaccionar rápidamente ante los desafíos contra la seguridad regional, así como la compartición de información para enfrentar las amenazas cibernéticas. Hemos concluido un Acuerdo de Cielos Abiertos que reforzará el acceso a negocios y a vínculos de persona-a-persona, iniciado un diálogo estratégico sobre Asia-Pacífico y trabajado mano con mano como los más importantes donantes en Afganistán (Clinton, 2011).

Recordemos: el texto de la funcionaria estadounidense fue publicado en noviembre de 2011 y escrito, a más tardar, durante el segundo semestre de ese año; los acuerdos nipoestadunidenses en materia de seguridad y defensa fueron suscritos durante el gobierno de Naoto Kan (27 de abril de 2012). Es decir, se trataba de un gobierno del PDJ, un partido que, mientras estuvo en la oposición y durante la campaña electoral que le permitió acceder al gobierno el 16 de septiembre de 2009, se había pronunciado por obtener la autonomía en materia de política exterior y, todavía más, por revisar los acuerdos sobre las fuerzas militares estacionadas en territorio japonés.

Los puntos del arreglo nipoestadunidense, señalados por la secretaria de Estado, dejan entrever una de las características particulares del sistema político japonés: el lugar central de las burocracias de los ministerios en la toma de decisiones políticas. En el siguiente apartado, así como en la segunda parte de este trabajo, analizaremos con más detalle las consecuencias de esta característica. Por ahora, basta señalar que el gobierno japonés, a pesar de estar encabezado por el PDJ, volvía a subordinarse a los dictados de la política exterior de su socio estratégico, prestándose para lograr el “forjamiento de una presencia militar sobre una base amplia”. En cuanto al papel otorgado al gobierno japonés en el eje “compromiso con las instituciones multilaterales” de la nueva estrategia estadounidense, volvamos al texto de Hillary Clinton:

Estados Unidos se ha movido para comprometerse plenamente en las instituciones multilaterales de la región, tales como la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ANSEA) y el foro Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), con el entendimiento de que nuestro trabajo con instituciones regionales complementa y no supe nuestras relaciones bilaterales. En la región se espera que [Estados Unidos de] América juegue un papel activo en la definición de la agenda de estas instituciones, y es de nuestro interés que éstas sean efectivas y reactivas (Clinton, 2011).

En este tema, el documento de Clinton es, por un lado, inexacto y, por el otro, no coincide con el curso de la historia. Es inexacto en la medida en que la ANSEA es una organización intergubernamental exclusiva de los países ubicados geográficamente en el sudeste de Asia. Después de haber obtenido la independencia política, Timor Oriental es el único país de la región sin membresía en la ANSEA. Ciertamente, los gobiernos de Papúa Nueva Guinea, República Popular China, Japón, Corea del Sur y, más tardíamente, Estados Unidos han firmado consecutivamente los textos

fundamentales de dicha asociación, aunque no por ello han adquirido la membresía, sino un estatus de socios de diálogo privilegiados; por ello, el discurso de la secretaria de Estado es inexacto cuando afirma el compromiso pleno de Estados Unidos con la ANSEA. Otra cosa habría sido enunciar el compromiso estadounidense con la consolidación de las instancias de diálogo promovidas por la ANSEA: el Foro Regional de la ANSEA y la Reunión Cumbre de Asia del Este, en las cuales Estados Unidos ha terminado por imponer su presencia.

En relación con la falta de coincidencia de Hillary Clinton al curso de la historia, cabe señalar que, en el caso de APEC, una muestra del compromiso pleno de la administración de Obama habría sido poner en práctica, en 2010, la liberalización comercial y financiera propuesta por William J. Clinton durante la Primera Reunión Informal de Líderes del APEC, en Seattle, en 1993, y polémica, en 1994, en el gran proyecto del foro bautizado como las Metas de Bogor. En vez de ello, mediante un acto de prestidigitación retórica, la secretaria de Estado introdujo el tema de la Trans Pacific Partnership (TPP), impulsado por el gobierno de Obama para tratar de recuperar el terreno ganado por la ASEAN y la República Popular China en la construcción del marco institucional regional con los acuerdos de comercio preferencial de la ASEAN, de la ASEAN-China, de la ASEAN-Japón, de la ASEAN-Corea y con la posibilidad de un macroacuerdo ASEAN + China + Corea + Japón.

En otro lugar (Ramírez y Haro, 2013), analizamos detalladamente la competencia político-diplomática entre la TPP y la iniciativa de un ACP ASEAN + 3. Por ahora nos interesa tan sólo señalar que, durante la reunión del APEC, en Hawaii, en noviembre de 2011, el primer ministro Yoshihiko Noda expresó la voluntad de su gobierno de participar en las negociaciones de la TPP. Con ello, el gobierno nipón confirmaba su aceptación de “los mercados abiertos” enunciado por Hillary Clinton y se sumaba a una iniciativa que ha sido considerada como una medida para aislar a China en el contexto amplio de la región del Pacífico.

### **La alianza con Estados Unidos en las agendas de política exterior del PDJ de 2003 y 2009**

Al inicio de este trabajo, señalamos que el final de 2012 marcó también el término de un ciclo en la vida política japonesa: el ejercicio gubernamental del Partido Democrático de Japón (PDJ), iniciado el 16 de septiembre de 2009 y concluido el 26 de diciembre de 2012. En ocasiones, la prensa no japonesa ha insistido en que el PDJ logró romper el monopolio del Partido Liberal-Democrático (PLD) ejercido “de manera ininterrumpida” desde el 22 de noviembre de 1955, después de la fusión del Partido Liberal de Japón y del Partido Democrático de Japón.<sup>3</sup> En realidad, se

<sup>3</sup> El 26 de diciembre, en la nota correspondiente a la designación de Shinzo Abe como el noagésimo sexto primer ministro de Japón, *El País* apuntaba: “Su partido, el histórico PLD, que gobernó Japón durante más de medio siglo de manera ininterrumpida, venció con claridad en las elecciones celebradas hace exactamente diez días y retoma el control de la Cámara Baja tras tres años de mandato del PD” (2012).

trata de la segunda experiencia gubernamental encabezada por partidos diferentes del PLD, pues, en 1993, el PLD experimentó escisiones y la oposición, de manera un tanto circunstancial, obtuvo la mayoría en la Cámara de Representantes, así como el derecho a formar el gobierno; así, Morihiro Ozokawa y Tsutomu Hata ocuparon el cargo de primer ministro del 9 de agosto de 1993 al 28 de abril de 1994, y de este último día al 30 de junio de 1994, a partir de una coalición de partidos poco cohesionada políticamente (Ramírez, 1995: 155-165).

El rasgo novedoso del acceso del PDJ al gobierno es que fue resultado del triunfo en la elección general del 30 de agosto de 2009. Entonces obtuvo el 47.40 por ciento de votos favorables a sus candidatos en los distritos electorales; gracias a ello logró 221 (el 73.66 por ciento) de los trescientos escaños de la Cámara de Representantes sometidos a votación directa; por si eso fuera poco, obtuvo el 42.40 por ciento de los votos para sus candidatos de representación proporcional, lo que le permitió ganar 87 (el 48.33 por ciento) de los ciento ochenta puestos de representación proporcional. Los diferenciales entre la proporción de votos obtenidos y la de escaños ganados, en sí mismos, indican las inequidades del sistema electoral que favorecían al PLD, que beneficiaron al PDJ y que, sin haber sido modificadas, perjudicaron a este último en diciembre de 2012.<sup>4</sup>

Más allá de eso, con trescientos ocho de los cuatrocientos ochenta puestos en la Cámara de Representantes, el PDJ fue el primer partido diferente del PLD en llegar al gobierno con un fuerte apoyo popular, obtenido gracias a una agenda orientada hacia la renovación de la vida política nipona. Los lectores pueden revisar los manifiestos del PDJ de 2003, 2009 y 2012 (DPJ, 2003; 2009; 2012).

Por nuestra parte, nos limitaremos a destacar los elementos de las políticas interior y exterior relevantes para nuestro trabajo. El primero es relevante tanto para la política interior como para la exterior; se trata de la reforma institucional propuesta por el PDJ, en 2003, cuando estaba en la oposición:

La clase de país que el PDJ quiere construir es uno descentralizado, en el cual las cosas son decididas allí donde la gente vive; un país en el cual la gente, no los burócratas, manda. El Japón de hoy es un Estado centralizado, en el cual el centro ejerce un control excesivo sobre las regiones y [en el cual...] los burócratas, en vez de la gente ordinaria del país, dominan las esferas política y económica. Durante la fase de desarrollo e industrialización de Japón, de alguna manera, este tipo de Estado burocrático centralizado apresuró nuestro desarrollo, pero hoy es el mayor factor detrás del debilitamiento de la vitalidad natural de la gente. Japón no será capaz de reanimarse a sí mismo a menos de que este tipo de Estado sea transformado radicalmente en una nación en la cual la descentralización, la soberanía de la gente y el liderazgo del sector privado mediante los mercados, las organizaciones no lucrativas y otras similares, tengan ascendente (DPJ, 2003).

<sup>4</sup> En la elección del 16 de diciembre de 2012, el PLD fracasó rotundamente: con el 22.81 por ciento de votos ganó el 9 por ciento (27) de los trescientos escaños sometidos a votación directa; en los escaños de representación proporcional, obtuvo el 15.49 por ciento de votos y el 16.66 por ciento (30) de las ciento ochenta curules. Con ello pasó de detentar mayoría absoluta de 308 escaños a ser un partido de segundo orden con tan sólo 57 escaños y seguido muy de cerca por el Partido de la Restauración de Japón (54 escaños) (Álvarez, 2013).

Con justa razón, el PDJ evoca el sistema de relaciones sociales que permitió la reconstrucción de la posguerra y que fue conocido como el “triángulo de acero”, pues suponía la participación de la clase política, la burocracia y la clase empresarial en la toma de decisiones del país. Dicho triángulo funcionó a la perfección durante la fase de desarrollo, basada en la utilización de recursos financieros internos y de la mano de obra nipona, para reorganizar la economía nacional y preservar el mercado nacional para las empresas nacionales.

Para sobreponerse del *shock* petrolero de 1973, los tres actores sociales centrales optaron por promover la internacionalización de las empresas: primero, con el fin de garantizar el abastecimiento de energéticos y de materias primas; después, para utilizar la mano de obra barata de países menos desarrollados de la región asiática del Pacífico. Con la transnacionalización de las grandes empresas japonesas, el sector correspondiente de la clase empresarial abandonó el nacionalismo económico de la fase precedente y, para garantizar la presencia de las empresas japonesas en mercados extranjeros, exigió la apertura del mercado nipón a las empresas foráneas; con ello resquebrajó el “triángulo de acero” e incitó a la oposición política a promover la apertura económica del Japón. En cierta medida, la experiencia de los gobiernos de coalición de 1993-1994 estuvo determinada por los intereses compartidos entre miembros de la elite política que encabezaron las coaliciones y los empresarios de las grandes corporaciones transnacionales niponas. El sector de la clase empresarial orientado hacia el mercado interno siguió participando en el “triángulo de acero”, el cual, no obstante, ha sido cada vez más disfuncional.

Tal disfuncionalidad la señala con índice de fuego el PDJ al poner de realce la preponderancia de la burocracia en la toma de decisiones. En efecto, en Japón, la administración pública está compuesta por funcionarios de carrera cuyo límite superior es el puesto de viceministro; una vez alcanzado ese nivel en la escala burocrática, los funcionarios pasan al retiro obligatorio. Por otra parte, el primer ministro, al formar un gobierno, tiene la facultad de nombrar únicamente a los ministros o a quienes ocupan cargos con rango de ministros; un cambio de gobierno implica, en consecuencia, un número limitado de movimientos de personas.

Este sistema entraña tres vicios: 1) la democracia nipona excluye a la población de la toma de decisiones y tan sólo le permite a la Dieta elegir a representantes que, con mucha frecuencia, mantienen vínculos limitados con sus representados; 2) las decisiones administrativas son tomadas por los burócratas y no por los ministros, quienes, por regla general, provienen de alguna de las cámaras de la Dieta y son electos por los ciudadanos; 3) el sistema implica una comunidad de intereses entre la burocracia y la clase política o entre la burocracia y la clase empresarial, pues, cuando un funcionario pasa al retiro, se incorpora al partido político dominante o a un puesto de administración de alguna empresa. En los manifiestos del PDJ este mecanismo es denominado “paracaídas de oro” de los burócratas y su supresión era una de las medidas concretas del programa del Partido Democrático.

En este contexto, la reivindicación del PDJ de un nuevo sistema en el cual “la gente manda” adquiere pleno significado. Para el partido, se trata de otorgar la capacidad de tomar decisiones a los representantes electos y, entre ellos, a quienes

asuman las responsabilidades ministeriales. En el tema que nos ocupa, el Ministerio de Asuntos Exteriores (Ministry of Foreign Affairs, MOFA) no escapa a la regla: los funcionarios del ministerio asumen la responsabilidad de la toma de decisiones y tan sólo dejan a los ministros la tarea de firmar los acuerdos oficiales, como muestra un informe de junio de 2012 sobre las consultas bilaterales Japón-Estados Unidos en temas de seguridad; el MOFA señala que, en las negociaciones del Comité Conjunto Japón-Estados Unidos y del Subcomité de Seguridad Japón-Estados Unidos, participaron funcionarios nipones y estadounidenses de segundo rango de los ministerios de Defensa y de Asuntos Exteriores, por un lado, y, por el otro, de las secretarías de Defensa y de Estado, de la embajada estadounidense en Tokio y de las fuerzas estacionadas en territorio nipón. Una vez alcanzados los acuerdos medulares en materia de seguridad, el ministro de Asuntos Exteriores, Kohichiro Gamba, el ministro de Defensa, Naoki Tanaka, la secretaria de Estado, Hillary Clinton, y el secretario de Defensa, Leon E. Panetta, se reunieron el 27 de abril de 2012 para firmar el protocolo del “Acuerdo Japón-Estados Unidos sobre el estatus de las fuerzas [militares]” (Ministry of Foreign Affairs, 2012b). Con miras a modificar estas prácticas, una de las medidas concretas propuestas por el PDJ, desde 2003, fue la reforma del servicio exterior:

Para desarrollar un servicio diplomático flexible y efectivo que sirva como “la cara de Japón”, ampliaremos la designación de embajadores y otros diplomáticos (incluso embajadores extraordinarios y plenipotenciarios) para incluir no diplomáticos, como académicos, representantes de ONG, alcaldes y expolíticos, para conducir una diplomacia vigorosa que muestre la verdadera cara del pueblo de Japón. La proporción de estas designaciones será incrementada del 6 por ciento actual al 20 por ciento, en un periodo de cuatro años después de la asunción del PDJ al poder (DPJ, 2003).

Ante la perspectiva de perder la capacidad de decidir en materia de política exterior y los beneficios de los puestos en el extranjero, la burocracia del MOFA difícilmente pudo permanecer impasible. En todo caso, en el manifiesto del PDJ de 2009, la reforma del servicio exterior no se modificó y el eje de la política exterior sobre la relación con Estados Unidos dio un giro.

En el manifiesto de 2003, el PDJ se limitaba a formular siete ejes de acción; entre ellos destacan “1. Conducir una diplomacia independiente y subrayar las funciones de las Naciones Unidas” y “4. Comenzar la revisión del ‘Acuerdo Japón-Estados Unidos sobre el estatus de las fuerzas [militares]’”. Nótese la peculiaridad de las expresiones “diplomacia independiente” y “revisión del acuerdo”; ambas, de entrada, marcan una actitud muy diferente en relación con la asumida tradicionalmente por el PLD. Para el PDJ se trataba de la formulación todavía vaga de una nueva política respecto de Estados Unidos, basada en la autonomía de Japón para decidir por sí mismo en materia de política exterior.

En ese sentido, dos pasajes del manifiesto de 2003 son de particular interés; en el primero, el PDJ afirmaba: “para asegurar que la alianza Japón-Estados Unidos evolucione en un sentido significativo, nuestra actitud básica hacia Estados Unidos será cooperar cuando debemos y expresar nuestros pensamientos cuando

sintamos que debemos hacerlo. De esa manera, podemos fortalecer la relación a través de una alianza madura” (DPJ, 2003).

La autonomía en materia de política exterior y, sobre todo, en el marco de la alianza con Estados Unidos, era discreta, pero expresada con firmeza en el segundo párrafo que nos interesa:

Deseamos garantizar la administración sana de la alianza Japón-Estados Unidos, la cual es el pivote de la política exterior y de la seguridad nacional de Japón. Para lograr eso, nos embarcaremos en la revisión del Acuerdo Japón-Estados Unidos sobre el estatus de las fuerzas [militares], con el objetivo de incorporar en él elementos como: un principio para entregar a las personas sospechosas de crímenes serios a las autoridades legales japonesas, antes de ser sometidos a juicio; el principio de extender la jurisdicción de las leyes japonesas a las instalaciones de las fuerzas [militares] estadounidenses [...]. Nuestro objetivo será lograr un acuerdo final dentro de tres años. Durante las negociaciones para lograr esta revisión, buscaremos reorganizar y reducir las bases de Estados Unidos en Japón, tomando en consideración factores como la situación preva-  
leciente en Asia (DPJ, 2003).

Para un país que, a mediados del siglo XIX, debió soportar la imposición de tratados desiguales por parte de las potencias industriales, basados en la sustracción de los nacionales de dichas potencias a las leyes del país de residencia, la historia se repite. El PDJ, en consecuencia, denunciaba abiertamente la extraterritorialidad de las fuerzas estacionadas en las bases militares, aun cuando propusiera “reorganizar y reducir las bases de Estados Unidos”. En 2009, con miras a la elección general del 30 de agosto, el manifiesto del PDJ, en un párrafo breve, propuso un cambio radical en la relación con Estados Unidos: “Construir una alianza Japón-Estados Unidos cercana e igual que sirva como cimiento de la política exterior de Japón. Para este propósito, habiendo desarrollado una estrategia autónoma de política exterior, determinar la asignación de funciones y papeles entre Japón y Estados Unidos y trabajar positivamente para cumplir con las responsabilidades de Japón [...]” (DPJ, 2009).

Nótese que la alianza nipoestadunidense no se cuestiona; asimismo, el manifiesto de 2009 recupera de nuevo la autonomía japonesa para definir sus intereses en materia de política exterior. El rasgo novedoso es la reivindicación de la igualdad entre Japón y Estados Unidos; una igualdad que debió reconocerse en el ámbito jurídico y aceptarse en el campo de la práctica política, mediante “la revisión del Acuerdo Japón-Estados Unidos sobre el estatuto de las fuerzas [militares] en Japón y del papel de las bases militares de Estados Unidos en Japón”. La reivindicación de la igualdad entre Estados y la propuesta de revisar los acuerdos de seguridad son audaces, pues, entre líneas, reflejan una menor dependencia de Estados Unidos en la materia y un papel acrecentado de los medios de defensa japoneses.

Sin ser mencionado, se evocaba el tema de la soberanía del Estado japonés y todo indica que el gobierno estadounidense aceptaba una autonomía creciente de la contraparte nipona. Esa aceptación, no obstante, implicaba un fuerte precio político para el PDJ: la puesta en práctica de medidas políticas que, a los ojos de la población



japonesa, suponían una nueva subordinación al socio estratégico estadounidense, después de haber predicado una mayor autonomía respecto del mismo.

### **El quid pro quo de la relación bilateral Japón-Estados Unidos**

El calendario sexenal de las renegociaciones del “Tratado de cooperación y seguridad mutuas entre Japón y los Estados Unidos de América sobre instalaciones, áreas y estatus de las fuerzas armadas de Estados Unidos en Japón”<sup>5</sup> sustenta nuestra hipótesis de trabajo: después del interludio de las administraciones republicanas de George W. Bush, la administración de Barack H. Obama, al relegar a un lugar secundario el “combate contra el terrorismo” en la agenda de política exterior, reanudó la estrategia sobre el fortalecimiento de las alianzas estratégicas formulada por William J. Clinton y recuperada por la secretaria de Estado, Hillary Clinton. En el caso de Japón, una mayor autonomía política reclamada por el PDJ resultaba aceptable, siempre y cuando el gobierno japonés se apropiara de los intereses de su contraparte estadounidense.

El curso de los acontecimientos ha validado esta hipótesis: la reivindicación del gobierno de Yoshihiko Noda de la soberanía de Japón sobre las islas Senkaku, en disputa con la República de China, ha sido respaldada por el gobierno estadounidense. En efecto, en Pekín, durante una entrevista oficial con el ministro de la Defensa Nacional, Liang Guanglie, el secretario de Defensa, Leon Panetta, mediante un galimatías, afirmó que las islas Senkaku “estaban consideradas por el Tratado de Seguridad Japón-Estados Unidos”, y que “el Tratado de Seguridad que obliga a Estados Unidos a defender a Japón sería aplicado a las [islas] Senkaku;” al mismo tiempo aseguraba a su interlocutor que “[Estados Unidos] sigue manteniendo su posición de no inclinarse hacia ningún lado [*not take sides*] en la disputa territorial entre Japón y China”.<sup>6</sup>

El tercer gabinete del PDJ, encabezado por Noda Yoshihiko (2 de septiembre de 2011-26 de diciembre de 2012), puso en práctica los intereses estadounidenses mediante el anuncio del deseo de participar en las negociaciones del Trans Pacific Partnership Agreement (TPP) y la decisión gubernamental de adoptar el régimen de austeridad promovido por el FMI entre los gobiernos de todas las economías avanzadas en dificultades financieras. La autonomía ganada en materia de política exterior tuvo un precio elevado para el PDJ en el ámbito nacional: el partido se fracturó, perdió el ascendiente moral sobre los electores y sufrió una derrota electoral estrepitosa en diciembre de 2012.

<sup>5</sup> En efecto, las últimas tres negociaciones fueron realizadas en 2000, 2006 y 2012. En consecuencia, las administraciones del PDJ estuvieron al frente de las últimas (Ministry of Foreign Affairs, 2000).

<sup>6</sup> La actitud estadounidense se extiende a los casos de las islas Kuriles y de las Takeshima, en disputa con la Federación Rusa y la República de Corea del Sur, respectivamente (The Asahi Shimbun, 2012).

## El TPP en la agenda del PDI

Para algunos observadores internacionales, la participación del gobierno estadounidense en las negociaciones para ampliar la membresía del TPP de cuatro (TPP-4)<sup>7</sup> a nueve gobiernos signatarios (TPP-9) tiene como principales objetivos establecer un contrapeso al proyecto ANSEA+3 y contener la influencia política del gobierno chino en la región asiática del Pacífico, mediante la atracción de japoneses y coreanos a un TPP ampliado (Kasley, 2011). El TPP cobró relevancia cuando la administración de George W. Bush anunció su interés por participar en la iniciativa, en febrero de 2008; entonces, por la economía estadounidense estaba en la etapa más difícil de la crisis provocada por el mercado inmobiliario de riesgo y el compromiso contraído con las Metas de Bogor era incómodo para un gobierno cuya retórica abogaba por el libre comercio y cuya práctica privilegiaba los ACP con socios seleccionados por las administraciones republicanas (Ramírez y Haro, 2013).

El anuncio de la participación en el TPP tuvo un efecto doble: por un lado, la administración George W. Bush confirmó la renuencia estadounidense a cumplir las Metas de Bogor del APEC y, al mismo tiempo, desechaba la propuesta del APEC Business Advisory Council (ABAC) de negociar un Acuerdo de Libre Comercio de Asia Pacífico entre los veintidós gobiernos participantes en el APEC.

Por otra parte, el efecto político fue inmediato y, en noviembre de 2008, durante la reunión del APEC en Lima, los gobiernos australiano, peruano y vietnamita solicitaron ser incluidos en las negociaciones del TPP. En octubre de 2010, el gobierno malayo también se sumó, completando la novena de gobiernos comprometidos formalmente en las negociaciones del TPP-9.

La administración de Obama se encontró con un compromiso contraído por el gobierno precedente y se vio obligada a honrarlo. Buscando mantener la retórica librecambista, se propuso terminar las negociaciones antes de la reunión del APEC en 2011, en Hawaii, y anunciar su culminación durante el evento. La amplitud del número de gobiernos negociantes y de los temas cubiertos ahora por el TPP-9 han dificultado las negociaciones, de allí la imposibilidad de alcanzar el resultado esperado en las fechas deseadas por la administración Obama y, de enero de 2010 a diciembre de 2012, los nueve gobiernos han realizado trece rondas de negociaciones y, pese a los progresos alcanzados, su culminación aún es incierta (USTR, 2011).

En noviembre de 2011, durante la reunión del APEC en Honolulu, dos meses después de haber entrado en funciones, el primer ministro Noda anunció su interés por participar en las negociaciones (Harlan, 2011).<sup>8</sup> Las reacciones en los medios de comunicación y políticos de Asia no se hicieron esperar, poniendo en entredicho la

<sup>7</sup> Los gobiernos de Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur firmaron el TPP original el 3 de junio de 2005 y entró en operación el 28 de mayo de 2006.

<sup>8</sup> Durante la misma reunión, el secretario de Economía también expresó el interés del gobierno mexicano por sumarse a las negociaciones; no obstante, conforme progresaba 2012, los plazos establecidos por el calendario electoral mexicano hacían prácticamente imposible que el gobierno de Calderón Hinojosa construyera los acuerdos internos necesarios para comprometerse en la negociación de un ACP de muy poca utilidad para el país (Secretaría de Economía, 2011).

pertinencia de las declaraciones del primer ministro. Los medios japoneses destacaban los principales puntos neurálgicos para Japón: con el TPP, la apertura del mercado interno japonés abarcaría desde productos agropecuarios hasta la construcción de automóviles, pasando por la industria electrónica (*Japan Today*, 2012). Para quienes conocen el juego político japonés, es claro que las empresas de soporte de ambos sectores industriales, así como los agricultores, sienten amenazados sus intereses. El “triángulo de acero” forjado por el interés de la protección del mercado interno sería de nuevo el freno al proyecto de apertura económica. En contrapunto, organizaciones como Keidanren (2011), cuyo respaldo político y financiero fue determinante durante la experiencia del gobierno de coalición en 1993-1994, volvían a manifestarse en favor de una apertura económica *tous azimuts*, respaldando las negociaciones de acuerdos de comercio preferencial China-Corea-Japón, ASEAN+6<sup>9</sup> y TPP, con miras a establecer, en 2020, una gran área de libre comercio en la región Asia-Pacífico.

La clase política y, en particular, el Partido Democrático de Japón no escaparon a las confrontaciones entre defensores del mercado interno y promotores de la apertura económica; el tema del TPP dividió al partido. En efecto, la mitad de los parlamentarios del PDJ respaldó la propuesta del primer ministro, la otra mitad se pronunció en contra, participando en manifestaciones públicas convocadas para defender el mercado nacional nipón (Harlan, 2011).

Así, en un ambiente nacional marcado por la división de opiniones, el 30 de abril de 2012, el primer ministro Yoshihiko Noda y el presidente de Estados Unidos, en una conferencia conjunta de prensa, destacaron de nueva cuenta la importancia estratégica de la participación nipona en el TPP. El primer ministro Noda recurrió a un expediente muy común en la política exterior: ante la necesidad de tomar una decisión delicada sobre un tema complicado, los representantes gubernamentales elevan a un nivel superior la dificultad del tema, obligando a la(s) contraparte(s) a posponer cualquier decisión práctica; así, presionado por la oposición interna a la participación en el TPP, Noda declaró: “es importante que Estados Unidos y Japón trabajen juntos en la creación de reglas para la región, en áreas que van desde el antiterrorismo y protección de los derechos de propiedad intelectual hasta los océanos y el espacio exterior”. Aún más, el primer ministro insistió en que “nuestros países trabajarán en la elaboración de reglas sobre inversiones y comercio, con miras a construir el Área de Libre Comercio del Pacífico asiático (FTA-AP o Free Trade Area of the Asian Pacific)” (*Japan Today*, 2012). La cobertura del TPP ya es muy amplia e incluye regulaciones sobre asuntos no cubiertos por otros ACP; por lo tanto, incluir temas colindantes con el área de las estrategias de seguridad supondría ampliar las negociaciones; ante la imposibilidad de ello, el primer ministro japonés salvó la cara sin estar obligado a desdecirse de la declaración de noviembre de 2011, pero sin comprometerse a cumplir con ésta.

<sup>9</sup> Es decir, los diez países participantes en la ASEAN, más Australia, China, Corea del Sur, Nueva Zelanda, India y Japón; este proyecto ha sido impulsado en el ámbito del East Asia Summit de la ASEAN, como factor de equilibrio político y económico entre las tres grandes economías de Asia del Este: China, Corea del Sur y Japón.

Para los analistas chinos, la intención del TPP-9 liderada por el gobierno estadounidense “es un intento de mantener a China fuera de las principales discusiones sobre acuerdos comerciales asiáticos” (Ross, 2011). Si tal es el objetivo del TPP-9, es claro que una FTA-AP integrada por las veintiún economías del APEC jamás será respaldada por el gobierno estadounidense. Con ello, la posición del primer ministro japonés también era apoyada. En todo caso, las tensiones y las fricciones entre los miembros de un PDJ mostraban un partido políticamente poco cohesionado.

### **El gobierno del PDJ y las políticas de estabilidad fiscal del FMI**

Se afirma que la política exterior es la prolongación de la política interior; ahora bien, la dialéctica también implica que la política interior sea, a su vez, la prolongación de la política exterior. En ese sentido, la adopción de medidas propuestas por el FMI para los gobiernos de países en desarrollo en bancarrota, en el siglo xx, y para los gobiernos de los países avanzados con problemas de la deuda soberana, a principios de la segunda década del xxi, provocó la transformación de las tensiones y fricciones internas del PDJ en una escisión y una crisis política que lo llevaron a la debacle electoral de diciembre de 2012.

En el manifiesto de 2009, el PDJ proponía dos medidas complementarias que debían, a su vez, influir sobre las finanzas públicas: por un lado, incrementar el ingreso disponible de las unidades familiares y eliminar la ansiedad sobre la subsistencia, mediante subsidios otorgados a las familias con hijos pequeños, el establecimiento de la gratuidad efectiva de la educación media, la reforma del sistema de pensiones, la renovación del sistema de salud, ingresos complementarios para las unidades familiares agrícolas, la abolición de impuestos provisionales, la eliminación de peajes de las autopistas, la ampliación del seguro de desempleo y la asistencia económica para buscadores de empleo (DPJ, 2009). Por el otro, proponía “el fin del gasto dispendioso” y entre las medidas destacaban la erradicación del mal uso de los impuestos y los “paracaídas de oro” de los burócratas jubilados, la supresión de los escaños “hereditarios” en la Dieta, las donaciones políticas y la eliminación de ochenta puestos en la Casa de Representantes. Mediante una suerte de vasos comunicantes, la propuesta buscaba eliminar el dispendio y, con el ahorro, mejorar las condiciones de vida de la población; en modo alguno buscaba modificar el sistema fiscal nipón. Como es evidente, las medidas de ahorro atentaban contra los intereses de los burócratas y de la elite política.

Aun cuando la deuda gubernamental ha sido el instrumento privilegiado por el gobierno japonés para reanimar la economía, desde 1991, el tema no aparecía en el programa que permitió al PDJ llegar al gobierno en 2009 y pocas veces era discutido en los círculos tecnócratas internacionales. Pero, en el inicio del siglo xxi, la deuda bruta pública, medida como porcentaje del PIB, rebasó el cien por ciento, progresando continuamente hasta el 169.73 por ciento, en 2008, un año antes de la llegada del PDJ al gobierno (véase el cuadro 1). Así, a principios de 2010, un estudio del FMI formulaba el siguiente diagnóstico:

A pesar del rápido crecimiento de la deuda pública y de amplios déficits fiscales, los rendimientos de los Bonos del Gobierno Japonés (BGJ) han permanecido más o menos estables. Entre los posibles factores están: un cuantioso volumen de ahorros de las unidades familiares, la presencia de inversionistas institucionales grandes y estables así como una fuerte preferencia [por utilizar recursos] internos. Estos factores persistirán probablemente durante algún tiempo, pero, en el futuro, la capacidad del mercado para absorber deuda probablemente disminuirá, en la medida en que el envejecimiento de la población reduce los flujos de ahorro y las reformas financieras acentúan el apetito por el riesgo. Esto podría, a la vez, fortalecer el vínculo entre los rendimientos de los BGJ y el volumen de la deuda pública. A la luz de estos cambios estructurales en el mercado, la consolidación fiscal será la clave para mantener la estabilidad del mercado (Kotuoka, 2010).

A partir de 2010, la crisis financiera de algunas economías de la Unión Europea, así como las situaciones críticas de las deudas soberanas en economías avanzadas de la misma UE modificaron las percepciones sobre el caso japonés. Poco a poco, la burocracia y la clase política empezaron a prestar oídos a las voces que advertían sobre la insostenibilidad futura de la deuda pública japonesa. Las discusiones y las presiones externas fueron más intensas, conforme la deuda pública se acercaba y rebasaba el 200 por ciento del PIB, con la responsabilidad de los gobiernos del PDJ (véase el cuadro 1). El ministerio de Finanzas terminó por ceder y, en enero de 2012, Jun Azumi, ministro de Finanzas, dio un giro de ciento ochenta grados a la política fiscal:

CUADRO 1  
JAPÓN: DEUDA BRUTA GUBERNAMENTAL (2000-2012)

	PIB*	<i>Deuda bruta gubernamental</i>		<i>Detenida por el gobierno</i>	
		<i>Total</i>	<i>Porcentaje del PIB</i>	<i>Subtotal</i>	<i>Porcentaje del total</i>
2000		5 049 293		2 298 589	45.52
2001	5 055 432	5 565 530	110.09	2 271 589	40.82
2002	4 991 470	6 244 141	125.10	2 601 802	41.67
2003	4 988 548	6 554 486	131.39	1 591 927	24.29
2004	5 037 253	7 225 241	143.44	1 233 797	17.08
2005	5 039 030	7 947 743	157.72	1 388 261	17.47
2006	5 066 870	8 326 001	164.32	1 340 801	16.10
2007	5 129 752	8 405 522	163.86	1 042 857	12.41
2008	5 012 093	8 507 167	169.73	845 138	9.93
2009	4 711 387	8 630 679	183.19	648 488	7.51
2010	4 823 844	9 031 955	187.24	653 334	7.23
2011	4 706 232	9 466 548	201.15	738 520	7.80
2012	4 739 176	9 760 281	205.95	650 487	6.66

\* PIB de 2012 (valor estimado). Las cifras son en cientos de millones de yenes.

FUENTE: Bank of Japan, 2012.

Como indica la crisis europea de la deuda soberana, el deterioro fiscal, si no se atiende, puede convertirse en un riesgo mayor que afecta el crecimiento económico estable. Debemos afrontar la consolidación fiscal tan rápido como [sea] posible mediante la “reforma integral de la seguridad social y de los impuestos [...]”. En relación [con] las condiciones fiscales de Japón para apoyar la seguridad social, vemos un país plagado con las peores condiciones [existentes] en los principales países avanzados, en la medida en que los ingresos por impuestos cubren menos de la mitad de los gastos y en que, en el largo plazo, la tasa de la deuda de los gobiernos central y locales con respecto del PIB es creciente —esperando alcanzar el 195 por ciento a finales del año fiscal 2012—. Dada la crisis europea de la deuda soberana, la consolidación fiscal es un reto inevitable para mantener la confianza del mercado y de la comunidad internacional en Japón así como para proteger la economía de Japón y las condiciones de vida de sus ciudadanos [...]. Debemos dar los primeros pasos para “lograr simultáneamente los recursos financieros estables para la seguridad social y la consolidación fiscal”, ajustando los ingresos por concepto de impuestos al consumo, [destinados como] recursos financieros para la seguridad social; [además], con la condición de que la situación económica mejore, para incrementar gradualmente la tasa del impuesto al consumo al 8 por ciento, en abril de 2014, y al 10 por ciento en octubre de 2015 [...]. Durante el actual año fiscal, el gobierno someterá a la Dieta una [propuesta de] ley sobre la reforma integral del sistema de impuestos, abarcando la Ley sobre el Impuesto al Consumo (Azumi, 2012).

Restaría indagar hasta qué punto esta decisión la tomó la burocracia del Ministerio de Finanzas (Ministry of Finance, MOF) y fue impuesta al ministro del ramo. En todo caso, el diagnóstico tenía como base el paralelo cuantitativo existente entre la deuda pública nipona y las deudas soberanas europeas y estadounidense, pero la analogía termina ahí.

En términos cualitativos, las situaciones son completamente diferentes: la deuda estadounidense es financiada con excedentes financieros chinos y... japoneses; las deudas europeas lo son con recursos obtenidos en los mercados financieros internacionales, según las condiciones establecidas en esos mismos mercados. La deuda japonesa, como indicaba el texto del FMI de 2010 antes citado, es esencialmente financiada con recursos internos. El punto es clave para comprender la situación de los gobiernos de la gran mayoría de los países avanzados: la privatización de las instituciones financieras públicas, promovida por las tecnocracias neoliberales, ha privado a los gobiernos de recursos propios, obligándolos a recurrir a los mercados financieros como cualquier agente.

En Japón, la fuerte preferencia por utilizar recursos internos ha permitido y permitirá al gobierno sostener un gasto público altamente deficitario. Renunciar a utilizar esa capacidad financiera tan sólo para ser calificado como un gobierno disciplinado por el FMI y por los observadores internacionales fue un grave error y el PDJ pagó un elevado precio político.

El PDJ todavía no se recuperaba de las fricciones internas generadas por la confirmación del primer ministro Noda de la voluntad de participar en las negociaciones del TPP, cuando surgieron nuevos disensos en su seno, derivados del proyecto de aumentar la tasa del impuesto al consumo. Las tensiones soterradas dentro del partido salieron a la luz, en junio de 2012, cuando el gobierno sometió la Ley sobre el Impuesto al Consumo a la Cámara de Representantes. De 478

representantes, 363 (el 75.9 por ciento) votaron por la ley, 96 (el 20.1 por ciento) lo hicieron contra y 19 (el 4.0 por ciento) se abstuvieron. Para el PDJ, el problema fue que 57 de sus 289 representantes votaron contra la ley; la escisión era virtual y el partido pasó de detentar una mayoría absoluta del 60.5 por ciento a una mayoría relativa del 48.5 por ciento (Sekiguchi y Nishiyama, 2012).

La crisis parecía inevitable, sobre todo si ponemos atención a la reacción de Ichiro Ozawa, el artífice de las alianzas que gobernaron en 1993-1994 y que permitieron al PDJ acceder al gobierno en 2009. Ozawa, en efecto, no tuvo empacho en declarar: “esto es una traición contra el pueblo. Podemos ser llamados mentirosos” y, además, advertía: “haremos todo lo posible para prevenir [la aprobación de la ley sobre] los impuestos a las ventas a través de las deliberaciones en la Cámara Alta” (Sekiguchi y Nishiyama, 2012). Para el expresidente del PDJ era claro que la Cámara Alta, dominada por el PLD, terminaría aprobando la ley; por lo tanto, las deliberaciones futuras en la Cámara de Consejeros le permitían marcar un compás de espera para definir la estrategia política por seguir.

La espera, en realidad, fue muy corta y la mañana del 2 de julio de 2012 Ichiro Ozawa anunció que abandonaba el PDJ, seguido por cincuenta y un miembros del partido; de éstos, cuarenta pertenecían a la Cámara de Representantes y once a la Cámara de Consejeros. Una nota periodística apuntaba con justeza que si el PDJ hubiera perdido cincuenta y cinco miembros de la Cámara de Representantes, habría perdido la mayoría, con la consecuente formación de una nueva mayoría o convocatoria a una nueva elección general (Westlake, 2012).

Ante las defecciones y los yerros políticos del gabinete de Yoshihiko Noda, durante la segunda semana de noviembre, el PLD anunció la posibilidad de promover un voto de censura contra el primer ministro si éste no convocaba a una elección general antes de finalizar el año. El día 14, en la Cámara de Representantes, durante un debate con Shinzo Abe, presidente del PLD, el primer ministro Noda señaló: “creo poder disolver la Cámara Baja el próximo viernes, si el presidente del PLD Shinzo Abe se compromete a reducir el número de legisladores en la Cámara Baja (Xinhua News, 2012)”. De antemano, Noda daba por perdida la elección en puerta y, ante los propósitos derrotistas del primer ministro, dos miembros de la fracción del PDJ en la Cámara de Representantes renunciaron al partido; el primer ministro, no obstante, el viernes 16 anunció la disolución de la Cámara de Representantes y la convocatoria a la elección general para el 16 de diciembre (Xinhua News, 2012b). El futuro político del PDJ estaba sellado.

### **La soberanía japonesa y las ambigüedades estadounidenses al respecto**

Entre los yerros políticos que terminaron debilitando políticamente al PDJ, se halla la compra de las islas Senkaku, el 11 de septiembre de 2012, por el gobierno japonés. Como ya formulamos en nuestra hipótesis: con las concesiones en el campo de la diplomacia económica del gobierno estadounidense y en el área de la política

fiscal promovida por el FMI, el tercer gobierno del PDJ contaba con el respaldo del socio estratégico estadounidense para afirmar la soberanía nacional y, por ende, una mayor autonomía en política exterior.

La nacionalización (mediante la compra) de las islas Senkaku reafirmó la soberanía sobre los territorios en disputa con los gobiernos vecinos de Asia del Este. La medida política, no obstante, abrió una de las fases más tensas de las relaciones con los gobiernos de la República de China y, sobre todo, de la República Popular China, pero, al mismo tiempo, mostró la voluntad del gobierno nipón de ser más independiente y más asertivo en el campo de la política exterior. Por ello no sorprende que, en el manifiesto de 2012, publicado durante la campaña electoral de diciembre, el PDJ haya considerado necesario reivindicar de manera abierta la soberanía nacional sobre los territorios en disputa con gobiernos vecinos:

Sobre la base de los hechos históricos y de la ley internacional, no hay duda, las islas Senkaku son una parte integrante de los territorios soberanos de Japón. Aún más, actualmente, Japón controla efectivamente estas islas y, respecto a ellas, no hay disputa territorial que necesite ser resuelta. Japón seguirá pacífica y sostenidamente manteniendo y controlando las islas Senkaku.

En relación con los territorios del Norte, que son parte integrante de los territorios soberanos de Japón, proseguirán las negociaciones con Rusia para resolver el tema de la atribución de las cuatro islas y para concluir un tratado de paz basado en acuerdos previos entre Rusia y Japón así como en los principios de la ley y de la justicia.

Sobre la base tanto de los hechos históricos como de la ley internacional, Takeshima es una parte integrante de los territorios soberanos de Japón, pero es ilegalmente ocupada por Corea del Sur. Buscaremos tenazmente una solución pacífica basada en la ley internacional (DPJ, 2012).

En resumen, la reafirmación de la soberanía japonesa sobre los territorios en disputa con sus vecinos de Asia del Este muestra una voluntad del último gobierno del PDJ de prolongar la igualdad buscada en la relación con el gobierno estadounidense en la relación factual con los Estados vecinos. Ahora bien, la igualdad supone el reconocimiento mutuo y éste, en modo alguno, el gobierno japonés lo tiene garantizado. Por ello, el PDJ estuvo obligado a retomar la alianza con Estados Unidos, base de la defensa y de la política exterior nipona; así, entre los objetivos de política exterior, en diciembre de 2012, el partido proponía:

Profundizar la Alianza Japón-Estados Unidos como el pivote de las relaciones exteriores y la defensa nacional de Japón, al mismo tiempo que son profundizados los vínculos económicos.

Poner en práctica incesantemente los Acuerdos Japón-Estados Unidos sobre el relineamiento de las fuerzas [militares] de Estados Unidos en Japón. Mientras es mantenida la capacidad de disuasión, hacer todos los esfuerzos para reducir la carga sobre los residentes locales en Okinawa y otros lugares mediante la transferencia de cerca de 9000 marines a otras locaciones ultramarinas y el regreso de las tierras al sur de [la base área de] Kadena (DPJ, 2012).

Como en todo duelo de fuerzas, ante la reducción de los efectivos militares estadounidenses estacionados en territorio japonés, la capacidad de disuasión sólo



se mantendría mediante el incremento de los recursos militares propios de Japón; por ello, la contraparte de la política de defensa se basaba en “el desarrollo incesante del poder de las capacidades de defensa”, así como en “el mejoramiento y la expansión de las [...] de vigilancia y patrullaje [del servicio] de Guardacostas de Japón y la aplicación de todas las medidas para defender las islas Senkaku, así como otros territorios y aguas de Japón” (DPJ, 2012). Dicho llanamente, todo esto supone la revisión del artículo 9 constitucional, la base de la “normalización” del Estado japonés.

## Conclusiones

Todo indica que la “alianza estratégica” Japón-Estados Unidos es incómoda para ambos aliados. Según la perspectiva estadounidense, la renuncia a la guerra, a disponer de un ejército propio y a una política exterior independiente impuesta al gobierno japonés impiden a éste asumir las funciones que aliados como los europeos o los australianos han cumplido cuando el recurso a las intervenciones militares ha sido necesario. El tema de la igualdad entre aliados estratégicos reclamada por los japoneses va aparejado con la relocalización total de las fuerzas armadas estadounidenses estacionadas en el archipiélago nipón y con el reforzamiento de las capacidades militares japonesas; la clave consiste en saber cuánto tiempo tomará a los estadounidenses satisfacer las exigencias japonesas, para permitir la “normalización” del Estado nipón.

En todo caso, durante los primeros meses del gobierno de Shinzo Abe, se han aclarado los límites de las concesiones estadounidenses. Éstas permitirán, primero, dar legitimidad constitucional a las fuerzas armadas japonesas, hasta ahora denominadas eufemísticamente “fuerzas de autodefensa”, toleradas por los aliados estadounidenses por las necesidades estratégicas propias de la guerra fría; segundo, otorgar legalidad constitucional al “derecho a la autodefensa colectiva”, es decir, al derecho de intervenir militarmente en el exterior del país cuando la soberanía del país o los aliados lo exijan; tercero, mantener vigente la obligación constitucional de “renuncia a la guerra”. En el mediano plazo, en consecuencia, Japón resurgirá como una potencia militar regional, bajo el ojo vigilante de su aliado y protector estratégico.

Para el gobierno nipón, las concesiones en áreas de interés estadounidense han sido compensadas con una mayor asertividad en el momento de reivindicar la soberanía del Estado nipón; esta situación, no obstante, ha tenido consecuencias perversas en la política interna:

- Por un lado, las concesiones otorgadas al aliado estratégico han alienado al DPJ de la base electoral ganada en 2009. Entonces, el partido había obtenido trescientos ocho (el 64.2 por ciento) de los cuatrocientos ochenta escaños de la Cámara de representantes. En la elección del 16 de diciembre de 2012, tan sólo ganó cincuenta y siete (el 11.9 por ciento) del total de curules; los lugares sometidos a votación directa dan cuenta del abismo

abierto entre los candidatos del partido y los electores: en 2009, había ganado doscientos veintiuno (el 73.7 por ciento) de los 300 lugares; en 2012, tan sólo obtuvo veintisiete (el 9 por ciento) de los lugares.

- Por el otro, el tema de la “normalización” del Estado japonés ha sido interiorizado por actores de todo el espectro político. En el pasado, los nacionalistas considerados de extrema derecha enarbolaban la revisión del artículo 9 de la Constitución de Japón; ahora, el tema está presente en el discurso político cotidiano y no es sorprendente que Shinzo Abe, presidente del PLD durante la elección del 16 de diciembre y, consecuentemente, primer ministro del gobierno japonés que inició el 26 de diciembre de 2012, sea ahora uno de los más acerbos promotores de la “normalización” del Estado japonés.<sup>10</sup>

En la ecuación de la alianza Japón-Estados Unidos, la incógnita consiste en saber hasta dónde el nuevo gobierno del PLD está dispuesto a hacer concesiones en aras del interés estadounidense y hasta dónde avanzaría para lograr la igualdad jurídica y práctica entre aliados; todo ello sin que vuelva a abrirse un abismo político entre el electorado japonés y el partido.

Pero no olvidemos que la evolución de la alianza nipoestadunidense se inscribe en un entramado de relaciones internacionales en mutación global. En ese sentido, el reconocimiento de la igualdad con el aliado estratégico sería una condición insuficiente para cumplir con las funciones esperadas por este último. Ya que esas funciones esperadas serán efectivas en el contexto de Asia del Este, debemos tener en cuenta que se trata de una región de cultura confuciana. Y, en el marco de esta corriente de pensamiento, las relaciones entre quien detenta la autoridad y quien debe someterse a ella se extiende de la familia al Estado y de éste a las relaciones entre Estados. En consecuencia, después de obtener el reconocimiento de la igualdad por parte del gobierno estadounidense, el japonés deberá esforzarse por imponer su autoridad sobre el de China para ser considerado el *big brother* regional.

<sup>10</sup> El día de su ascenso como primer ministro, *The Japan Times* publicó un perfil familiar e ideológico de Shinzo Abe. A la pregunta retórica: “¿qué lo hizo adoptar una actitud extrema de halcón?” el periódico respondía con la exposición de los lazos familiares y la filiación ideológica de Abe con su abuelo materno Nobusuke Kishi, quien fuera el tercer primer ministro del PLD, designado para el puesto en dos ocasiones consecutivas (25 de febrero de 1957-12 de junio de 1958 y 12 de junio de 1958-19 de julio de 1960). En su momento, el abuelo había sido considerado por los ocupantes estadounidenses sospechoso de crímenes de guerra. Como primer ministro, no obstante, fue responsable de la primera renegociación del Tratado de Seguridad Estados Unidos-Japón y, por ello, es considerado el político que sentó las bases para la reconstrucción económica de Japón. El nieto ha reivindicado la herencia política del abuelo y, de acuerdo con *The Japan Times*, sus posiciones “conservadoras” y “de halcón” incluyen un deseo de enmendar la Constitución, para terminar con la prohibición gubernamental sobre la defensa colectiva, para fortalecer la alianza militar Estados Unidos-Japón e, incluso, para “re-formar” el sistema educativo, expulsando los maestros izquierdistas “problemáticos” (Yoshida, 2012).

## Fuentes

ÁLVAREZ RIVERA, MANUEL

2013 “Election Resources on the Internet: Parliamentary Elections in Japan, Parts I & II”, *Electionresources.org*, en <<http://electionresources.org/jp/>>.

AZUMI, JUN

2012 “Speech of Fiscal Policy at the 180th Session of the Diet”, *Ministry of Finance*, 24 de enero, en <[http://www.mof.go.jp/english/public\\_relations/statement/fiscal\\_policy\\_speech/e20120124.htm](http://www.mof.go.jp/english/public_relations/statement/fiscal_policy_speech/e20120124.htm)>.

BANK OF JAPAN

2012 “Japón, deuda bruta gubernamental, 2000-2012”, en <[http://www.statsearch.boj.or.jp/ssi/html/nme\\_R020CV.14454.20130107192717.01.html](http://www.statsearch.boj.or.jp/ssi/html/nme_R020CV.14454.20130107192717.01.html)>.

CLINTON, HILLARY

2011 “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, 11 de octubre, en <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas\\_pacific\\_century?page=full](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century?page=full)>.

DEMOCRATIC PARTY OF JAPAN (DPJ)

2012 *Manifesto 2012*. Tokio: The Democratic Party of Japan, 27 de noviembre, en <<http://www.dpj.or.jp/english/manifesto/manifesto2012.html>>.

2009 *Manifesto 2009*. Tokio: The Democratic Party of Japan, 18 de agosto, en <<http://www.dpj.or.jp/english/manifesto/manifesto2009.html>>.

2003 *Manifesto 2003*. Tokio: The Democratic Party of Japan (octubre), en <[http://www.dpj.or.jp/english/manifesto\\_eng/index.html](http://www.dpj.or.jp/english/manifesto_eng/index.html)>.

EL PAÍS

2012 “Shinzo Abe confía las finanzas de Japón al ex primer ministro Taro Aso”, 26 de diciembre, en <[http://internacional.elpais.com/internacional/2012/12/26/actualidad/1356512216\\_745584.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/12/26/actualidad/1356512216_745584.html)>.

EMBASSY OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA IN THE REPUBLIC OF PHILIPPINES

2004 “Is the Early Harvest Good for the Republic of Philippines?”, Embassy of the People’s Republic of China in the Republic of Philippines, 24 de noviembre, en <<http://ph.china-embassy.org/eng/sgdt/t171568.htm>>.

HARLAN, CHICO

2011 “Japan Will Take Part in Trade Talks, PM Noda Says”, *The Washington Post*, 11 de noviembre, en <[http://www.washingtonpost.com/world/japan-will-take-part-in-trade-talks-pm-noda-says/2011/11/11/gIQANw63BN\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/japan-will-take-part-in-trade-talks-pm-noda-says/2011/11/11/gIQANw63BN_story.html)>.

*JAPAN TODAY*

2012 “Obama Backs Japan on TPP but not Final Decision in Sight”, 1º de mayo, en <<http://www.japantoday.com/category/politics/view/obama-backs-japan-for-tpp-but-no-final-decision-in-sight>>.

## KASLEY, JANE

2011 “TPP as US Lynchpin in US Anti-China Strategy”, *Scoop Independent News*, 21 de noviembre, en <<http://www.scoop.co.nz/stories/WO1111/S00588/tpp-as-lynchpin-of-us-anti-china-strategy.htm>>.

## KEIDANREN

2011 “Call for Economic Integration in the Asia-Pacific Region, Towards FTAAP in 2020”, 13 de diciembre, en <<http://www.keidanren.or.jp/en/policy/2011/110proposal.html#part2>>.

## KOTUOKA, KIICHI

2010 “The Outlook for Financing Japan’s Public Debt, IMF Working Paper”, *International Monetary Fund* (enero), en <<http://cid.bcrp.gob.pe/biblio/Papers/IMF/2010/enero/wp1019.pdf>>.

## MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS (MOFA)

2012a “Japan-US Consultations on Security Issues (as of june 2012)”, Ministry of Foreign Affairs of Japan, junio, en <[http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/pdfs/arrange\\_ref1.pdf](http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/pdfs/arrange_ref1.pdf)>.

2012b “Joint Statement of the Security Consultative Committee”, 27 de abril, en <[http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/pdfs/joint\\_120427\\_en.pdf](http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/pdfs/joint_120427_en.pdf)>.

2000 “Agreement between Japan and United States of America Concerning New Special Measures Relating to Article xxiv of the Agreement on the Article vi of the Treaty of Mutual Cooperation and Security between Japan and United States of America, Regarding Facilities and Areas and the Status of United States Armed Forces in Japan”, 11 de septiembre, en <<http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/agree0009.html>>.

## OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE (USTR)

2011 “Outlines of the Trans Pacific Partnership Agreement”, Executive Office of the President (noviembre), en <<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/outlines-trans-pacific-partnership-agreement>>.

RAMÍREZ BONILLA, JUAN JOSÉ

- 2011 “Japón y la ANSEA, una relación discursiva ambiciosa, pero limitada en la práctica”, en Juan José Ramírez Bonilla, Daniel Toledo Beltrán y Carlos Uscanga Prieto, coords., *Japón ante la nueva configuración de Asia del Pacífico. Proactividad y reactividad ante un orden internacional fluido*. México: El Colegio de México.
- 1995 “Facciones, fricciones y fracciones: una mirada retrospectiva a la historia reciente del Partido Liberal-Democrático de Japón”, *Estudios de Asia y África* 30, no. 1 (enero-abril), pp. 155-165.

RAMÍREZ BONILLA, JUAN JOSÉ y FRANCISCO HARO NAVEJAS

- 2013 “La competencia en el campo de la diplomacia económica: la Trans Pacific Partnership Initiative-9 vs. el acuerdo de libre comercio China-Corea-Japón”, en Enrique Dussel Petter, coord., *América Latina y el Caribe-China. Economía comercio e inversiones*. México: UDUAL.

ROSS, JOHN

- 2011 “Realities Behind the Trans Pacific Partnership”, *China Organization*, 18 de noviembre, en <[http://www.china.org.cn/opinion/2011-11/18/content\\_23953374.htm](http://www.china.org.cn/opinion/2011-11/18/content_23953374.htm)>.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

- 2011 “Acuerdo Económico Transpacífico de Asociación Económica (TPP), ficha informativa” (diciembre), en <[http://www.economia.gob.mx/files/TPP\\_ficha\\_informativa.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/TPP_ficha_informativa.pdf)>.

SEKIGUCHI, TOKO y GEORGE NISHIYAMA

- 2012 “Vote Ensures Japan Will Double Sale Tax to 10%”, *The Wall Street Journal*, 26 de junio, en <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304870304577489772513438062.html>>.

THE ASAHI SHIMBUN

- 2012 “Panetta Tells China that Senkakus [Are] under Japan-U.S. Security Treaty”, 21 de septiembre, en <<http://ajw.asahi.com/article/asia/china/AJ201209210061>>.

THE JAPAN TIMES

- 2012 “Japan, China, South Korea to Announce Three-Way FTA Talks”, 17 de noviembre de 2012, en <<http://www.japantimes.co.jp/print/nn20121117b6.html>>.

## THE WHITE HOUSE

- 2001 “The Clinton Presidency: a Foreign Policy for the Global Age”, en *President William J. Clinton. Eight Years of Peace, Progress and Prosperity*. Washington, D.C., enero, en <<http://clinton5.nara.gov/media/pdf/eightyears.pdf>>.

## UNITED NATIONS

- 2013 “National Accounts Main Aggregate Data Base”, en <<http://unstats.un.org/unsd/snaama/dnllist.asp>>.

## WALT, STEPHEN M.

- 2000 “Two Cheers for Clinton’s Foreign Policy”, *Foreign Affairs* vol. 79, no. 2 (marzo-abril), pp. 63-79.

## WESTLAKE, ADAM

- 2012 “Ichiro Ozawa and 51 DPJ Members Leave de Ruling Party”, *Japan Daily*, 2 de julio, en <<http://japandailynews.com/ichiro-ozawa-and-51-dpj-members-leave-the-ruling-party-025731>>.

## XINHUA NEWS

- 2012a “Japan PM Eyes Dissolving Lower House Friday under Threat of Censure”, 14 de noviembre, en <[http://news.xinhuanet.com/english/world/2012-11/14/c\\_131974336.htm](http://news.xinhuanet.com/english/world/2012-11/14/c_131974336.htm)>.
- 2012b “Japanese House of Representatives Dissolved for General Election”, 16 de noviembre), en <[http://news.xinhuanet.com/english/world/2012-11/16/c\\_131979080.htm](http://news.xinhuanet.com/english/world/2012-11/16/c_131979080.htm)>.

## YOSHIDA, REIJI

- 2012 “Formed in Childhood, Roots of Abe’s Conservatism go Deep”, *The Japan Times*, 26 de diciembre, en <<http://www.japantimes.co.jp/news/2012/12/26/national/formed-in-childhood-roots-of-abes-conservatism-go-deep/#.Uqd5m2RDvOA>>.

# Estados Unidos y la Unión Europea: desafíos para la cooperación en seguridad

*Armando Rodríguez Luna\**

## Introducción

Los ejes estratégicos que fundamentan la cooperación en materia de seguridad entre Estados Unidos y Europa —personificada por la Unión Europea— cambiaron durante la primera década del siglo *xxi*. Esto implica que la alianza noratlántica enfrenta desafíos que deberá resolver en los años por venir. Adaptar esta colaboración histórica y estratégica beneficiaría tanto a estadounidenses como a europeos; sin embargo, el principal problema por resolver es cómo hacer frente a los desafíos que continúan siendo comunes.

El fin de la guerra fría en 1989-1990 diluyó al enemigo común y, con ello, comenzó la reorganización de las prioridades estratégicas y de materia de seguridad. Para Estados Unidos, inició una etapa en la que buscó determinar los principios y ejes del nuevo orden mundial, oscilando entre la acción militar unilateral y el recurso de la diplomacia. Por su parte, Europa profundizó su proceso de unificación política y monetaria, al tiempo que sus prioridades se centraron en la inclusión gradual de los países de Europa del Este; de esa manera, buscaba sentar las bases de un nuevo perímetro geopolítico.

El objetivo de este artículo es definir cuáles son las prioridades de seguridad y defensa de Estados Unidos y la Unión Europea (UE), para dimensionar la brecha entre las percepciones estratégicas de ambos actores clave de la política y la seguridad internacional. En primer lugar, se abordarán los objetivos estratégicos de seguridad y defensa de Estados Unidos, así como los dilemas que enfrenta para conseguirlos, derivados de la crisis económica de 2008 y de factores operativos. En segundo lugar, se analiza la conformación de la política de seguridad de la UE, así como sus desafíos geopolíticos. En tercer lugar, se establecen los límites que enmarcan las diferentes perspectivas acerca del sistema internacional, a partir de la dicotomía entre realismo y liberalismo. La hipótesis que motiva el texto es que la Unión Europea se encuentra en el proceso de reducir su dependencia en materia de seguridad y defensa de Estados Unidos. Esto lo hace definiendo y construyendo sus propios medios para garantizar la seguridad y la estabilidad de su entorno geopolítico, al mismo tiempo que construye alianzas con sus vecinos estratégicos.

\* Investigador asociado del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (Casede); profesor de asignatura en el Centro de Relaciones Internacionales, FCPYS, UNAM, <arodriguezluna@hotmail.com>.

Esto no implica una erosión del liderazgo estadounidense por diferentes razones. En primer lugar, Estados Unidos y la UE comparten la visión de un sistema internacional basado en los principios liberales de democracia y libre mercado. En segundo, en términos estratégicos, a Estados Unidos lo beneficia que la UE desarrolle capacidades de seguridad y defensa regionales en su entorno geopolítico, porque así se convierte en un aliado operativo y táctico para la seguridad y la estabilidad internacionales, particularmente frente a amenazas asimétricas. En tercer lugar, Estados Unidos mantiene la hegemonía en el área de defensa a través de la OTAN.

### **Estrategia de seguridad y defensa de Estados Unidos para el siglo XXI**

Durante los últimos veinte años, Estados Unidos ha desarrollado dos grandes transformaciones en su estrategia de defensa. El periodo 1989-1991 significó una verdadera revolución en el pensamiento estratégico y geopolítico para Estados Unidos —léase para el Estado corporativo y para el Estado de seguridad nacional—, ya que rompía con el encuadre alcanzado en el National Security Council-68.<sup>1</sup> A pesar de que el entonces secretario de Defensa, Dick Cheney, seguía considerando a Rusia como amenaza para la seguridad nacional (en función de que aún tenía capacidad militar y nuclear suficiente para alcanzar objetivos estratégicos en Estados Unidos), el entonces consejero de Seguridad Nacional, Colin Powell, comenzaba a percibir la necesidad de construir nuevas formulaciones estratégicas de la seguridad nacional de ese país. De hecho, fue Powell quien formuló la estrategia de seguridad y defensa estadounidense que funcionaría hasta septiembre de 2001.

La denominada “Estrategia de defensa regional” planteaba fundamentalmente que, cuando los medios de disuasión y negociación fracasaran, Estados Unidos debería estar preparado para pelear dos guerras simultáneas en dos frentes distintos, con la capacidad suficiente para resultar victorioso. La doctrina de los “Estados bribones” (*Rogue States*) y la doctrina militar concebían a ciertos Estados del tercer mundo como la principal amenaza a intereses vitales de Estados Unidos en el orbe, en la medida en que con su capacidad militar podrían intentar acciones hostiles contra sus vecinos y con ello desestabilizar toda una región (Klare, 1995: 100-101).

La estrategia de seguridad nacional publicada en septiembre de 2002 como reacción a los ataques terroristas en Nueva York y Washington se nutre de la doctrina de los

<sup>1</sup> El documento, elaborado en 1950, planteaba esencialmente dos cosas: por un lado asumía que Estados Unidos se encontraba en una disputa por el poder mundial con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, y que ésta buscaba establecer su autoridad absoluta sobre el resto del mundo guiado por el comunismo, una nueva y fanática fe antitética a la estadounidense. Al mismo tiempo, afirmaba que la presión militar sobre el Kremlin tenía posibilidades de éxito porque el único vínculo de éste con el pueblo soviético era el miedo. Por otro lado, esta presión militar se materializaría en una rápida y masiva construcción de armamento principalmente en Estados Unidos, pero también en sus aliados y se combinaría con el fortalecimiento de la democracia y del capitalismo (NSC Study Group, 1950).



*Rogue States*, que ha identificado a países como Irak, Irán y Corea del Norte como los principales enemigos en función de dos premisas fundamentales: 1) la posesión de armas de destrucción masiva (en adelante ADM) y 2) la amenaza que éstos representan para sus vecinos en regiones sumamente estratégicas para Estados Unidos.

Para la entonces consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, el interés nacional de Estados Unidos tenía una estrecha relación con la innovación tecnológica y la fortaleza militar, las cuales debían servir como instrumentos disuasorios y, en su momento, sumamente letales. En opinión de Rice, éstos eran los verdaderos instrumentos para garantizar la paz y la estabilidad internacionales.

Asimismo, el uso de este aparato militar debía ser selectivo en función de regiones estratégicas para el interés nacional, siendo las principales Asia Pacífico y Medio Oriente. Al mismo tiempo, definía como “competidores estratégicos” a Rusia y China (Rice, 2000).

#### ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS

Para Estados Unidos, el nuevo milenio marcó el ascenso de Asia como el epicentro de poder mundial, de ahí que en las estrategias de seguridad de las administraciones de George W. Bush y de Barack Obama, Rusia y China sean los verdaderos competidores estratégicos (SPUS, 2002, 2006 y 2010). Con la intención de distanciarse del discurso neoconservador y confrontativo del gobierno de Bush, el presidente Obama estableció en su estrategia de seguridad nacional la necesidad de cooperar en áreas de interés mutuo con las principales potencias mundiales para construir juntos un sistema internacional. En esta esfera de potencias mundiales, China, Rusia e India son claves, desde la perspectiva estadounidense (SPUS, 2010: 43). En este sentido, Estados Unidos reconoce que existe una difusión del poder mundial y, por tanto, no puede por sí mismo asumir la responsabilidad de garantizar la seguridad y la estabilidad internacionales.

Dentro de la estrategia de seguridad de Estados Unidos, Europa en su conjunto es la región con la que comparte lazos históricos e intereses comunes con respecto a la promoción de la democracia y del libre mercado. Asimismo, la UE continúa siendo la piedra angular de la política internacional estadounidense.

Por su parte, la OTAN es la alianza militar más importante para garantizar la seguridad regional, no sólo con proyección noratlántica, sino también hacia las esferas geopolíticas de Eurasia y Medio Oriente (SPUS, 2010: 43; Simón, 2014).

De esta forma, lo que se observa en la estrategia de seguridad de Estados Unidos es la importancia de establecer lazos de cooperación pragmática con los Estados que representan una cuota de poder en sus respectivas regiones, para garantizar la estabilidad internacional. En este escenario, el papel de Europa es el de un catalizador político de los principios y valores de libertad y democracia (SPUS, 2010: 41). En ese nivel es estratégica la relación con la Unión Europea, pero ya no lo es en los términos más amplios de disuasión, y se ha reducido al plano de la defensa ante amenazas convencionales y asimétricas, pero acotado geopolíticamente.

Esto significa un cambio sustantivo porque modifica los ejes estratégicos de la relación Estados Unidos-Europa; es decir, en un mundo donde la difusión del poder ha ocurrido en dimensiones regionales, Estados Unidos ya no se apoya principalmente en Europa —y específicamente en la Unión Europea— para controlar los resortes de la seguridad internacional. Ahora la relación concreta se focaliza en la importancia del área de defensa a través de la OTAN como instrumento de seguridad regional.

Actualmente, el concepto estratégico de la OTAN se fundamenta en tres vertientes. La primera es la “defensa colectiva”, en la que la organización mantiene la combinación de armas nucleares y convencionales para ejercer la disuasión frente a amenazas como la proliferación de ADM, el terrorismo o los ciberataques. La segunda es el “manejo de crisis”, a través del cual se plantea la posibilidad de la prevención ante situaciones complejas, así como de intervención por parte de la OTAN en zonas de crisis y en momentos posteriores al conflicto con instrumentos civiles y militares. La tercera es la “seguridad cooperativa”, medio por el cual se establecen alianzas flexibles con diferentes actores a nivel global, entre los que destaca Rusia (NATO, 2013).

#### POLÍTICA DE DEFENSA DE ESTADOS UNIDOS

La política de defensa de Estados Unidos se encuentra en un proceso de transformación amplio y profundo, aunque todavía sin un rumbo definido. El *Quadrennial Defense Review 2010* ha definido el escenario de seguridad para los próximos años como complejo e incierto, plagado de diversas amenazas. El documento señala que se priorizarán los conflictos irregulares vigentes que persistirán por muchos años. En términos de amenazas convencionales, se concibe a China, Rusia, Irán y Corea del Norte como los principales focos de atención.

En el ámbito regional, la fragilidad estatal es la principal preocupación para el Pentágono. Por su parte, fenómenos como la proliferación de ADM, el terrorismo internacional y el crimen organizado, así como la confluencia de los tres, representan la fuente de conflictos irregulares más serios (Godson y Shultz Jr., 2012: 28).

Para enfrentar este ambiente de inseguridad, el Pentágono se ha planteado seis misiones primordiales: 1) brindar apoyo operativo y en infraestructura a las agencias civiles de seguridad al interior de su territorio ante catástrofes naturales; 2) desarrollar capacidades contrainsurgentes y contraterroristas para instrumentarlas en escenarios geográficos donde los intereses de Estados Unidos se encuentren en entredicho; 3) incrementar la asistencia en seguridad hacia países débiles para que protejan su población, su territorio y sus recursos; 4) disuadir y derrotar posibles agresiones de Estados hostiles que impidan la proyección de poder en regiones claves; 5) prevenir y combatir la proliferación, producción o adquisición de ADM por parte de actores estatales y no estatales y 6) desarrollar capacidades para proteger la información en sistemas informáticos (Department of Defense, 2010: 18-45).

Las misiones cuatro y cinco para disuadir posibles agresiones hostiles que impidan la proyección de poder en regiones claves, así como la contraproliferación de ADM son los únicos que convergen con los intereses de seguridad y defensa de la UE. Aquí es donde comienzan a perfilarse los verdaderos márgenes de cooperación en el futuro mediato, siempre y cuando la UE consolide sus conceptos estratégicos y desarrolle sus capacidades, temas que se abordarán en la siguiente sección.

## **Política de seguridad de la Unión Europea y sus desafíos geopolíticos**

El final de la guerra fría y el cambio en el sistema internacional que ello propició obligó a la Unión Europea a desarrollar el proceso de unificación sobre nuevos pilares, uno de los cuales es la política exterior. El colapso de la Unión Soviética abrió paso al unipolarismo político, económico y de seguridad protagonizado por Estados Unidos. Además, los conflictos étnicos y religiosos en los Balcanes, así como la inestabilidad política y económica en Europa del Este se convirtieron en los mejores argumentos para que los países miembros de la UE avanzaran en la tarea de unificar criterios de acción en un entorno internacional convulso que cambiaba a una velocidad trepidante.

### LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)

Ésta se estableció en 1992 con el Tratado de Maastricht. Fue hasta 1999, en el Tratado de Ámsterdam, cuando se creó la figura de Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, así como la Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC) (CEU, 2013). Los objetivos principales de la PESC son la defensa de los intereses y los valores de la UE, al igual que fortalecer su seguridad a través de la cooperación multilateral. La primera prioridad para la UE era actuar conjuntamente frente a los desafíos que circundaban al sur y al este de su frontera. La segunda prioridad era mantenerse como un socio creíble y confiable para Estados Unidos frente a los constantes cambios geopolíticos en toda la región europea. Finalmente, la UE buscaba proyectar estabilidad política en el escenario internacional para anteponer su modelo liberal al estadounidense (DEUUS, 2012; Patten, 2001: 27-28).

Los acontecimientos derivados del 11 de septiembre de 2001 han mostrado los límites de los objetivos de la PESC y, por tanto, de la presencia de la UE en el escenario internacional como actor político de primer orden. La razón principal es que el multilateralismo y las organizaciones internacionales en las que se apoya esta política no tienen la capacidad para enfrentar los desafíos de las relaciones internacionales hoy en día. El tema principal en la agenda internacional es el combate al terrorismo, sin embargo, la estabilidad económica y financiera, así como la ascendencia de Asia como polo de poder, son los tres factores esenciales que inciden actualmente en las relaciones de poder.

Las dos principales organizaciones multilaterales sobre las que se apoya la acción internacional de la UE son la ONU y la OTAN. Ambas son un producto de la guerra fría y, durante los años posteriores a 1991, no han logrado avanzar hacia una transformación que les permita actuar en las nuevas circunstancias internacionales.

En cuanto a la primera, basta con observar la conformación del Consejo de Seguridad para afirmar que ese órgano de la ONU no reconoce la importancia de actores como Alemania, Japón, India o Brasil en un mundo globalizado, donde las amenazas convencionales de tipo nuclear no son ya prioritarias y sí lo son, en cambio, las amenazas asimétricas y transnacionales como el terrorismo internacional, la proliferación de ADM o el crimen organizado (Stetten, 2007: 4-5).

Además, entre 2002 y 2003, esta organización exhibió sus debilidades institucionales y jurídicas para contener el unilateralismo militarista de Estados Unidos. Si bien el Consejo de Seguridad no avaló la solicitud de Estados Unidos para hacer uso de la fuerza contra Irak, ni Francia ni Alemania juntas fueron capaces de contener la invasión al país del golfo Pérsico.

El protagonismo que alcanzó la alianza franco-alemana durante estos años evidenció la fragilidad institucional de la PESC, pero también de la UE misma. El apoyo explícito hacia Estados Unidos por parte de Gran Bretaña, España y Portugal dividió claramente las posiciones políticas en Bruselas. Así, una vez más, la UE no logró proyectar estabilidad y coherencia política interna hacia el exterior. La crisis de la ONU y del derecho internacional también se convirtió en una crisis interna de la UE (Katsiulis y Maass, 2007: 6-7).

Respecto de la OTAN, desde 1991 inició un proceso pragmático de adaptación al periodo posterior a la guerra fría, a través de la creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte. El objetivo fue permitir que la organización desarrollara relaciones bilaterales de seguridad con los países del Este de Europa, incluyendo a Rusia, para garantizar la estabilidad y la seguridad. A partir de 1994, se establecieron relaciones especiales con Rusia, Ucrania, Georgia, los países del norte de África, y hoy en día incluso se extiende a los países de Medio Oriente y el golfo Pérsico (Yaniz, 2010).

En un proceso similar, el Tratado de Ámsterdam creó dos instrumentos de acción internacional para la PESC: las estrategias comunes y los acuerdos internacionales. Los primeros “son tomas de posición que definen la postura de la UE sobre un asunto concreto de dimensión geográfica o temática” (Roy, 2001: 141). Se fijan objetivos, tiempos y medios por utilizar y los Estados miembros se comprometen a que las políticas exteriores de sus países sean armónicas entre sí. Desde 1999, se ha privilegiado la conformación de estrategias hacia Rusia, Ucrania y el Mediterráneo. Los segundos, por su parte, “se pactan cuando resulta necesario celebrarlos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales”, pero no son vinculantes para los miembros de la UE (Roy, 2001: 141).

Esta forma de realizar coaliciones ad hoc ha garantizado y soportado el lento desarrollo de la PESC y la consecución de sus objetivos en su entorno geopolítico, aunque todavía queda por desarrollarse un concepto estratégico de seguridad en

el seno de la OTAN. Es evidente que la OTAN y la UE comparten las percepciones sobre seguridad; sin embargo, aún no queda claro de qué manera operarán ambas en el futuro. En este sentido, si la Unión Europea y la OTAN logran desarrollar de manera conjunta conceptos y capacidades estratégicas, no solamente podrán garantizar la seguridad y la estabilidad de Europa, sino que además fortalecerán la alianza transatlántica dentro de las nuevas relaciones de poder que se configuran con el ascenso de Asia como polo de poder (Drozdiak, 2010).

En otras palabras, para Estados Unidos esto significaría adaptar finalmente la relación en seguridad y defensa con la UE, especialmente respecto de Rusia y China. Estamos hablando de que se conformarían nuevos lazos estratégicos y operativos en materia de defensa con alcance al entorno geopolítico europeo (Rehrl y Weisserth, eds., 2013: 55-56).

#### POLÍTICA DE VECINDAD EUROPEA (PVE)

Los límites de la expansión de la UE hacia el este de Europa y los magros resultados de la PESC para garantizar sus objetivos de seguridad evidenciaron la necesidad de crear una política regional. El lanzamiento de la Política de Vecindad Europea (PVE) en 2004 buscaba ser el medio para neutralizar las condiciones de inestabilidad e inseguridad en el Mediterráneo africano y la región del Cáucaso. En este sentido, la PVE se convirtió en un elemento auxiliar de la PESC, pero resulta central para la Estrategia de Seguridad Europea.

La PVE articula iniciativas multilaterales de la UE como Eastern Partnership (2009), The Euro-Mediterranean Partnership (2008) y The Black Sea Synergy (2008).<sup>2</sup> En este contexto, los temas prioritarios que considera la PVE se encuentran focalizados regionalmente. En el caso del Este europeo, el interés de la UE se centra en dos áreas: abrir la posibilidad de diversificación de fuentes de energía y facilitar la estabilidad de Georgia (European Commission, 2013a). En el caso del Mediterráneo, adquieren mayor relevancia la contención de la migración proveniente del Magreb y prevención del terrorismo islámico (Unión Europea, 2008). En relación con el Mar Negro, su importancia estratégica como centro de distribución de energéticos es de interés vital para Europa (CEC, 2007). En las tres regiones, el estímulo a reformas políticas y económicas, así como el combate al crimen organizado y los asuntos migratorios, ocupan los primeros lugares de la agenda de seguridad de la UE.

El enfoque de la Unión sobre sus fronteras geopolíticas es una respuesta ante los límites de su expansión. Por una parte, las condiciones económicas y políticas internas no permiten —sobre todo a partir de la crisis económica iniciada en

<sup>2</sup> Esta política involucra a Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Palestina, Siria, Túnez y Ucrania (European Commission, 2013b).

2008— que la UE incorpore nuevos Estados. Los viejos miembros perciben particularmente a los países del Cáucaso y de la cuenca del mar Negro como un peligro para la “esencia occidental” de la unión, mientras que otros piensan que amenazan el nivel de vida y los empleos.

Por otra parte, los objetivos de reformas económicas y políticas que se plantean para estas regiones dentro de la PVE no tienen un sustento mayor que el de la cooperación, mientras que para la mayoría de estos países el mejor estímulo para efectuar cualquier cambio sería la promesa de convertirse, eventualmente al menos, en candidatos para ingresar a la UE (Steinilber, 2007: 58-59).

La incertidumbre sobre la estabilidad en Europa Central se incrementa cuando se observa que las reformas económicas y políticas realizadas en los países miembros de la unión que pertenecen a esta zona no han generado los efectos esperados por la población. Durante los años noventa, la promesa de incorporación de los países de Europa del Este fue un instrumento poderoso de la política exterior europea para afianzar la estabilidad en la otrora zona de influencia de la Unión Soviética. Si bien en un principio algunos analistas señalaban que la expansión hacia el Este solamente significaría el fortalecimiento de Alemania dentro del proceso de unificación, al final generó consenso entre los Estados miembros (Rehrl y Weisserth, eds., 2014: 112-116).

Las negociaciones con estos países, que comenzaron en 1989 con la Cumbre del Grupo de los Siete en París y tomaron mayor forma con el Tratado de Ámsterdam en 1997, levantaron altas expectativas entre su población. Las reformas económicas y políticas que llevaron a cabo Polonia, Hungría, Eslovenia, República Checa, Letonia, Lituania y Estonia, así como Bulgaria y República de Eslovaquia les permitieron ingresar a la UE entre 2004 y 2006; sin embargo, la persistencia de la corrupción y el retraso en la aplicación de otras reformas económicas necesarias comienzan a despertar el escepticismo sobre el sistema democrático-capitalista y sobre las instituciones que lo sostienen (Shkolnikov y Nadgrodkiewicz, 2010: 74-75).

El andamiaje institucional de la UE se ha tornado cada vez más complejo, en la medida en que se han integrado nuevos miembros y que se adoptan nuevas políticas para incorporarse a los nuevos retos externos que se presentan. Esto ha provocado que el “ciudadano de a pie” se encuentre cada vez menos familiarizado con la interrelación concreta de las instituciones de la UE con la sociedad europea. Así, el déficit democrático en conjunto con los magros resultados de la proyección del *soft power* a través de la PESC y la PVE abonan en favor de los llamados euroescépticos.

Como se advierte, las políticas analizadas evidencian la intención de la Unión Europea por ser un actor político global, pero sus límites estructurales y políticos la posicionan quizá como actor regional. El problema se presenta cuando se observa que el entorno geopolítico en el cual actúa la UE inevitablemente la relaciona con otras potencias, en especial Estados Unidos. Así, la conjunción de factores internos y externos restringe el potencial político de la unión. En las siguientes líneas se analizará la forma en que esto sucede.

## **Relaciones transatlánticas, el conflicto entre cooperación y realismo**

Los tres factores más importantes que han determinado la relación trasatlántica en los últimos veinte años son la desaparición de la Unión Soviética, la guerra contra el terrorismo y la invasión a Irak. Con la desaparición del enemigo antitético, para mediados de los años noventa, algunos analistas señalaban que la intensificación del proceso de unificación convertiría a Europa en una potencia mundial en la medida en que pudiera consolidar su mercado interno. Si lograba convertirse en el mercado más grande del mundo, entonces podría imponer las reglas del nuevo juego de la década, las del comercio mundial, aun cuando esto no significara que tenía asegurado su acceso al nuevo orden mundial como potencia militar (Guiora, 2014: 17-20).

Para otros, la posibilidad de que la UE se convirtiera en los albores del siglo XXI en una potencia global, se alcanzaría si evolucionara hacia una federación con poder central fuerte y si logra empatar el poder militar con el económico que actualmente tiene (Kupchan, 2002: 133 y 147). La Unión Europea no ha logrado consolidar una política exterior ni una política de defensa, pero sí ha establecido diferencias respecto de la concepción del sistema internacional y los medios para desarrollarse en las relaciones de poder actuales.

El compromiso de Estados Unidos por defender el desarrollo de Europa se encuentra hoy en día en transformación. La expresión más evidente del acuerdo de seguridad trasatlántico es la OTAN, la cual también está en proceso de transformación, como se señaló antes. Si bien para la UE esta organización es el instrumento más poderoso para garantizar su seguridad y defensa territorial, quizá no sea tan útil para enfrentar las amenazas transnacionales y asimétricas que caracterizan al sistema internacional actual.

En este sentido, el entorno geopolítico de la Unión Europea presenta los principales desafíos tanto a su seguridad, como a la relación con Estados Unidos. Ambos consideran al terrorismo internacional, basado en el fundamentalismo religioso y a la proliferación de ADM como las principales amenazas a su propia seguridad y a la internacional (SPUS, 2006; CEU, 2003).

La política unilateralista y militarista de Estados Unidos para enfrentar al terrorismo internacional y sus causas han marcado diferencias importantes en relación con la perspectiva europea sobre el mismo problema. Desde la óptica estadounidense, el instrumento militar es indispensable para promover la democracia y el libre mercado en el mundo (SPUS, 2006). Este trinomio es la base de su política de seguridad nacional y, por tanto, de su política internacional, lo cual tuvo su mayor expresión en la intervención militar a Irak en marzo de 2003.

Para la UE, en cambio, la seguridad es una condición para el desarrollo, el cual se alcanza promoviendo la gobernabilidad, la estabilidad y la prosperidad (CEU, 2003: 2). Lamentablemente, en la estrategia europea de seguridad no está claro en qué momentos y circunstancias es legítimo el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, aunque durante las discusiones dentro y fuera del Consejo de Seguridad de la ONU respecto de Irak, la mayoría de los países europeos reivindicaron

el uso de la fuerza sólo en legítima defensa después de un ataque armado convencional, tal como lo señala el artículo 51 de la Carta fundacional de ese organismo.

Durante 2002, surgieron las divergencias fundamentales entre la Unión Europea y Estados Unidos en torno a cómo afrontar esta amenaza. El Consejo de Seguridad de la ONU se convirtió en el foro donde este debate alcanzó su punto más alto; incluso para algunos significó un cisma en Occidente (Ash, 2005: 367; Marsh, 2012: 9-11). Las intenciones estadounidenses de intervenir militarmente en Irak derivaron en una división dentro de la UE sobre dos temas clave: la política exterior común y la naturaleza de la relación trasatlántica.

Por una parte, el gobierno de George W. Bush esgrimió como argumento para invadir Irak que éste tenía en su poder ADM, basado en informes de inteligencia estadounidenses y británicos. Por otra parte, el entonces presidente francés Jacques Chirac llamó a realizar inspecciones a través de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) coordinadas por la ONU, lo cual apoyó el ministro alemán Gerhard Schröder. La opción militar sobre Irak fue secundada por España, Portugal, Dinamarca, Italia, Polonia, Hungría y República Checa, los tres últimos entonces candidatos a ingresar a la Unión Europea.<sup>3</sup>

Esta división de posiciones fue estimulada, por un lado, por Donald Rumsfeld, entonces secretario de Defensa estadounidense, quien señaló que Francia y Alemania representaban a la “vieja Europa”, países que no entendían que “el centro de gravedad de la ‘Europa de la OTAN’ se estaba “desplazando hacia el Este”, denominada por él como la “nueva Europa” (Ash, 2005: 107). Por otro lado, el presidente francés Jacques Chirac señaló que esos países perdieron una excelente oportunidad para quedarse callados.

El saldo de este episodio, brevemente explicado aquí, fue que la política multilateralista y cooperativa europea se estrelló con el realismo de la política internacional estadounidense. Más allá de la división intraeuropea señalada, lo anterior sembró muchas dudas sobre la posibilidad de éxito de una política exterior de esas características en las actuales relaciones de poder. Además, si bien la ONU no sancionó el uso de la fuerza contra el régimen de Saddam Hussein en Irak, tampoco fue eficaz para evitar que Estados Unidos armara una coalición ad hoc para invadir al país árabe (Marsh, 2012: 63-65).

La doctrina de seguridad de Estados Unidos siempre ha mantenido que en la defensa de sus intereses y seguridad nacional actuará según esquemas multilaterales cuando las circunstancias lo permitan y lo hará sólo cuando éstos sean insuficientes (Ojeda, 1976: 44). Por su parte, los europeos han optado “por una diplomacia discreta, un ‘compromiso constructivo’ y un multilateralismo dirigido por la ONU” (Ash, 2005: 186). La paradoja que se presenta en las relaciones de ambos es que, en lo referente a la seguridad internacional, comparten los mismos intereses, pero los medios que utiliza la UE para defenderlos son los que determinan su debilidad en las relaciones de poder.

<sup>3</sup> Después se sumaron Albania, Bulgaria, Croacia, Estonia, Macedonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia (Hughes, 2003: 64-65).



Estados Unidos inició desde 2001 la transformación de su sistema de defensa en términos estratégicos, conceptuales, operativos, armamentísticos y tecnológicos, en la búsqueda de afianzar su capacidad militar frente a las características asimétricas y transnacionales de las amenazas al sistema internacional (Caldwell y Williams Jr., 2012: 29-32). Por su parte, la UE desarrolla desde el año 2000 instrumentos según conceptos como prevención de conflictos, reconstrucción de Estados (“*State building*”) y reconstrucción institucional en sociedades posteriores al conflicto (Gross y Menon, eds., 2013: 19-20). De acuerdo con Javier Solana (2001: 35), “sólo en estas condiciones pueden funcionar los programas de reconstrucción económica y social. Éste es, precisamente, el concepto global de intervención exterior”.

La Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC) es la que opera de acuerdo con estos conceptos y tiene el objetivo fundamental de proveer a la UE de las capacidades necesarias para llevar a cabo de manera autónoma operaciones militares dentro del marco de las llamadas Misiones de Petersberg (Europa. Synthésés de la législation, 2013), es decir, humanitarias o de rescate; de mantenimiento de la paz y en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

En este marco, la PSDC ha desarrollado entre 2003 y 2007 cuatro misiones militares, dos cívico-militares y trece misiones de carácter policial y judicial, lo cual refleja que la UE aún se encuentra reacia a desarrollar operaciones militares. De hecho, actualmente lleva a cabo sólo tres operaciones militares, todas en África: en Somalia para combatir la piratería; en República Democrática del Congo y en la República Central Africana/Chad, ambas en apoyo a la misión de la ONU en la frontera de ambos países (CEU, 2010).

De acuerdo con las capacidades materiales, logísticas y humanas existentes, la UE ha logrado ejecutar misiones en el marco de la PSDC a pesar de las limitaciones políticas, presupuestarias e incluso institucionales. Por ejemplo, hay posiciones divergentes entre los países miembros de la UE en torno a los objetivos y alcances geográficos, temáticos y operativos de las misiones de la PSDC. Esto influye en el financiamiento de las misiones, ya que éste depende de las aportaciones individuales de cada miembro, cuotas establecidas en función del índice de Gini, específicamente para las de carácter militar.

También, se presenta una vez más la complejidad del entramado institucional para la toma de decisiones porque “resulta difícil conseguir la coordinación entre los propios actores del secretariado general del Consejo y da la impresión que la tendencia se dirige cada vez a una mayor complejidad cuando se enumeran los órganos que se han ido creando: Estado Mayor Militar de la UE (EMUE), las Direcciones Generales VIII de Asuntos Militares y IX de Gestión de Crisis Civiles, la Célula Civil-Militar encuadrada en el EMUE y la reciente unidad de Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil” (Moliner, 2008; Dijkstra, 2013).

Las diferencias dentro de las relaciones trasatlánticas parecen acentuarse por la vocación kantiana de la UE y el realismo pragmático de Estados Unidos. Empero, el carácter estratégico de esta relación las trasciende, lo cual será más evidente

en la medida en que el ascenso de China y Rusia como actores geopolíticos globales se vaya consolidando, ya que esto acarreará mayores presiones a las relaciones de poder entre la alianza noratlántica y las potencias en Eurasia. Es decir, tal como en el pasado, la existencia de competidores estratégicos o potenciales amenazas a los principios de un orden liberal encabezado por Estados Unidos elevarían el nivel estratégico de la alianza noratlántica.

## Conclusiones

Las relaciones noratlánticas en materia de seguridad han cambiado en términos estratégicos para Estados Unidos y para la Unión Europea. Para Washington es fundamental mantener el liderazgo a partir de alianzas estratégicas y del desarrollo constante de capacidades militares para enfrentar escenarios de inseguridad complejos, donde se mezclan amenazas convencionales y asimétricas. En este sentido, la estrategia de seguridad estadounidense anuncia una “división del trabajo” en la que la Unión Europea provee el instrumento multilateral, en términos diplomáticos y probablemente militares, por medio de la OTAN. En realidad, la alianza militar noratlántica es un instrumento de proyección de poder para Estados Unidos y ha dejado de ser la alianza de defensa más importante para ese país.

Por su parte, la Unión Europea ha orientado esfuerzos importantes para avanzar en su proyecto de defensa común para depender gradualmente menos de Estados Unidos. Los pasos más importantes hacia adelante radican en definir y consensar una estrategia, así como instrumentos de seguridad y defensa comunes, en entornos geopolíticos claros; sin embargo, tal estrategia parece rezagarse frente a la transformación de la geopolítica mundial y las relaciones de poder que se derivan de ella. El proyecto que busca conjugar la construcción de un ente supranacional con Estados que persisten en mantener márgenes de autonomía económica y política son los principales obstáculos para la implantación de esa estrategia.

Por otra parte, la PESC tiene como principales limitantes la poca voluntad política de los Estados miembros por conciliar intereses de trascendencia internacional, al igual que las pocas capacidades militares. La excesiva confianza mostrada en la cooperación y el multilateralismo exhibió sus vulnerabilidades entre 2002 y 2003 en el caso de Irak. Al no contar con una institución capaz de adoptar posiciones comunes respecto del uso de la fuerza para garantizar la paz y la seguridad internacional, se abrió la puerta al papel protagónico de Francia y Alemania, a expensas de la credibilidad de la UE como un actor político global.

Aún persisten las visiones estratégicas vagas, tal como lo muestra la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. En este estado de cosas, los resultados han sido el desarrollo de políticas focalizadas de carácter regional, con bajos niveles de articulación entre sí y con objetivos de seguridad muy específicos. La Política de Vecindad Europea es muestra de ello, ante lo cual el riesgo de generar puntos de tensión con otras potencias puede ser alto.

Quizá una forma de poder generar condiciones de seguridad para el desarrollo de la región sea participar más activamente en la transformación de la OTAN. Crear conceptos estratégicos y operacionales para la seguridad y la defensa de Europa y el Atlántico Norte abriría márgenes de acción para la PESG y la PSDC. De otra manera, la UE seguirá dependiendo de los medios de defensa de Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos, y con ello erosionará la credibilidad de la unión como actor político de talla mundial.

Más recientemente, el dilema sobre la intervención en Siria para detener ataques a la población con armas químicas por parte del régimen de Bashar al-Assad ha demostrado una vez más no solamente la falta de acuerdo entre estadounidenses y europeos para intervenir, sino, además, la falta de capacidad para actuar por parte de la UE.

No cabe duda que, para efectos prácticos, es del interés de Estados Unidos que la UE consolide sus capacidades de seguridad y defensa, porque así administrará mejor sus recursos militares en regiones como Eurasia, el Cáucaso y Medio Oriente; sin embargo, la prevalencia de la visión realista estadounidense sobre el sistema internacional, así como el disenso en momentos clave por parte de la UE, mantendrán los lances unilateralistas de Estados Unidos y el repliegue estratégico de la UE.

El realismo en la política de seguridad y defensa estadounidense, aunque sea pragmático, continuará en la medida en que este país tenga que defender sus intereses globales para mantener su posición de liderazgo en el sistema internacional. Tanto republicanos como demócratas tienen la convicción de que deberán actuar solos ante amenazas a esos intereses cuando las circunstancias así lo requieran. La historia así lo ha demostrado.

## Fuentes

ASH, TIMOTHY GARTON

2005 *Mundo libre. Europa y Estados Unidos ante la crisis de Occidente*. Barcelona: Tusquets.

CALDWELL, DAN y ROBERT E. WILLIAMS JR.

2012 *Seeking Security in an Unsecure World*. Plymouth: Rowman and Littlefield.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (CEC)

2007 *Black Sea Synergy. A New Regional Cooperation Initiative*, 11 de noviembre, en <[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07\\_160\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_160_en.pdf)>, consultada el 19 de agosto de 2013.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (CEU)

2013 “Promoting Prosperity and Preserving Peace —The Council’s Role in External Relations”, en <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=248&lang=EN>>, consultada el 14 de agosto.

2010 “Overview of the Missions and Operations of the European Union” (junio), en <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=EN>>, consultada el 19 de agosto de 2013.

2003 Estrategia Europea de Seguridad, *Una Europa segura en un mundo mejor*. Bruselas, CEU 12 de diciembre.

DELEGATION OF THE EUROPEAN UNION IN THE UNITED STATES (DEUUS)

2012 *The EU’s Common Security and Defense Policy. Transatlantic Partners in Global Security*. Washington, D.C.: Delegation of the European Union in the United States.

DEPARTMENT OF DEFENSE

2010 *Quadrennial Defense Review 2010*. Washington, D.C.: Department of Defense, en <[http://www.defense.gov/qdr/images/QDR\\_as\\_of\\_12Feb10\\_1000.pdf](http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf)>, consultada el 3 de septiembre de 2013.

DIJKSTRA, HYLKE

2013 *Policy Making in EU Security and Defense. An Institutional Perspective*. Londres: Palgrave Macmillan.

DROZDIK, WILLIAM

2010 “The Brussels Wall”, *Foreign Affairs* 89, no. 3 (mayo-junio).

## EUROPA. SYNTHÉSES DE LA LÉGISLATION

- 2013 “Misiones de Petersberg”, <[http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg\\_tasks\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg_tasks_es.htm)>, consultada el 19 de agosto de 2013.

## EUROPEAN COMMISSION

- 2013a “Eastern Partnership”, en <[http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm)>, consultada el 19 de agosto de 2013.
- 2013b “European Neighborhood Policy”, en <[http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_en.htm#>](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm#>), consultada el 19 de agosto de 2013.

## GODSON, ROY y RICHARD H. SHULTZ JR.

- 2010 “A QDR for All Seasons?” *JFQ*, no. 59 (último cuatrimestre).

## GROSS, EVA y ANAND MENON, eds.

- 2013 *CSDP Between Internal Constraints and External Challenges*. París: UE Institute for Security Studies.

## GUIORA, AMOS N.

- 2014 *Modern Geopolitics and Security. Strategies for Unwinnable Conflicts*. Boca Ratón, Fl.: Taylor and Francis.

## HUGHES, KIRSTY

- 2003 “After Iraq: Can Europe Overcome its Divisions?”, *Global Dialogue* 5, no. 34 (verano-otoño), pp. 64-65.

## KATSIULIS, CHRISTOS y GERO MAASS

- 2007 *European Integration. Prospects for the Future as a Security and a Welfare Union*. Berlín: Compass 2020-Friedrich Ebert.

## KLARE, MICHAEL

- 1995 *Rogue States and Nuclear Outlaws*. Nueva York: Hill and Wang.

## KUPCHAN, CHARLES A.

- 2002 *The End of the American Era. U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty First Century*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

## LECUYER, JACK

- 2012 *A National Security Staff for the 21<sup>st</sup> Century*. Filadelfia: Strategic Studies Institute.

## MARSH, STEVE

- 2012 *The European Unión in the Security of Europe: From Cold War to Terror War*. Nueva York: Routledge.

MOLINER GONZÁLEZ, JUAN ANTONIO

- 2008 *De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente*, ARI no. 55, Madrid: 2 de junio, en <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/ari55-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari55-2008)>, consultada el 19 de agosto de 2013.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (NATO)

- 2013 “Strategic Concepts”, en <[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_56626.htm?>](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_56626.htm?>), consultada el 3 de septiembre.
- 1950 *United States Objectives and Programs for National Security* [A Report to the President Pursuant to the President’s Directive], Washington, D.C.: 31 de enero.

NSC STUDY GROUP

- 1950 *NSC 68: United States Objectives and Programs for National Security* [A Report to the President Pursuant to the President’s Directive], Washington, D.C., enero.

OJEDA, MARIO

- 1976 *Alcances y límites de la política exterior de México*. México: El Colegio de México.

PATTEN, CHRIS

- 2001 “Una política exterior común para Europa”, en Joaquín Roy y Roberto Domínguez, coords., *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*. México: Plaza y Valdés/UNAM.

REHRL, JOCHEN y HANS-BERNHARD WEISSERTH, eds.

- 2014 *The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Viena: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, 112-116.
- 2013 *The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Viena: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.

RICE, CONDOLEEZZA

- 2000 “La promoción del interés nacional”, *Foreign Affairs en español* (enero-febrero).

ROY, JOAQUÍN

- 2001 “El teléfono de Europa: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)”, en Joaquín Roy y Roberto Domínguez, coords., *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*. México: Plaza y Valdés-UNAM.

## SEAL OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES (SPUS)

- 2010 *The National Security Strategy*. Washington, D.C.: The White House, mayo.
- 2006 *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C., marzo.
- 2002 *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C., septiembre.

## SHKOLNIKOV, ALEKSANDR y ANNA NADGRODKIEWICZ

- 2010 “The Fall of the Berlin Wall: Twenty Years of Reform in Central and Eastern Europe”, *Caucasian Review of International Affairs* 4, no. 1 (invierno), 74-75.

## SIMÓN, LUIS

- 2014 *Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security. The EU-NATO Conundrum in Perspective*. Nueva York: Palgrave-Macmillan.

## SOLANA, JAVIER

- 2001 “La política europea de seguridad y defensa: una unión preparada para contribuir a la gestión de crisis y paz”, en Joaquín Roy y Roberto Domínguez, coords., *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*. México: Plaza y Valdés/UNAM.

## STEINHILBER, JOCHEN

- 2007 *Germany in International Relations. Aims, Instruments, Prospects*. Berlín: Compass 2020, Friedrich Ebert Stiftung.

## STETTEN, JÜRGEN

- 2007 *Multilateral Institutions Building New Alliances, Solving Global Problems*. Berlín: Compass 2020, Friedrich Ebert Stiftung.

## UNIÓN EUROPEA

- 2008 *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*. París: Unión Europea, 13 de julio, en <[http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713\\_declaration\\_de\\_paris/Joint\\_declaration\\_of\\_the\\_Paris\\_summit\\_for\\_the\\_Mediterranean-EN.pdf](http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf)>, consultada el 19 de agosto de 2013.

## U.S. DEPARTMENT OF STATE

- 1961 *Bulletin* 44, no. 1141, Washington, D.C. (mayo).

YANIZ VELASCO, FEDERICO

- 2010 “Las iniciativas de cooperación de la OTAN ante el nuevo concepto estratégico (DT)”, 27 de enero, en <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/dt4-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt4-2010)>, consultada el 14 de agosto de 2013.



# La relación Estados Unidos-Rusia en el contexto de la Unión Europea

*Ana Teresa Gutiérrez del Cid\**

## Introducción

En este trabajo se analizan los cambios que se han generado en la geopolítica del continente europeo después de la guerra fría y tras la disolución de la Unión Soviética, en el marco de la relación ruso-estadunidense. Paradójicamente, en el siglo XXI, Alemania se ha alejado de la OTAN y se ha acercado a Rusia, debido a que es su principal abastecedor de energéticos, sobre todo de gas natural, y para Rusia, Alemania representa su principal socio comercial. La relación ha crecido al grado de que han concertado un plan de defensa conjunta con el consenso de Francia. Ante este acercamiento, los países de Europa del Este, antes pertenecientes al bloque soviético, temerosos de la poderosa influencia rusa y de los altos costos del gas ruso, han empezado a formar alianzas con países atlantistas como Reino Unido, Dinamarca e incluso con Suecia, y han aceptado la presencia militar estadounidense en la forma del denominado escudo antimisil en 2010 para debilitar a Rusia. Estas posturas han creado en el seno de la OTAN una división que se profundiza en la medida en que los intereses de estos bloques de países se separan.

Con los acontecimientos en Ucrania, la separación se agudiza, ya que Alemania, Francia e Italia no desean perder el abastecimiento del gas ruso, pero la alianza de la Unión Europea con Estados Unidos les ha obligado a imponer sanciones a Rusia, a raíz de que reintegró la península de Crimea a su territorio, debido a la importancia estratégica que representa para ésta, pues allí tiene su base la flota rusa del mar Negro. Estos acontecimientos han exacerbado el conflicto de intereses entre Estados Unidos y Alemania, aunque por ahora, después del derribamiento del avión de Malaysia Airlines en julio de 2014, esta última se ha disciplinado a la estrategia estadounidense respecto de Rusia.

## Los cambios geopolíticos en Europa: el gas natural y la geopolítica

El problema principal entre la Unión Europea (UE) y Rusia es la importación de gas natural, ya que divide a los miembros de aquella, donde los países más fuertes

\* Profesora titular en el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, <anateresagutierrezdelcid@gmail.com>.

prefieren cerrar tratos directamente con Rusia, a través de la relación bilateral y no a través de Bruselas (Sierra, 2008: 6).

En este sentido, la UE estima que la proporción de consumo de gas crecerá del 60 al 70-79 por ciento en 2020 y al 81-89 por ciento en 2030 y debido a la crisis económica, difícilmente la UE podrá subsidiar los energéticos renovables. Un cálculo estimado en 2011 mostró que para la inversión en energías no renovables, la UE necesita invertir setenta mil millones de euros anuales para lograr la eficiencia energética y los objetivos planteados en 2007 en la Directiva 20-20-20, por medio de la cual los Estados miembros acordaron reducir un 20 por ciento de emisiones de gases hasta 2020, aumentar un 20 por ciento en el uso de energías renovables y realizar un recorte del 20 por ciento en consumo energético, todas estas cifras comparadas con los niveles que se esperaban alcanzar en 2020 en ausencia de la Directiva 20-20-20 (Sierra, 2008). Pero, en 2008 sólo la mitad (treinta y cinco mil millones de euros) fue gastada para alcanzar este objetivo. Esta cifra fue inversión privada y se ofrecieron incentivos como tarifas preferenciales para la producción de energías renovables, en impuestos y garantías de inversión.

En suma, la predicción de la Comisión Europea para cumplir este objetivo es sólo del 60 por ciento para 2020. Además, según el objetivo que se propuso alcanzar para 2050, el pronóstico elaborado en 2011 prevé que la UE está lejos de alcanzar el 20 por ciento de éste. Debido a estas cifras, el suministro estable y de largo plazo de gas natural continúa siendo un factor vital y creciente en importancia para la UE, y Rusia permanece como el mayor suministrador de gas de la UE (Isbell, 2007). Por lo que el objetivo fundamental de la UE en su relación con Rusia ha sido comprometerla a un espacio común regulatorio, basado en las reglas del mercado. La UE preveía que el Tratado de la Carta Energética que Rusia firmó en 1994, pero que nunca ratificó, sometería la red de gasoductos de ese país a regulaciones multilaterales, con el objetivo de dismantelar el monopolio ruso Gazprom, al introducir la competencia en el mercado interno de gas de Rusia. Esto fue seguido por la oficialidad del diálogo energético UE-Rusia en 2000, que ha continuado con los esfuerzos de la primera para integrar el mercado energético del continente, con el fin último de conducir las reformas del sector del gas en Rusia que facilitarían la entrada de inversión extranjera en este mercado; sin embargo, estos objetivos de la UE no coinciden con los intereses de Rusia, ya que su éxito geopolítico se ha basado precisamente en condicionar a la UE el suministro de gas si ésta no respeta el interés nacional de Rusia.

Para sostener los actuales niveles de producción y solucionar la futura demanda interna y externa, Rusia necesita relocalizar los depósitos ubicados en Siberia occidental en nuevos campos en el Ártico norte. Rusia planea incrementar la producción de gas natural de 664 000 000 000 de m<sup>3</sup> (mmm<sup>3</sup>) en 2008 a 885-940 mmm<sup>3</sup> en 2030 (Starinskaia, 2012: 15).

La demanda interna de Rusia también está proyectada al alza del 32 al 42 por ciento, es decir, de 457 mmm<sup>3</sup> en 2008 a 605 mmm<sup>3</sup> en 2030. Más aún, antes de la recesión global que deprimió la demanda de gas en Europa, Rusia ya dependía del abastecimiento de gas barato de Turkmenistán para cubrir sus demandas

internas, y a la vez cumplir los compromisos de exportación extranjera (Starinskaia, 2012: 15).

De acuerdo con este plan de crecimiento energético realizado por el Ministerio Ruso de Energía, para el 2030 el país planea invertir 565-590 000 millones de euros en su sector de gas natural para lograr las metas de producción. Además, en 2030, entre 277 000 a 289 000 millones de esta suma son necesarios para desarrollar una nueva infraestructura de gasoductos y para mantener la red ya existente, de la cual el 67 por ciento tiene más de veinte años de antigüedad; sin embargo, el gobierno ruso y Gazprom poseen una deuda de treinta mil millones de euros y apenas pueden desarrollar nuevos campos, localizados en las severas condiciones ambientales del Ártico norte, sin inversión y tecnología occidentales (Starinskaia, 2012: 15). Pero estas inversiones son difíciles de asegurar debido a las condiciones restrictivas del sector energético nacionalizado de Rusia. Aunque en febrero de 2012, el entonces todavía primer ministro Vladimir Putin declaró que existía el objetivo de atraer inversión extranjera a los yacimientos de gas del Ártico. Para Gazprom, la perspectiva se basa en contratos de largo plazo, considerados como una firme base para inversiones y aseguran el financiamiento del capital intensivo para infraestructura y desarrollo de campos.

Por otra parte, la decisión de Rusia sobre el desarrollo de campos de gas en el Ártico también depende de la incertidumbre sobre la futura demanda y la creciente competencia del abastecimiento no convencional. Cabe destacar que tal incertidumbre ha sido acentuada por un discurso oficial mixto que, por un lado, respecto de las futuras estrategias de seguridad energética de la UE destaca la diversificación de abastecimientos de energéticos, mientras que por otro lado prevalece la práctica y la voluntad de las grandes potencias de la UE de aumentar su dependencia del gas ruso.

Con la reelección de Vladimir Putin en marzo de 2012, no pudo evitarse la politización de las relaciones energéticas y una renovada voluntad del gobierno ruso para el cierre del suministro como una forma de diplomacia coercitiva contra los miembros de la UE. El nuevamente presidente Putin ha declarado al respecto, desde 1999, que los recursos energéticos no sólo son la base del desarrollo de la economía, sino también un instrumento para llevar a cabo los objetivos de política interna e internacional, por lo que el papel del país en los mercados energéticos internacionales determina en varias formas su influencia geopolítica (Duguin, 2007).

Para contrarrestar esta estrategia, la UE ha intentado aumentar la competencia en el mercado de gas y ejercer presión sobre Rusia, pero a pesar de estos intentos, su éxito ha sido relativo. Se ha introducido cierta competencia en el abastecimiento de gas natural líquido y hay más posibilidades de competencia si los planes actuales para construir nuevos ductos de gas y terminales de gas natural licuado se materializan, pero, Rusia mantiene su restrictiva política interna de gas, al conservar su mercado interno cerrado y no transparente. A diferencia de esta situación, la UE ha abierto su mercado interno de gas y Gazprom lo vende directamente a la UE, pero Rusia no sólo no abrió su mercado, sino que abandonó unilateralmente el Tratado de la Carta Energética en 2009.

La UE importa sólo el 6.5 por ciento de gas ruso, esto significa que un 93.5 por ciento de la energía consumida en la UE es cubierta por otras fuentes de abastecimiento, pero este mercado común no es suficiente y las necesidades de cada país crecen mucho. De los 218 mmm<sup>3</sup> de gas natural que Rusia vendió al exterior en 2010, el 70 por ciento fue a la UE, pero la mitad de esta cantidad fue a Alemania, Francia e Italia, ya que estos Estados son los mejores clientes de Rusia y, al mismo tiempo, su nivel de dependencia no es tan alto para hacerlos blancos fáciles de coerción política, Rusia prefiere cultivar relaciones cooperativas y mutuamente beneficiosas, por lo que estas potencias no se someten a la política de la Unión Europea.

La situación es completamente diferente para los países de Europa Central y Oriental, debido a que todos estos Estados, excepto Rumania, dependen hasta en un 50 por ciento del gas ruso para su consumo interno y en el caso de seis de éstos, la dependencia es hasta del 80 por ciento o más, aunque la importación es de pequeña cantidad debido al tamaño de sus economías.

Eslovaquia, Bulgaria y los Estados bálticos cubren casi el 100 por ciento de sus necesidades importando gas de Rusia. Las importaciones combinadas de Letonia y Estonia, por ejemplo, comprenden sólo 1 mmm<sup>3</sup> de gas natural ruso, en comparación con los 35 mmm<sup>3</sup> que importa Alemania. Ya que estos países no tienen otra fuente de abastecimiento, son objetivos vulnerables de la politizada estrategia energética que ejerce Rusia (Norling, 2007: 7). Para disminuir esta dependencia frente a Rusia, se ha considerado desde hace veinte años la formación de un mercado único de gas dentro de la UE, lo que le daría mucho más peso a ésta en su negociación con Rusia.

En estas condiciones, si Moscú decidiera aplicar nuevamente un corte de suministro como sucedió en 2006, 2009 y 2012, el Estado que resultara más afectado sería abastecido por la UE, pero para esto se necesitaría que los gasoductos clave conectaran con los individuales de cada miembro de la UE hacia un mercado estatal y esta infraestructura aún debe ser construida. Esto tendría el efecto de que los cortes al suministro realizados por Rusia resultarían inefectivos y permitirían agregar otras fuentes de abastecimiento. Así, las transacciones comerciales de gas serían despolitizadas y los miembros de la UE enfrentarían nuevos conflictos con Rusia con una sola voz.

No obstante, los obstáculos a esta integración son la segmentación interna del mercado, la insuficiente conexión de los gasoductos, diferentes precios y la resistencia de las grandes potencias de la UE para una gran integración.

Así, los intereses individuales de la UE y sus diferentes visiones acerca del papel de Rusia en la futura seguridad energética de la unión ayudan a explicar por qué ésta ha sido incapaz de ejercer cierta influencia al tratar con Rusia sobre las transacciones de gas y al parecer continuará con pugnas internas que le impedirán decidirse a ejercerla.

Particularmente Alemania, Francia e Italia consideran a Rusia como una solución a la seguridad energética de la UE, pero sirviendo a sus propios intereses. Gazprom, a su vez, ha estado vendiendo gas al menudeo a los países europeos utilizando las instalaciones de las compañías de estos países como bodegas para

almacenarlo. A cambio, estas compañías esperan poder entrar al mercado ruso y concluir contratos bilaterales de largo plazo. También estos Estados se resisten a la transparencia de información a la Comisión Europea sobre sus acuerdos bilaterales de gas con Gazprom. Las compañías de estos países y no las de la UE fueron también las únicas capaces de negociar el 10 por ciento de reducción del precio del gas natural en sus contratos de largo plazo con Rusia en la antesala de las cambiantes condiciones sobre dicho combustible debido a una saturación global.

Estas relaciones de mutuo interés entre Moscú y las grandes potencias extranjeras se manifiestan en la construcción del gasoducto Nord Stream, que inició operaciones en 2011 y en los esfuerzos continuados por construir el gasoducto South Stream, lo que manifiesta que estos Estados no están preocupados por la dependencia del gas ruso (Lifshits y Fedorova, 2012: 23). Además de Gazprom, la compañía alemana E.ON Ruhrgas y la francesa GDF Suez son las mayores accionistas en el Nord Stream y las compañías italianas reciben dos mil millones de euros de ganancia por los contratos del proyecto.

En marzo de 2012, Putin declaró que también Reino Unido podría unirse al Nord Stream, ya que en 2011, la producción interna de gas de este país declinó un 20 por ciento en comparación con los niveles de 2010. De acuerdo con Putin, las negociaciones han iniciado y el proyecto del South Stream que ha estado compitiendo con el Proyecto Nabucco, apoyado por la UE y Estados Unidos, es también un proyecto conjunto de Gazprom, la italiana ENI, la alemana Wintershall Holding y la francesa GDF Suez. South Stream ha ganado fuerza, ya que todos los accionistas han firmado el acuerdo para la sección de la inversión del proyecto en septiembre de 2011. Las primeras entregas de gas por este gasoducto están planeadas para el 2015.

Juntos, el Nord Stream y el South Stream, reducirán las tradicionales rutas de abastecimiento de gas ruso a través de Polonia, Ucrania y Eslovaquia y, en menor medida, Hungría. Esto favorecerá más a las grandes potencias europeas, que juegan la carta nacional y no protegen a los ya vulnerables Estados del centro y este de Europa por medio de una política conjunta de la UE, lo que fortalece los fines geopolíticos estratégicos de la política energética rusa ya que sólo la República Checa se beneficia del Nord Stream, vía el gasoducto Gazell que va de Alemania a este país.

El sector alemán de energía es el que posee las relaciones más cercanas con Rusia. Alemania importa de Rusia el 40 por ciento de sus necesidades de gas y es su mejor cliente, importando anualmente 35 mmm<sup>3</sup>, como ya se indicó. Esta relación es altamente beneficiosa para los dos países, ya que las compañías alemanas, RWE y E.ON Ruhrgas y Wintershall se han convertido en los socios mayores de Gazprom. E.ON cumplió ya veintidós años de cooperación en julio de 2012

Wingas es otra empresa conjunta entre Gazprom y Wintershall que logra ventas récord anualmente. Es una de las más grandes compañías alemanas abastecedoras de gas y opera activamente en su mercado interno, así como en Bélgica, Países Bajos, Gran Bretaña, Francia, Austria, República Checa y Dinamarca.

Según el ex canciller alemán Gerhard Schröder, miembro del Consejo Directivo del Nord Stream, Rusia es mucho más dependiente de Europa desde que la

UE recibe el 60 por ciento de las exportaciones de gas rusas. Schröder argumenta además que, frente a las exportaciones provenientes de África y Medio Oriente, las rusas vienen de un socio más importante y estable. Esto se refuerza con el abandono de la energía nuclear en Alemania y con la lentitud y los altos costos en el desarrollo de fuentes energéticas renovables.

Gazprom también coopera cercanamente con compañías francesas en la construcción del South Stream como GDF Suez con el 9 por ciento de las acciones, Total y GDF con el 25 por ciento de las acciones en el desarrollo del campo gasero ruso Shtokman y participa en el proyecto de gas licuado natural de la península de Yamal.

En febrero de 2012, también se mostró claramente la postura de Francia, cuando Rusia cortó el suministro a la UE debido a necesidades internas, entonces Francia declaró que Rusia tenía que aumentar su papel en la seguridad energética de Europa. Además, Francia apoyó la construcción del South Stream ya mencionado, otro gasoducto directo entre Rusia y Europa sin tomar en cuenta a Ucrania, que fue acusada por Rusia de drenar el ducto que pasa por su territorio, con lo que Francia privó a los tradicionales Estados de paso del gas ruso de su única herramienta de negociación con Rusia.

Lo anterior evidencia que Alemania, Francia e Italia divergen de la visión de los países del centro y este de Europa que consideran su dependencia energética de Rusia como una amenaza a su seguridad energética. Sobre todo los países bálticos, la República Checa y Polonia han sido víctimas del corte al suministro efectuado por Rusia y han observado con frustración cómo Alemania, Francia e Italia han concluido contratos preferenciales de gas con Rusia y han tenido que negociar a su vez con esta última.

Así, Bulgaria, Serbia, Hungría, Grecia, Eslovenia, Croacia y Austria han firmado acuerdos con Gazprom en el proyecto South Stream que transitará por sus territorios; sin embargo, estos Estados han logrado algunas concesiones: por ejemplo, Polonia pidió a la Comisión Europea negociar conjuntamente el acuerdo Gazprom, que reglamenta el paso del gas desde la península de Yamal hacia Alemania, transitando por Polonia. Como resultado, Polonia consiguió un mejor acuerdo consistente en el derecho de una tercera parte a acceder al gasoducto, revender el gas de Gazprom que no se consume y traer de vuelta el que ya se había mandado a Alemania, al construir un mecanismo nuevo de regreso en el ducto. Así, con la construcción de interconexiones, Polonia podrá por primera vez traer el gas de Occidente y no sólo esperarlo de Rusia.

También se ha formado el grupo de Visegrad: Polonia, República Checa, Hungría y Eslovaquia, y el Grupo Visegrad Plus, con la añadidura de Austria, Bosnia Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Serbia, Eslovenia y Rumania. Este grupo planea crear un mercado de gas líquido interconectado en esta región. La UE ha otorgado treinta millones de euros para cofinanciar este corredor de gas Norte-Sur que interconectará todos estos países y les permitirá obtener otras fuentes de abastecimiento, más accesibles en precio. Si logran este objetivo, dejarán de recibir sólo gas ruso y se interconectarán con otras fuentes de gas de Europa Occidental (Friedman, 2011: 4).

Es interesante el fracaso del paradigma ortodoxo de libre mercado que adoptaron Lituania y Estonia, que se apresuraron a vender su sector energético a las compañías de Rusia. Ahora intentan revertir esta situación renacionalizando su infraestructura. Lituania lo hará basada en las regulaciones del Tercer Paquete Energético de la UE que entró en vigor en 2011 y que hará que Gazprom, con el 37.1 por ciento del monopolio de gas lituano, ceda su propiedad frente a este gobierno, que se propone unirse al Proyecto Amber de la UE que conectará a Lituania con las terminales de gas líquido que Polonia tiene como objetivo construir y que podrán estar listas en 2015. También Estonia anunció el desmantelamiento del control de Gazprom y E.ON Ruhrgas sobre su mercado gasero, nacionalizándolo de nuevo y abriendo su mercado a la competencia de diferentes abastecedores por derechos de distribución.

### **Las repercusiones de la geopolítica del gas en la relación de la UE con Rusia y Estados Unidos**

En 2010, durante la Cumbre de la OTAN en Lisboa, los países miembros y Rusia acordaron crear un sistema conjunto de defensa, planteando una nueva estructura de seguridad denominada Defensa Antimisil (DAM). Debido a este acuerdo, el 9 de junio de 2011 se reunieron los ministros de Defensa de los países miembros de la OTAN y el de Rusia para planear esta nueva estructura de seguridad; sin embargo, la red del sistema DAM que se pretende crear en Europa oriental será exclusivamente de Estados Unidos y de la OTAN, excluyendo a Rusia como una vía para contenerla y responder al acercamiento de Alemania con aquélla, debido a los fuertes nexos económicos y energéticos bilaterales.

Este sistema antimisil es el punto de contención más fuerte entre Washington y Moscú, y el Kremlin se opone a las acciones de la Casa Blanca para finalizar la instalación de misiles interceptores SM-3 de nueva generación (que aún están en preparación y son la versión terrestre del sistema marítimo), que serán instalados en Rumania en 2015. Rusia se opone al sistema no porque amenace su disuasión nuclear, sino porque representa un atrincheramiento de fuerzas estadounidenses cerca de sus fronteras y las de países significativos para la seguridad nacional de Rusia, como Ucrania y Bielorrusia.

Sin embargo, el secretario general de la OTAN, A.F. Rasmussen, retiró la propuesta de construir, junto con Rusia, una nueva estructura de seguridad nuclear conjunta y se limitó a pedir al gobierno ruso que confiara en la buena voluntad de la organización para mantener relaciones confiables con Rusia. Según el politólogo ruso Vadim Trujkachev:

Esto significa que, hasta cierto límite, las máscaras se han quitado, ya que careciendo de garantías legales de que el sistema DAM de la OTAN no será dirigido contra Rusia, [ésta] debería buscar un antídoto. Si la situación continúa desarrollándose de la misma manera en los años por venir, Rusia estará rodeada por la DAM estadounidense en Polonia, Rumania y posiblemente Bulgaria. Rasmussen lo dejó claro: la OTAN no renunciará a sus planes y no oír las objeciones de Rusia (Trujkachev, 2011).

Es significativo que frente a esta nueva posición de la OTAN, el 6 de noviembre de 2012 el presidente Putin haya destituido al ministro de Defensa, Anatoli Serdiukov. El motivo aducido fue que “figura entre los sospechosos de un supuesto caso de malversación de fondos públicos y de venta ilegal de inmuebles, terrenos y acciones pertenecientes al Ministerio de Defensa por parte de una empresa de servicios controlada por el departamento” (RIA Novosti, 2012).

Ya en octubre de ese año trascendió la existencia de expedientes penales por supuesto fraude en la venta de bienes inmuebles, terrenos y acciones pertenecientes a la empresa Oboronservis, controlada por el Ministerio de Defensa, con unos daños materiales al Estado estimados en unos 74 millones de euros. Mientras tanto, el portavoz del temido Comité de Investigación de Rusia, Vladimir Markin, ha dicho que “si surge la necesidad”, Serdiukov será interrogado sobre el caso” (Colás, 2012).

Esta acción fue el resultado de que “Periodistas del *Komsomolskaya Pravda* habían denunciado que mansiones propiedad de la Defensa habían sido vendidas por cantidades ridículas a personas del entorno del ministro” (Colás, 2012).

En el sitio del diario *Rusia hoy* aparece también esta situación como causa de la destitución del ministro Serdiukov. Anteriormente, algunos expertos ya habían señalado su delicada situación tras el escándalo de corrupción relacionado con la actividad de la empresa Oboronservis y la venta de activos militares, ocurrido en octubre. Trabajadores del *holding* cercanos a Serdiukov sospecharon que pudo haber una estafa en la venta de propiedad del ejército. Vladimir Putin confirmó que la destitución del ministro estaba relacionada con este escándalo: “Teniendo en cuenta la situación que se ha creado alrededor del Ministerio de Defensa y para crear las condiciones que permitan una investigación objetiva de todas estas cuestiones, he tomado la decisión de retirar al ministro de Defensa Serdiukov de sus obligaciones, aclaró el presidente” (*Rusia hoy*, 2012). Por otra parte, Colás añade:

Serdiukov había sido un ministro impopular dentro del Kremlin y se enfrentó repetidas veces con los mandos militares, a los que alguna vez se refirió como “pequeños hombrillos verdes”. Este escándalo ha sido la excusa perfecta para que dejase de estorbar un hombre que se había atrevido a reducir la desproporcionada cúpula militar rusa, una rémora de tiempos soviéticos (Colás, 2012).

Vladimir Putin nombró al general Serguéi Shoigu para sustituir a Serdiukov, así el cargo de ministro de Defensa recayó en un militar. Shoigu volvió al gobierno que había abandonado este mismo año tras dieciocho años como ministro de Situaciones de Emergencia. Shoigu es étnicamente representante de la nación tuvan y practica la religión budista, además es muy popular entre el aparato militar ruso y es considerado como un hombre muy talentoso que habla nueve idiomas y posee una reputación de honestidad.

Según el blog *The Vineyard of Saker* (2012): “la nominación de Shoigu es un claro signo de otra victoria de Putin. No solamente es un formidable organizador y administrador, sino que además tiene lealtad hacia Putin. A diferencia de Serdiukov, Shoigu es respetado por los militares y aprobado por Dmitri Rogozin”.



Dmitri Rogozin es miembro del partido nacionalista Rodina y hasta diciembre de 2011 fue representante de Rusia en la OTAN; en esta misma fecha fue nombrado viceprimer ministro del gobierno ruso a cargo de la Industria de Defensa y del Espacio y creador de la Fundación Rusa para proyectos de investigación de vanguardia para la industria rusa de Defensa. Además, es correligionario de Serguéi Glaziev, también del Partido Rodina, autor del libro *Genocidio*, en el cual describió la catástrofe humanitaria, económica y demográfica que surgió como resultado de la aplicación del Plan Terapia de Choque por el gobierno de Boris Yeltsin.

Todo esto permite asumir que el actual gobierno de Putin está fortaleciendo nuevamente el aparato militar y dándole mucha importancia a la seguridad, lo que a su vez evidencia que los desarrollos sobre el despliegue de los componentes del sistema de la DAM en Europa del Este están siendo tomados con mucha seriedad por el Kremlin.

### **Avances en el despliegue de la defensa antimisil estadounidense (DAM)**

La DAM es sólo una pequeña parte de un amplio giro geopolítico que tiene lugar en Europa. El corredor europeo central que comprende los Estados bálticos, Polonia, la República Checa, República Eslovaca, Hungría, Rumania y Bulgaria, denominado corredor Intermarium, está emergiendo como un área de contención entre Rusia y Estados Unidos. Esto significa que la línea de batalla que dividía Europa entre los dos bloques de la guerra fría se ha movido hacia el Este y los países a lo largo de esta línea están buscando seguir alineados con Occidente (Friedman, 2011). Este giro es resultado de un proceso de dos pasos:

1. El primero se da con el fin de la guerra fría. La Unión Soviética se retiró de su esfera de influencia establecida por la división de Alemania y por el Pacto de Varsovia, por consiguiente, los Estados de Europa oriental y los bálticos ingresaron a la OTAN.
2. El segundo paso es el reposicionamiento de Rusia en su anterior área de influencia, un proceso que ha ganado ritmo desde 2005 y culminó con el fin de la revolución naranja en Ucrania al inicio de 2010, así como con la integración de Bielorrusia a la Federación Rusa a través de estructuras comunes.

El primer paso formalmente terminó con el control soviético sobre Europa Oriental, el segundo mostró que el retiro de Moscú fue temporal. La siguiente fase en la evolución geopolítica de Europa fue la respuesta alemana a estos dos primeros cambios. Berlín se vio favorecido con el retiro de Moscú, porque esto permitió la reunificación alemana y creó un nuevo espacio geopolítico de amortiguamiento entre Berlín y Moscú: los Estados de Europa del Este, ahora eran miembros de la OTAN.

Así, cuando la guerra fría terminó, Alemania dejó de ser el tablero de ajedrez sobre el cual Rusia y Estados Unidos ejecutaron un juego geopolítico, por lo que

fue capaz de convertirse en lo que es hoy: un actor independiente que ha empezado a retomar su posición en los asuntos continentales.

El fin de la guerra fría también permitió a Estados Unidos tener presencia por medio de la OTAN en Europa del Este. Moscú interpretó esta situación como una confrontación directa, pero no pudo actuar en ese momento. Washington consideró que expandirse al Este era una estrategia que limitaría el poder ruso en el futuro. Ahora que Rusia ha vuelto a reubicarse económica y geopolíticamente, Washington ha decidido consolidar su presencia en la región y confrontar a Moscú en sus fronteras.

Alemania y, en menor medida, otros países de Europa Occidental, como Francia e Italia, tienen una visión fundamentalmente divergente del resurgimiento ruso: a diferencia de los países del denominado corredor Intermarium, en el que las potencias ahora realizan acciones geopolíticas como sucedió en Alemania durante la guerra fría, Berlín no está preocupado por el reposicionamiento ruso, además de que ha fortalecido su relación económica y de compra de energéticos con Rusia, como ya se analizó; así como Francia e Italia han fortalecido también su relación con Rusia, por lo que la actitud de los países de Europa Occidental hacia Rusia ha creado cierta división en la Unión Europea y en la OTAN. A pesar de que Alemania es cautelosa del renovado fortalecimiento ruso, no está expuesta directamente en sus fronteras.

Alemania, además, intenta rediseñar la UE, específicamente la eurozona, de acuerdo con sus intereses nacionales y está valiéndose de la crisis de la deuda soberana de los países de la eurozona (básicamente Grecia, España y Portugal) para realizar este objetivo.

Esta ruptura en la Unión Europea también se proyectó en el aspecto militar durante la Cumbre de Lisboa en noviembre de 2010 de la OTAN, donde se elaboró un nuevo concepto estratégico en una declaración final, en la que es visible que la UE trata de consolidar intereses nacionales incompatibles, ya que esta declaración trata de dar cabida a:

- La presión de Alemania para que Rusia sea incluida en la construcción del nuevo sistema de defensa antimisil.
- La posición respaldada por Estados Unidos de los países de Europa del Este, que a su vez presionan para que Rusia no sea incluida en este sistema.
- Que Estados Unidos insista en que la OTAN se convierta en una alianza global de intervención, con claros tintes de intervencionismo neocolonial, como el actual ataque a Libia, so pretexto de defender civiles. Esta visión global de la OTAN es contraria a los intereses de Europa Central porque la desplazan a un segundo lugar entre las prioridades de la organización militar.

Una acción en que por primera vez, Francia y Alemania han roto con una postura mantenida por décadas, ya que la estrategia alemana había consistido en permanecer cerca de Francia y evitar las tensiones franco-germanas que desde 1871 condujeron a las guerras en Europa. Esta posición central de la política alemana ha sido suspendida, por lo menos por ahora.

Además, hay muchas fuerzas políticas de peso en Alemania que cuestionan el valor de la UE para ésta, y con cada ola de crisis financiera que requiere fondos alemanes, este sentimiento se fortalece. Por otra parte, la relación con Rusia se ha vuelto más importante para Alemania por su dependencia energética y la oportunidad de inversión. En conclusión, la OTAN es una alianza militar que presenta contradicciones alrededor de una percepción unificada de amenaza y, según George Friedman (2011: 1), analista de Stratfor, no puede ser efectiva por mucho tiempo.

Asimismo, Alemania y Rusia promueven un comité político y de seguridad Rusia-Unión Europea, resultado de un encuentro en junio de 2010 entre la canciller Ángela Merkel y el presidente ruso Dmitri Medvédev. También durante la cumbre tripartita de Rusia, Francia y Alemania de octubre de 2010 se tocaron temas como la inclusión de Rusia en el Nuevo Concepto Estratégico (NCE) de la OTAN. Según esta propuesta, Rusia sería un socio, mientras que los países de Europa del Este se niegan a ello. Por lo anterior, la OTAN es una alianza militar cuya viabilidad estaría en cuestionamiento.

#### EL DESGASTE DE LA POLÍTICA ESTADUNIDENSE DEL *RESET* Y POLONIA

Mediante la estrategia de *reset*, Obama desechó el plan de instalar silos permanentes con misiles denominados interceptores de curso medio en Polonia y un radar Banda X en la República Checa, que constituyen partes componentes del DAM; sin embargo, el viraje de la administración de Obama respecto del *reset*, evidencia el cambio de estrategia hacia el belicismo nuevamente, por lo que durante su reciente visita a Polonia Obama reinició los planes de instalar equipo militar en Polonia en donde, desde el 24 de mayo de 2011, ya hay una batería Patriot y más de cien soldados estadounidenses en la ciudad de Morag, a cuarenta kilómetros de la frontera con el territorio ruso de Kaliningrado. Polonia también espera que se estacionen en su territorio aviones F-16 y Hércules. Asimismo, Washington tiene planeado que cruceros Aegis, equipados y destructores armados con los misiles de nueva generación SM-3 estacionados en el Pacífico, tengan una contraparte en el Atlántico y patrullen los mares del norte y del sur de Europa. Además, la República Checa albergará un Centro de Alerta Temprana, Bulgaria está siendo considerada para la instalación de un radar de Banda X y Eslovaquia también accedió ya a la instalación de componentes del DAM.

Rumania, por su parte, aceptó la instalación de interceptores terrestres SM-3 en 2015. Bulgaria y la República Checa podrían en sus puertos recibir a los Aegis con capacidad antimisil que patrullan el mar Negro.

Estados Unidos había accedido a desplegar los misiles Patriot en Polonia después de dar marcha atrás a su plan de estacionar allí componentes del sistema de la DAM en 2009. En un sentido, esos misiles son una gran amenaza a los intereses rusos en la región, más que la DAM, porque constituyen una defensa operativa de alta tecnología para Polonia. Esta instalación es una clara señal de Washington a Varsovia de que no ha abandonado a Polonia. Además, Moscú percibe este despliegue como uno de los primeros pasos de Estados Unidos para expandir lentamente

sus instalaciones militares en los Estados de Europa oriental, más cerca de las actuales fronteras de la esfera de influencia rusa.

Aun si la instalación no es permanente, Moscú interpreta este despliegue de instalaciones antiaéreas seriamente. Los despliegues rotativos sin misiles ayudan a construir entendimientos básicos y prácticos, mejorando la interoperabilidad para que futuros despliegues sean fácilmente sustentados durante una crisis o allanen el camino para una presencia permanente.

También el ministro polaco de defensa, Bogdan Klich, declaró que se esperaban el estacionamiento de tropas y aviación estadounidenses, incluyendo aviones F-16 y los escuadrones de transporte Hércules. Estos movimientos serían significativas ampliaciones de la relación de seguridad polaco-estadunidense. Así, esos despliegues de tropas y de naves en Polonia serían un paso geopolítico significativo de Estados Unidos para cercar la antigua esfera de influencia rusa y Moscú definitivamente lo ve como una invasión a su línea de defensa.

Sin embargo, Klich también apuntó algunas sugerencias que son más fáciles de llevar a cabo por Estados Unidos:

- Enfatizar el artículo V sobre seguridad colectiva en la próxima cumbre de la OTAN, un asunto dirigido contra el reposicionamiento ruso.
- La ampliación de la cooperación polaco-estadunidense sobre fuerzas de operaciones especiales. Polonia tiene el objetivo de que Estados Unidos le de un gran comando en el cuartel de Operaciones Especiales de la OTAN y Estados Unidos es la nación que comanda la estrategia y la logística de este cuerpo.
- Rusia ha organizado una política de atracción de Polonia, desde condicionarle el gas que vende a la UE y otros elementos, por lo que Estados Unidos ha respondido con el envío de misiles Patriot, en lugar de la colocación de misiles interceptores de curso medio en Polonia y el radar de Banda X en la República Checa (que no fue instalado debido a que Obama prefirió convencer a Rusia de aprobar las sanciones contra Irán en el Consejo de Seguridad, a cambio de no instalar estos componentes).
- Los cruceros Aegis equipados y los destructores armados con el SM-3 han sido propuestos como alternativa. Así, a pesar de que casi todos los barcos de guerra con componentes de la DAM están actualmente estacionados en el Pacífico, ya se han destinado fondos para actualizar los barcos estacionados en el Atlántico para llevar SM-3. Gates ha sugerido que estos navíos podrían empezar a patrullar el norte y el sur de Europa en 2011, y aún no está decidido si su presencia será permanente (Stratfor, 2009).

#### EL PAPEL DE BIELORRUSIA

Bielorrusia es importante para Rusia por varias razones; la principal es su localización geográfica, ya que se ubica en la llanura noreuropea —la ruta histórica de invasión hacia Rusia y de carreteras de las potencia europeas con dirección a Rusia

y viceversa—, y la frontera bielorrusa está localizada a cuatrocientos kilómetros de Moscú, por lo que mantener a la exrepública soviética de Bielorrusia fuera de la UE y de la OTAN es un imperativo estratégico para Rusia (Stratfor, 2010e).

Moscú ha demostrado su posición sobre Bielorrusia cooperando muy de cerca con Minsk militarmente por medio de los servicios de seguridad de ambos países y con el complejo militar industrial. Rusia ha conducido ejercicios militares con Bielorrusia en 2009 denominados *Zapad Drills* (Stratfor, 2010c), que simularon la invasión de los bálticos y Polonia por tropas rusas, para defender al enclave ruso de Kaliningrado. Además, su importancia económica es estratégica, pues por allí transita el 20 por ciento del abastecimiento energético ruso a la Unión Europea.

Desde septiembre de 2009, Washington gradualmente ha expandido los despliegues planeados de interceptores de tierra SM-3 a varios países de Europa oriental: Rumania anunció planes de participar en febrero y Bulgaria en abril de 2010. La primera albergaría interceptores terrestres SM-3 en 2015, mientras la segunda está siendo considerada para la instalación de un radar de Banda X como el planeado originalmente para la República Checa.

Ambos países serían puertos para estacionar cruceros Aegis con capacidad antimisil que patrullan el mar Negro. Polonia también recibirá SM-3 en 2018. La República Checa no reaccionó tan drásticamente como aquella, cuando la administración Obama desechó el plan de instalación de un radar Banda X. En lugar de esto, creará un centro de alerta temprana de dos millones de dólares por dos años (mientras que la instalación del radar Banda X cuesta entre 150 y 300 millones). La oposición popular en este país fue muy fuerte, por lo que ahora la cooperación es en asuntos menos polémicos, y Estados Unidos espera tener una mayor colaboración en el futuro.

Bulgaria y la República Eslovaca son piezas importantes para la DAM estadounidense. Bulgaria está rodeada por potencias regionales que históricamente ha tenido que balancear, y Eslovaquia alberga una importante infraestructura energética de la era soviética que transporta el gas natural ruso a Austria y de allí a toda Europa Occidental.

La participación en el sistema antimisil, no importa lo limitada que sea, sería el segundo paso concreto después de unirse a la OTAN para definir a qué alianza pertenecen Sofía y Bratislava. Esto sería una señal para Moscú de que los países de Europa occidental más proclives a él “están siendo socios en seguridad de Estados Unidos y la inclusión de más países, aunque su participación sea poca (por ahora) en los planes de la DAM” (Stratfor, 2010c: 5).

Moscú está más concentrado en obtener inversiones y tecnología de Estados Unidos que por ahora no hizo ninguna declaración, ni ha impedido el tránsito por su territorio de pertrechos de guerra estadounidenses hacia Afganistán.

#### VISEGRAD: EXPONENTE DE LA NUEVA GEOPOLÍTICA EUROPEA

Según George Friedman, la decisión del Grupo Visegrad (V4) a inicios de 2011 es muy importante para Europa. El 12 de mayo de ese año anunció la formación de

un grupo de batalla bajo el comando de Polonia. Este grupo estaría listo en 2016 como una fuerza independiente y no sería parte del Comando de la OTAN. En adición, empezando en 2013, los cuatro países del V4 ( Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia) iniciarían ejercicios militares conjuntos, bajo los auspicios de la Fuerza de Respuesta de la OTAN.

Estos países temen el fortalecimiento actual de Rusia y además la infatuación con Europa se ha desgastado. La actual crisis económica, ahora nuevamente localizada en Grecia, ha producido dos preguntas: 1) si Europa como entidad es viable; 2) si las reformas propuestas para estabilizar Europa representan una solución para estos países o para Alemania. Además, las economías más fuertes de la zona, Varsovia y Praga, no quieren ingresar a la eurozona.

Asimismo, el concepto estratégico de la OTAN definido en noviembre de 2010 generó a estos países dos preocupaciones fundamentales:

La cuestión del grado de compromiso de Estados Unidos en la región, considerando que el documento habla de la expansión del papel de la alianza en los teatros no europeos de operación y el ofrecimiento de muy pocas tropas para cubrir Polonia; en segundo lugar, la debilidad de los militares europeos para defender la región es cuestionable.

Además, los sucesos en Libia han puesto en entredicho el papel de la OTAN, levantando dudas, ya que no todos los miembros demostraron voluntad política ni tuvieron participación militar, además de no mostrar habilidad en crear una estrategia coherente y desplegar recursos adecuados (OTAN, 2010).

Hay otra consideración: el compromiso de Alemania hacia la OTAN y hacia la UE se ha desgastado. Los alemanes y los franceses se dividieron sobre la cuestión de Libia, ya que los primeros aprobaron, pero no mandaron fuerzas.

En tanto, para los países del V4, cualquier percepción de un creciente alejamiento de Alemania respecto de la UE y la creciente relación económica ruso-germana generan alerta. Antes de la elección bielorrusa, Polonia tenía esperanza de que los elementos pro occidentales derrotarían el último régimen no reformado de la ex-Unión Soviética, pero, lejos de eso, Lukashenko se reeligió. Más aún, los elementos pro occidentales no hicieron nada para consolidarse en Moldavia o para impedir el ascenso del nuevo gobierno pro ruso en Ucrania.

## EL GRUPO BÁLTICO NÓRDICO

El grupo Báltico Nórdico se reunió con el gobierno del Reino Unido en enero de 2011 para constituir un grupo cuyo objetivo estratégico fundamental es ampliar relaciones con los Estados miembros generalmente escépticos del liderazgo franco-germano en la eurozona. Esta cumbre sería el primer paso hacia el liderazgo de Londres y de los nórdicos en asuntos estratégicos en el Báltico.

Con la deuda soberana en la eurozona, Berlín está forzando la imposición de reformas fiscales del bloque de la eurozona, junto con París, pero una Europa

unificada por el liderazgo alemán históricamente ha sido una preocupación para Londres. Por su parte, Rusia a través de su resurgimiento ha tenido mayor presencia económica y política en Letonia, y en 2011, Moscú amplió su penetración económica en Estonia.

Además, Estados Unidos está concentrado en Asia Central y Medio Oriente y los bálticos no ven más a la OTAN como una garantía de seguridad suficiente, primero porque la relación germano-rusa es tan fuerte que estos Estados han visto a los países nórdicos como un potencial contrapeso estratégico a Rusia. Lituania había solicitado, en noviembre de 2010, en Oslo, unirse al grupo de batalla nórdico de la UE en 2014. Washington apoya activamente este proceso de formación de vínculos de seguridad de los países bálticos y nórdicos, ya que así aseguraría a los primeros dentro de la influencia occidental, sin tener que comprometerse directamente, algo que complicaría mucho las relaciones ruso-estadunidenses.

Así, este grupo reintroduce a Gran Bretaña como un importante actor en la región. Londres ha afirmado que si el grupo avanza en consolidación, esta cumbre puede ser permanente en sus reuniones, algo que Moscú examinará de cerca (Stratfor, 2011).

#### EL LIDERAZGO DE ALEMANIA EN LA EUROZONA

Debido a la crisis desatada en 2008 (y que se prolonga), Alemania decidió diseñar una estructura económica poscrisis, según la cual Berlín decidirá los destinos de sus vecinos en la eurozona (Stratfor, 2010d). Esta estructura funcionará a semejanza del Fondo Monetario Internacional para Europa y Berlín, como Washington influye en las decisiones de aquél, será Alemania la que dirija este organismo.

Merkel y Sarkozy llegaron a un compromiso sobre las reformas de las reglas fiscales europeas el 19 de octubre de 2010. Alemania aceptó la petición francesa de crear un fondo estable para evitar crisis futuras en la eurozona y Francia aceptó las solicitudes alemanas sobre un estricto fortalecimiento de mecanismos para establecer fuertes reglas fiscales del bloque y para que las reformas se incorporen a la Constitución europea, vía un ajuste del tratado (Stratfor, 2010a).

Tal vez lo más crítico desde la perspectiva de Berlín es que el nuevo mecanismo para abordar la crisis también permitirá una opción por *default* para un Estado de la eurozona, si éste se halla en una situación como la de Grecia (Stratfor, 2010b).

Aunque algunos miembros de la UE se opusieron inicialmente a las reformas por varias razones, sólo Berlín y París manejan el proceso. A pesar de las apariencias, la propuesta es una solución diseñada por Alemania. Primero, al llamar a la ratificación del tratado, Berlín está forzando a todos los miembros a comprometerse plenamente con los nuevos cambios. En segundo lugar, se creará el fondo permanente para la estabilidad propuesto por Francia, a semejanza del FMI, pero como un fondo monetario europeo.

## LA ESTRATEGIA DE RUSIA DETRÁS DEL TRATADO EUROPEO DE SEGURIDAD

El 7 de octubre de 2010, el presidente ruso Dmitri Medvédev dijo que la actual arquitectura europea de seguridad, incluyendo a la OTAN, la UE y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), es incapaz de resolver la mayoría de los más fuertes conflictos del continente y que es necesaria una nueva.

Estas afirmaciones y las acciones diplomáticas de Rusia han perturbado a los países de Europa del Este, como ya se indicó antes, porque los hacen dudar de su alianza con Europa Occidental, creando una fisura entre ambas partes. Esto facilitaría el objetivo de largo plazo de Moscú, consistente en crear una arquitectura de seguridad que socave los actuales bloques europeos de seguridad para asegurar un resurgimiento de su fortaleza geopolítica. Las declaraciones de Medvédev intentaron reiterar la propuesta rusa en un momento crucial para Europa, ya que el nuevo concepto estratégico de la OTAN fue presentado en noviembre de 2010.

En Occidente, esta propuesta se consideró como general, ya que el tratado está diseñado para crear una arquitectura de seguridad que contendría (pero reemplazaría) a las organizaciones europeas de seguridad como la OTAN y la OSCE. De acuerdo con el diseño inicial, este tratado en gran medida se opondría a la posibilidad de la OTAN de actuar militarmente fuera del Consejo de Seguridad de la ONU, lo que evitaría ataques como el de Libia y el intento de atacar también a Siria.

Este tratado fue elaborado a finales de 2009. De acuerdo con la propuesta que contiene, Rusia ha adquirido helicópteros franceses clase Mistral para su uso en el mar Báltico y en el mar Negro, lo que ha preocupado a los Estados bálticos. A la vez, vender equipo militar avanzado a Rusia, siendo Francia miembro de la OTAN, ha sido percibido por los países bálticos como un acto de traición.

Además, Rusia ha tenido éxito en su cercana relación con Alemania, particularmente al convencer a Berlín de su propuesta de crear un comité político y de seguridad Rusia-UE, cuyo propósito declarado sería analizar los asuntos de seguridad en Europa. Alemania convenció a Francia y a Polonia de respaldar el acuerdo y los tres esperan que el resto de la UE apruebe la idea. La propuesta para el Comité de Seguridad fue el resultado de un encuentro en junio de 2010 entre el presidente Medvédev y la canciller Angela Merkel, cuyo origen se halla en la propuesta rusa de un nuevo Tratado de Seguridad Europea, el cual constituiría un intento de Alemania de probar al resto de la UE que puede influir en el pensamiento ruso en materia de seguridad, particularmente en el conflicto de Moldavia y su provincia separatista de Transdniester, en relación con la cual Alemania desea que Rusia muestre tolerancia. Desde la perspectiva de Rusia, el Comité de Seguridad representaría el primer paso para tener voz en los asuntos de seguridad de Europa.

Durante la cumbre tripartita de Rusia, Francia y Alemania, los días 18 y 19 de octubre de 2010, se tocaron temas como la inclusión de Rusia en el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, emanado de la Cumbre de Lisboa de noviembre de 2010. Rusia sería en esta visión un socio, mientras que los países de Europa del Este argumentaron que el artículo V del Estatuto de la OTAN, de defensa colectiva, es un mensaje para Rusia de que la OTAN está dirigida contra ésta. La dificultad en esa



cumbre se presentó al querer incorporar ambos objetivos: cómo incluir a Rusia y a la vez reafirmar el artículo V de la OTAN.

Para los países de Europa Oriental, la intención de este Comité es aislarlos, tanto por parte de Francia como de Alemania, mientras que Estados Unidos está inmerso en su propia problemática.

Por lo tanto, Moscú desea crear una arquitectura de seguridad que le daría un asiento en la mesa de seguridad. Actualmente, Rusia sólo tiene asiento en las mesas de Moscú y en el Consejo de Seguridad, pero esta nación la considera una organización sin influencia y, además, durante el bombardeo de la OTAN en 1999 a Yugoslavia, Rusia entendió que los europeos y los estadounidenses pueden ignorar al Consejo de Seguridad cuando se trata de los intereses de seguridad de Estados Unidos en Europa.

Así, Moscú desea asegurarse de que las ganancias de su reposicionamiento no sean revertidas, una vez que Estados Unidos se enfoque de nuevo en Eurasia. Para que eso sea posible, necesita que Europa Occidental, particularmente París y Berlín, convezan al resto de Europa de que Rusia debería tener voz en los asuntos de seguridad europea.

Este es el contexto para el Tratado de Seguridad Europeo: “Las acciones de Rusia no intentan producir resultados con rapidez, pero sí erosionar lentamente la confianza en la OTAN y empezar a introducir la idea de Rusia como un socio de seguridad para Europa” (Stratfor, 2010b).

#### POLONIA Y SUECIA EN ALIANZA DE SEGURIDAD

El ministro sueco de Relaciones Exteriores, Karl Bildt, y el polaco Radoslaw Sikorski, visitaron la capital de Moldavia, Chisinau, el 8 de diciembre de 2010, para evitar que Moldavia tuviera una posición pro rusa, en la medida en que existiera una coalición potencial entre el Partido Comunista pro ruso y elementos de la alianza para la integración con Europa.

Bildt y Sikorski tienen la reputación en el Kremlin de ser los más vehementes miembros antirrusos de sus gabinetes y visitaron un país que Moscú considera parte de su área de influencia. Ambos viajaron también a Ucrania el 17 de noviembre de 2010, bajo los auspicios del Programa de la Asociación Oriental de la Unión Europea.

Así, Polonia y Suecia trataban de revivir el Programa de la Asociación Oriental antes de que Polonia tomara la presidencia de la UE en la segunda mitad de 2011. Ambos países apoyan seriamente esta iniciativa, que previamente había sido desestimada y percibida como inadecuada por los países exsoviéticos que involucra; sin embargo, Suecia ha emergido del exilio geopolítico autoimpuesto en 2010 por sus problemas internos y ahora intenta mantener a Rusia fuera de lo que considera su esfera de influencia: los Estados bálticos. Polonia, a su vez, está probando hasta qué punto su *détente* con Rusia le permitirá maniobrar en el cercano extranjero ruso.

La respuesta rusa a Polonia y a Suecia, “que estuvieron comprometidas en hacer del Programa de la Asociación Oriental una parte central de su política

exterior en 2011, está por verse, pero podría amargar las relaciones ruso-europeas” (Stratfor, 2010: 2).

Así, dos sucesos, al parecer no relacionados, ocurridos el 5 de enero de 2011, sugieren que los vecinos de Rusia en el mar Báltico, Polonia y Suecia mandan una advertencia a Moscú.

El embajador polaco en Rusia, W. Zajaczkowsky, declaró en una entrevista con el medio ruso Interfax que Varsovia está activamente buscando diversificar sus proveedores de gas natural respecto de Moscú. Además, declaró que Polonia veía con extremado recelo el potencial estacionado de armas nucleares tácticas en Kaliningrado y criticó el gasoducto ruso-germano Nord Stream, porque Alemania está dejando de lado los intereses energéticos de la UE por abastecer su economía, privilegiando el factor nacionalista antes que el interés general de la UE.

Mientras tanto, el 5 de enero de 2011, el Comité de Defensa del Parlamento Sueco le envió una pregunta formal al ministro de Relaciones Exteriores, Karl Bildt, acerca de cómo Estocolmo intentaba responder a Rusia sobre el plan de adquisición de dos portahelicópteros Mistral comprados a Francia. Como ya se dijo, Rusia firmó un acuerdo oficial con Francia para adquirir estos dos transportadores, con la opción de construir dos más en Rusia. El primer pedido fue programado para 2011 y oficialmente sería para la Flota del Pacífico; sin embargo, el segundo fue para el Mar Báltico, lo que ha irritado a los Estados bálticos.

El momento de ambos eventos coincide. Ambas declaraciones siguieron a las elecciones presidenciales en Bielorrusia, para protestar por el aplastamiento de la oposición que efectuó Lukashenko y por el apoyo que obtuvo de Rusia, a pesar de sus enfrentamientos. El Programa de la Asociación Oriental de Polonia y Suecia estaba esperanzada de que lentamente podría erosionar el control de Moscú sobre la alineación geopolítica de Bielorrusia; sin embargo, el resultado de la elección acabó con dicha esperanza.

Las declaraciones polaco-suecas también se dieron después de las recientes acciones exitosas de Rusia en los países bálticos para aumentar su influencia más allá de sus límites tradicionales, como incidir en las minorías rusas en Letonia y Estonia para aumentar allí su influencia económica y política. La visita del presidente letonio a Moscú, en diciembre de 2010, ilustró los crecientes vínculos económicos entre Moscú y Riga, en donde Rusia es el segundo inversionista, sólo después de Suecia. Rusia también ha aumentado su fuerza a través de los partidos políticos relativamente pro rusos.

Bildt y su homólogo polaco hicieron una visita conjunta a Ucrania y Moldavia para avanzar en el Programa de la Asociación Oriental, específicamente para tratar de aumentar las oportunidades de un gobierno pro europeo en Moldavia, y recibió al ministro ucraniano del Exterior en Estocolmo.

Varsovia intenta ampliar esta cooperación diplomática a una de tipo militar y de seguridad. Estocolmo también tiene este objetivo y posee una fuerte industria militar y de armamentos. Su interés es igual al de Varsovia, en la medida en que Moscú continúa expandiendo su influencia en Europa oriental, particularmente en Letonia y Estonia.

## La falta de un concepto estratégico de la OTAN

La reunión de los veintiocho miembros de la OTAN en Lisboa, el 20 de noviembre de 2010, tuvo como objetivo aprobar un nuevo concepto estratégico para la próxima década.

Para Europa Occidental, especialmente para Alemania, que busca beneficiarse de la energía y del intercambio económico con Rusia, el reposicionamiento de ésta es un asunto secundario. Las potencias europeas fundamentales no quieren una nueva confrontación con Rusia.

Mientras las actuales operaciones han dejado a las fuerzas de combate estadounidenses comprometidas y sin reserva estratégica, cuando Estados Unidos reaccione al nuevo posicionamiento ruso, según el politólogo estadounidense Marco Papic, se encontrará con que sólo una porción de la OTAN comparte una visión similar respecto de Rusia. Esta parte es Europa Oriental, que al tener fronteras con Rusia considera el resurgimiento ruso como la amenaza nacional mayor. En contraste, Francia y Alemania no desean otra guerra fría que divida al continente (Papic, 2010: 4).

En tercer lugar, la severa crisis económica europea ha convertido a Alemania en el líder político. La crisis de la deuda soberana fue la oportunidad para que Berlín tomara el control de las decisiones en la UE. Por su parte, Berlín tiene el objetivo de aprovechar la actual crisis para reconfigurar la UE a su propia imagen. Al mismo tiempo, París tiene el objetivo de administrar el ascenso de Berlín y preservar un papel clave en el liderazgo de la UE. Europa occidental, por lo tanto, anhela la posibilidad que tuvo durante la guerra fría de ser capaz de ordenar su territorio y no ser parte de la guerra contra el islam militante o contener el ascenso ruso.

Por lo anterior, los europeos del Este están nerviosos viendo cómo París y Berlín se acercan a Moscú, mientras que los europeos atlantistas tienen suspicacias de una Alemania fuerte, como es el caso de Dinamarca, los Países Bajos y Reino Unido que, por su parte, querían reafirmar los vínculos de seguridad trasatlánticos con Estados Unidos en el contexto de una Alemania más asertiva.

En esta nueva situación y con una membresía extendida, la OTAN busca definir su misión. Para ello, un grupo de expertos encabezados por la exsecretaria estadounidense Madeleine Albright, formularon recomendaciones de cómo la alianza se comportará en los próximos diez años.

No obstante lo anterior, actualmente los miembros de la OTAN están divididos según sus intereses:

- Estados Unidos, Canadá y los Estados europeos atlantistas, Inglaterra, Holanda y Dinamarca.
- Los países europeos más fuertes, encabezados por Alemania y Francia, junto con algunos del Mediterráneo sur, dependientes del apoyo económico de Berlín.
- Los Estados de Europa oriental, que van desde el Báltico hasta el mar Negro y que tradicionalmente temen el poder de Rusia.

Ante esta situación, las recomendaciones del grupo de expertos fueron contradictorias e incompatibles con miras al 2020. Los intereses de cada grupo son los siguientes:

- Atlantistas, liderados por Estados Unidos, que desean que la alianza se oriente hacia nuevos escenarios, más allá de Europa, como Afganistán y a amenazas de seguridad no tradicionales como los ciberataques, el terrorismo, etc., y un aumento del compromiso de las potencias europeas en gastos de defensa y un sistema de toma de decisiones reformado que elimine el veto de un solo miembro en algunas situaciones, mientras permite que el secretario general de la OTAN tenga poderes predeterminados para actuar sin autorización en otras circunstancias. Lo último es en beneficio de Estados Unidos, porque es Washington el que siempre tendrá el mayor dominio sobre el secretario general, que tradicionalmente pertenece a un país atlantista.
- El centro de Europa, grupo protagonizado por Alemania y Francia, que desea más control sobre los despliegues de la alianza fuera de Europa para limitarlos y la libertad para recortar el gasto de defensa; mientras que pocos países gastan sólo el 2 por ciento del PIB, lo que está mandatado por la alianza. También desean más cooperación y equilibrio con Rusia y más consultas con organizaciones internacionales como la ONU (para limitar la acción de Estados Unidos de ir solo en un ataque, sin la aprobación multilateral). Europa Central también tiene la meta de que los ejercicios no sean amenazantes, esto en directa oposición a las demandas de los países del Intermarium de que la alianza reafirme sus compromisos de autodefensa.
- Países del Intermarium: desean la reafirmación del artículo V de la OTAN, retóricamente y vía ejercicios militares (si no hay estacionamiento de tropas, compromiso en el ámbito europeo y con las amenazas convencionales específicamente, en oposición a los atlantistas que abogan por escenarios no europeos y piden mencionar a Rusia en el Nuevo Concepto Estratégico (NCE) como una potencia que no sería confiable por sus objetivos. Algunos miembros de este grupo también desean una política de puertas abiertas a la membresía de Georgia y Ucrania, para expandir más al Este la frontera de la OTAN con Rusia, lo que Estados Unidos y las potencias europeas —e incluso algunos estados miembros de este grupo— no aprueban.

El problema con la OTAN hoy y en la próxima década consiste en que estos grupos perciben diferentes amenazas a través del prisma de sus intereses nacionales. Así, el temor hacia Rusia lo posee sólo un tercio de los Estados miembros, mientras que el resto de la alianza está dividido entre atlantistas que buscan fortalecerla contra nuevas amenazas y en escenarios no europeos de operaciones, la denominada por el exsecretario de Estado estadounidense, Donald Rumsfeld, “vieja Europa”, sólo está dispuesta a comprometer unos cuantos soldados y recursos.

Por lo tanto, al carecer de una amenaza común que galvanice la alianza, la pregunta es ¿qué une a la OTAN en el siglo XXI? Así, la Cumbre de Lisboa de 2010 podría ser en los hechos el principio del fin de la OTAN.

En efecto, la Cumbre de Lisboa de la OTAN para definir un nuevo concepto estratégico, y esencialmente una declaración de nueva misión para la alianza, ha sido la más importante reunión de los líderes de esa organización en este siglo. Los acontecimientos más relevantes que le dieron marco fueron las más grandes operaciones en Afganistán y el resurgimiento de Rusia. El reto de esta reunión fue formular un concepto estratégico que satisficiera a los veintiocho miembros, pero, a juzgar por el concepto aprobado en esta cumbre, no está claro que esta meta se haya alcanzado.

Estados Unidos, a su vez, tiene el objetivo de construir un amplio sistema DAM a fin de repartir los costos y los países de instalación para hacerlo menos controversial para Moscú. Alemania desea una DAM amplia en el contexto de la OTAN y que ésta incluya a Rusia, mientras que los países de Europa del Este están escépticos en el contexto de la OTAN si eso ocurre, por lo que continúa habiendo tratos bilaterales de seguridad con Estados Unidos como el caso de Rumania y Polonia. No está claro qué tipo de participación tendrá Rusia en la DAM ampliada, ya que para cada grupo la participación de Rusia tiene diferentes significados. Por ejemplo, el presidente checo Vaclav Klaus ya ha declarado que esto ciertamente no quiere decir que se trate de un sistema conjunto con Rusia, una visión que muchos países de Europa Oriental comparten.

Estados Unidos tiene el objetivo de concentrarse en la amenaza terrorista, aumentar su gasto militar y ayudar en las misiones posconflicto.

Francia y Alemania tienen el objetivo de no involucrarse en las misiones y desean que el Consejo de Seguridad tenga la primacía en la toma de decisiones en los asuntos internacionales para limitar el unilateralismo estadounidense que conduzca a la alianza a varias aventuras, e intentan la prevención del conflicto, más que la intervención, en la reconstrucción de los países después de la conflagración.

Los países de Europa Oriental son escépticos de las misiones estadounidenses, ya que se unieron a Estados Unidos en Irak y Afganistán porque pensaron que, a cambio, obtendrían garantías de seguridad de Washington. Ahora que estas garantías no están claras, los países de Europa del Este desean que la OTAN reafirme su compromiso en la defensa del continente europeo contra una amenaza convencional, que tiene principalmente a Rusia en la mira.

### **La crisis en Ucrania en 2013-2014**

Los acontecimientos que hoy atestiguamos en Ucrania, en donde, mediante un golpe de Estado, de manera muy violenta y en alianza con los nacionalistas ucranianos que poseen una ideología igual a la del nazismo alemán de Hitler, Occidente colocó en el poder a un alfil en la figura de Arseni Yatseniuk, que ha roto la constitucionalidad del poder presidencial en Ucrania, pues Víctor Yanukovich fue legalmente elegido. El rechazo de Yanukovich fue una acción desesperada de Occidente, en

noviembre de 2013, para ratificar el Acuerdo de Ucrania con el Programa de Asociación Oriental propuesta por la Unión Europea.

Debido a esto, Ucrania atraviesa por un momento muy difícil en su reciente historia. La sociedad ucraniana enfrenta una fuerte división entre las partes oeste y este del país; el catalizador de estos conflictos ha sido el interés de las grandes potencias, la Unión Europea y Estados Unidos, por atraerla a su esfera de influencia debido a su posición geopolítica clave.

George Friedman, analista principal de Stratfor, centro de investigación y pronósticos estadounidense con sede en Texas, plantea que la palabra Ucrania se traduce literalmente al ruso y al ucraniano como “en el borde”, y señala que “es un país en el borde de otros países; algunas veces fracciones de Ucrania pertenecieron a Polonia y casi siempre perteneció al imperio ruso y ha sufrido divisiones. Ucrania ha estado a la orilla de los imperios por siglos” (2013: 1).

En los siglos XVII y XVIII, Ucrania estaba dividida entre Rusia, Polonia y el Imperio otomano. En el XIX, estuvo repartida entre Austria-Hungría y el imperio ruso, y en el siglo XX, salvo por un corto periodo después de la primera guerra mundial en el que Ucrania Occidental formó parte de Polonia, Ucrania fue parte de la Unión Soviética hasta 1991. En este periodo, Ucrania era una frontera natural de Rusia con Occidente, debido a los montes Cárpatos, que conforman una especie de frontera natural, difícil de penetrar. De esta manera, si Ucrania está bajo control o influencia de una potencia occidental, el flanco suroeste de Rusia está desprotegido a lo largo de un territorio que abarca desde la frontera con Polonia hasta Volgogrado y, más al sur, hasta el mar de Azov, lo que equivale a más de mil kilómetros de longitud. Por lo tanto, para Rusia, Ucrania es un asunto fundamental de seguridad nacional. “Para una potencia occidental —afirma Friedman—, Ucrania tiene valor si se está planeando cercar y derrotar a Rusia como lo intentó hacer Alemania en la segunda guerra mundial. De aquí se infiere que el futuro de Ucrania no es un asunto sin importancia para Rusia” (2013).

Además, en Ucrania está el acceso de Rusia al mar Negro y, por ende, al Mediterráneo. Los puertos de Odesa y Sebastopol le dan acceso militar y comercial para exportaciones, sobre todo del sur de Rusia; además de ser también una ruta vital para la transportación de petróleo y gas rusos hacia Europa Occidental.

Friedman asegura de igual manera que: “Ucrania es tan importante para la seguridad nacional rusa como Escocia lo es para Inglaterra o Texas para Estados Unidos. En las manos de un enemigo, estos lugares serían una amenaza existencial para los tres países [...], por lo tanto, a pesar de los rumores en contra, ni Escocia ni Texas irán a ningún lado. Tampoco Ucrania” (2013).

En cuanto a Occidente, desde el punto de vista geopolítico, para la estrategia estadounidense y la de la Unión Europea, la separación de Ucrania de Rusia es una de sus prioridades y ha sido puesta en práctica desde hace veinte años. Esta estrategia ha consistido en impedir que Rusia tenga nuevamente influencia en Ucrania por medio de varias tácticas, desde el financiamiento de grupos de oposición, creación de redes sociales pro estadounidenses y la realización de la Revolución naranja en 2004, cuando Víctor Yushenko, un presidente pro estadounidense, ascendió al poder.

Ante esta estrategia de Occidente, uno de los objetivos para la consecución del reposicionamiento de Rusia en Europa es la recuperación de su influencia sobre Ucrania y Bielorrusia. La herramienta para llevarlo a cabo es la carta energética y en el caso de Ucrania es fundamental, pues la pérdida de incidencia sobre Ucrania por parte de Rusia le significaría un enorme debilitamiento de su posición geopolítica.

Así, desde el inicio, el enfrentamiento por el gas natural durante el gobierno del pro occidental Víctor Yushenko fue por mucho más que por algunos miles de millones de dólares en ventas anuales de energéticos. Esta disputa ha sido específicamente por la orientación de Ucrania al Oeste o al Este y, por lo tanto, sobre la capacidad de Rusia de recomponer su posición geopolítica.

La Revolución naranja de Ucrania fue un hecho trascendental en la conciencia rusa, un desarrollo contundente que ocupa el segundo lugar, solamente después de la desintegración de la Unión Soviética, ya que esa revolución marcó el día en que Rusia se degradó a un Estado irreversible desde el punto de vista geopolítico.

Desde esta óptica, Ucrania es un elemento central para la defensa de largo plazo y la supervivencia del Estado ruso, y esto no se debe a factores étnicos, aunque Ucrania tiene la más grande comunidad rusa fuera de la Federación Rusa. Aun antes del periodo soviético, Ucrania estaba integrada al corazón industrial y agrícola de Rusia. Hoy no sólo representa el punto de tránsito para el gas natural de ese país a Europa, sino realmente es el punto de conexión de la infraestructura rusa entre el Oeste y el Este, en lo que respecta a ductos, caminos, líneas férreas y carreteras.

A diferencia de Rusia, la relación entre Estados Unidos y Ucrania se basa más en los intereses geopolíticos de Estados Unidos. Los vínculos comerciales y económicos son insignificantes y las inversiones de las compañías estadounidenses son muy bajas respecto de las rusas, alemanas y coreanas.

Sin embargo, todos estos proyectos se vinieron abajo con el derrocamiento de Yanukóvich. De ahí que hoy Rusia tenga un crucial y especial interés en la resolución del conflicto en Ucrania.

En el trasfondo de la negativa de Yanukóvich a firmar el acuerdo AAO con la UE, está el hecho de que el gobierno ucraniano solicitó a la UE quitar el régimen de visas, otorgar más crédito y la modernización del sistema de transportación de gas, pero Bruselas no aceptó estas peticiones, ya que se encontraba en crisis y sólo tenía previsto incluir a mercados complementarios como el de Ucrania para la realización de sus mercancías, atenuar el problema de la desocupación en Europa y relocalizar a la población gitana en países no miembros de la UE. Además, existía una convergencia de intereses entre la Unión Europea y Estados Unidos, ya que al firmar el acuerdo de AAO, Ucrania sería un gran mercado de 47 millones de habitantes para la UE, y Estados Unidos acercaría más su armamento a Rusia, ya que una de las cláusulas del tratado plantea el ingreso de armamento occidental al territorio ucraniano, construyendo aún más cerca el cordón sanitario alrededor de Rusia. Debido a todo esto, Ucrania estaría destinada a ser un mercado para tecnologías peligrosas, como la extracción del gas de lutitas, por medio de la

fragmentación hidráulica (o *fracking*) y un campo de experimentación social por medio de la introducción de las recetas ortodoxas de libre mercado sin coberturas sociales.

Pero lo más importante para los estadounidenses y para un amplio círculo de influentes estructuras, es impedir la creación de un espacio económico unificado de Rusia donde ingrese Ucrania y separarla de la primera. Éste es el principal sentido de la AAO para Ucrania, porque además de esto, nada positivo traerá al país, pues perderá cerca de 152000 millones de dólares por la creciente importación prevista de productos de la UE por Ucrania. Estas cifras fueron calculadas por expertos de la UE y de Ucrania.

En el país reina una división entre la parte occidental y la oriental, debido a que uno de los primeros decretos del Parlamento ucraniano fue la supresión del ruso como lengua oficial, y los ultranacionalistas y neofascistas amenazan con una política de discriminación a la población étnicamente rusa de Ucrania, así como la propuesta de quitarle sus derechos políticos. A raíz de esto, observamos en las principales ciudades del este de Ucrania, como Járkov, Odesa, Lugansk y Donetsk, fuertes protestas debidas también a la imposición de nuevos gobernadores, que son oligarcas ucranianos colaboradores en el golpe de Estado contra Yanukóvich e impuestos por el primer ministro interino Arseni Yatseniuk, después legitimados en la reciente elección presidencial de mayo de 2014, en la que se eligió a Petro Paroshenko como nuevo presidente de Ucrania. Y el problema más complejo que amenaza con el desencadenamiento de un nuevo conflicto en Europa es la reintegración de Crimea a la Federación Rusa, abandonando el territorio ucraniano.

## Conclusión

Cuando Obama asumió el poder por vez primera, la relación Rusia-Estados Unidos se distendió gracias a la estrategia estadounidense del *reset*; sin embargo, ésta fue una táctica, ya que Washington necesitaba que Rusia suspendiera su respaldo a Irán y firmara las sanciones contra este país en el Consejo de Seguridad de la ONU, además de que apoyara logísticamente las operaciones militares en Afganistán. Rusia, a su vez, necesitaba que Estados Unidos dejara de apoyar a Georgia, congelara los planes de la DAM en Europa del Este y colaborara en los programas de privatización y modernización de Rusia.

Este tipo de entendimiento era constitutivamente frágil e inestable, pero aun así Washington y Moscú lo intentaron. El nuevo *start* fue el símbolo de la cúspide de las relaciones cálidas entre Washington y Moscú. Dicho entendimiento no incluyó la disminución del reposicionamiento ruso, ya que cuando Washington inició la estrategia del *reset*, los países de Europa Oriental y Georgia se sintieron abandonados e indefensos, y tampoco hallaron protección con Alemania y Francia, que prefieren acercarse a Rusia.

Al perder opciones, algunos países de Europa oriental, como Polonia, variaron su posición y, en determinado momento, intentaron alcanzar un acuerdo con



Rusia. Otros esperaban que Estados Unidos retornara a Eurasia y los respaldara de nuevo; sin embargo, el *reset* ruso-estadunidense parece haber finalizado. Los medios rusos han reportado que Moscú está forjando nuevos contratos de apoyo tecnológico militar con Irán, y Washington ha dado marcha atrás en el proyecto conjunto DAM-OTAN para sustituirlo por acuerdos bilaterales con los países de Europa oriental. Además, según Stratfor, Washington ayudaría a terceras partes para abastecer de armas a Georgia.

En suma, más de veinte años de existencia de la Rusia postsoviética mostraron lo ilusorio de la esperanza por parte de Occidente de convertirla en un socio menor de Estados Unidos y de la UE. Sin fundamento resultaron también los esfuerzos llevados a cabo por Washington y por los liberales rusos después de la desintegración de la URSS, de que Rusia no volviera a ser uno de los principales actores de la política mundial. Así, la propia tradición geopolítica de esa nación, su sistema de relaciones exteriores, sus características territoriales, militares y culturales de gran potencia, que no pueden ser revisados y cambiados a voluntad, serán un factor presente en la geopolítica de Europa en el futuro.

## Fuentes

COLÁS, XAVI

2012 “Putin se deshace de su ministro de Defensa por un caso de corrupción”, *El Mundo.es*, 6 de noviembre, en <<http://www.elmundo.es/elmundo/2012/11/06/internacional/1352188043.html>>, consultada el 6 de noviembre de 2013.

DUGUIN, ALEXANDER

2007 *Геополитика Постмодерна* [*Geopolítica posmoderna*]. Moscú: Amfora.

FRIEDMAN, GEORGE

2013 “Ucrania: On the Edge of Empires”, *Geopolitical Weekly*, 17 de diciembre, en <<http://www.forbes.com/sites/stratfor/2013/12/17/ukraine-on-the-edge-of-empires/>>.

2011a “Europe: A Shifting Battleground!”, *Strategic Forecasting*, 7 junio, en <<http://www.stratfor.com/sample/analysis/europe-shifting-battleground-part-1>>, consultada el 10 de junio de 2011.

2011b “Visegrad: A New European Military Force”, *Geopolitical Weekly*, 17 de mayo.

ISBELL, PAUL

2007 “El nuevo escenario energético y sus implicaciones geopolíticas”, *Real Instituto Elcano* no. 21, 30 de mayo, en <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/programas/geoestrategia+de+la+energ\\_a/publicaciones/escenario+global/dt+21-2007](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/geoestrategia+de+la+energ_a/publicaciones/escenario+global/dt+21-2007)>, consultada el 2 de junio de 2012.

LIFSHITS, V.M. y E.V. FEDOROVA

2012 “South Stream ‘Plan B’ May Cut Costs and Raise Commercial Viability”, *Oil & Gas Eurasia* no. 1 (enero).

NORLING, NIKLAS

2007 “Gazprom’s Monopoly and Nabucco’s Potentials: Strategic Decisions for Europe”, *Central Asia Caucasus Institute-Silk Road Studies Program (Silk Road Paper)* (noviembre).

PAPIC, MARCO

2010 “NATO’s lack of a Strategic Concept”. *Geopolitical Weekly*, 12 de octubre.

RIA NOVOSTI

2012 “Putin destituye al ministro de Defensa de Rusia”, 6 de noviembre, en <[http://sp.rian.ru/neighbor\\_relations/20121106/155476686.html](http://sp.rian.ru/neighbor_relations/20121106/155476686.html)>, consultada el 6 de noviembre de 2012.

*Rusia Hoy*

- 2012 “Destituido el ministro de Defensa Anatoly Serdyukov”, *Rusia Hoy*, 6 de noviembre, en <[http://rusiahoy.com/articles/2012/11/06/destituido\\_el\\_ministro\\_de\\_defensa\\_anatoli\\_serdiukov\\_21527.html](http://rusiahoy.com/articles/2012/11/06/destituido_el_ministro_de_defensa_anatoli_serdiukov_21527.html)>.

## SIERRA LÓPEZ, JOSÉ

- 2008 “La energía y las políticas europeas: la repercusión en España”, Real Instituto Elcano no. 15, 13 de marzo, en <[http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/DT2008/DT15-2008\\_Sierra\\_energia\\_politicas\\_europeas.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/DT2008/DT15-2008_Sierra_energia_politicas_europeas.pdf)>, consultada el 2 de octubre de 2011.

## STARINSKAIA, GALINA

- 2012 “Russia’s Oil Companies Make Plans for the Future”, *Oil & Gas Eurasia* no. 3 (marzo).

## STRATFOR

- 2011 “The Baltic-Nordic-British Relationship Summit”, 18 de enero, en <<http://www.stratfor.com/search/site/The%20Baltic-Nordic-British%20Relationship%20Summit>>, consultada el 13 de febrero de 2011.
- 2010a “Germany: Mitteleurope Redux”, 16 de marzo, en <[http://www.stratfor.com/weekly/20100315\\_germany\\_mitteleuropa\\_redux](http://www.stratfor.com/weekly/20100315_germany_mitteleuropa_redux)>, consultada el 2 de junio de 2010.
- 2010b “Germany Makes its Choice”, 7 de mayo, en <<http://www.stratfor.com/sample/geopolitical-diary/germany-makes-its-choice>>, consultada el 2 de junio de 2010.
- 2010c “The Evolution of Ballistic Missile Defense in Central Europe”, 13 de agosto, en <<http://www.stratfor.com/sample/analysis/evolution-ballistic-missile-defense-central-europe>>, consultada el 10 de septiembre de 2010.
- 2010d “German Designs for Europe’s Economic Future”, 4 de noviembre, en <<http://www.stratfor.com/sample/analysis/german-designs-europes-economic-future>>, consultada el 4 de enero de 2011.
- 2010e “Belarus Upcoming Election and relations with Russia”, 18 de diciembre, en <<http://www.stratfor.com/sample/analysis/belarus-upcoming-election-and-relations-russia>>, consultada el 19 de diciembre de 2010.
- 2009 “US Military: The Future of BMD in Europe”, 15 de septiembre, en <<http://www.stratfor.com/sample/analysis/united-states-future-ballistic-missile-defense>>, consultada el 17 de septiembre de 2009.

## THE VINEYARD OF THE SAKER

- 2012 “Russian Defense Minister Serdiukov Sacked: My Version”, *The Vineyard of the Saker*, 7 de noviembre, en <<http://vineyardsaker.blogspot.mx/search?q=Shoigu>>, consultada el 8 de noviembre de 2012.

TRUJKHACHEV, VADIM

2011 “NATO Threatens Russia with its Missile Defense System”, *Pravda.ru*, 10 de junio, en <[http://english.pravda.ru/world/europe/10-06-2011/118167-nato\\_russia-0/](http://english.pravda.ru/world/europe/10-06-2011/118167-nato_russia-0/)>, consultada el 10 de septiembre de 2013.

ESTADOS UNIDOS Y LA RECONFIGURACIÓN  
DEL ORDEN MUNDIAL EN EL SIGLO XXI.  
IMPLICACIONES PARA  
AMÉRICA LATINA Y MÉXICO



# ¿Vacío de poder o continuidad hegemónica? Estados Unidos, América Latina y el “factor chino” después de la guerra fría

*José Luis León-Manríquez\**

## Introducción

Al hacer un balance de la segunda década del siglo XXI, pocos dudan que la relación entre Estados Unidos y la República Popular China tendrá un gran impacto en la configuración del orden mundial. A medida que China afiance su transformación en una potencia multidimensional dotada de influencia económica, política, militar e ideológica, es muy probable que las tensiones globales con Estados Unidos aumenten. En este escenario, se considera pertinente profundizar en el papel presente y futuro de América Latina en el gran mapa de la relación bilateral.

Aquí se postula que la gradual disminución de la presencia económica de Estados Unidos en América Latina —y en particular en América del Sur— se leería como una manifestación del desgaste hegemónico de Washington en el mundo. Aunado a lo anterior, pese a la creciente presencia china en América Latina y la histórica centralidad de ésta en la hegemonía de Estados Unidos, el peso específico de la región en los vínculos entre Pekín y Washington resulta más bien marginal, pues ni Estados Unidos ni China parecen dispuestos a envenenar sus relaciones por causa de América Latina. La realidad, sin embargo, es dinámica. En el mediano plazo, las preocupaciones sobre la incursión de China en América Latina y el aumento de las presiones de la línea dura estadounidense podrían transformar la región en un escenario de disputa geopolítica entre las dos grandes potencias.

La primera sección de este trabajo analiza brevemente la historia de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, que han seguido una compleja trayectoria de interés, coerción, consenso y descuido. La segunda parte se aboca al estudio de las relaciones bilaterales desde los años noventa, cuando Estados Unidos juzgó que la promoción del pluralismo político y el impulso del libre mercado eran las mejores políticas hacia una América Latina en transformación y los temas de seguridad, centrales en la guerra fría, pasaron a un discreto segundo plano. El tercer apartado consigna las transformaciones políticas y económicas de América Latina en los primeros años del siglo XXI y la consiguiente parálisis de Estados Unidos para entender dichos cambios. El cuarto apartado resume los contornos de la dinámica relación comercial de América Latina con China, actor emergente en

\* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, <joseluisleonm@hotmail.com>.

la región. El trabajo cierra con un examen de las respuestas de Estados Unidos ante la presencia china en el hemisferio occidental, que fluctúan entre una vigilante tolerancia y un llamado a contener la expansión de China en el hemisferio occidental, aunque la primera ha tendido a prevalecer en la política hemisférica de Washington.

### **De la Doctrina Monroe al fin de la bipolaridad. Una larga historia de interés, negligencia, consenso y coerción**

Desde una perspectiva histórica, las relaciones Estados Unidos-América Latina se han caracterizado por tres principales tendencias. En primer término, la hegemonía estadounidense sobre la región —en especial en México, Centroamérica y el Caribe— ha sido una realidad recurrente. En segundo lugar, estas relaciones han estado sujetas a diversos ciclos de interés y desdén de Estados Unidos hacia América. En tercer término, largos periodos de hegemonía coercitiva se han alternado con ocasionales momentos de buena voluntad y consenso (Booth, 1995).

Después de independizarse de Inglaterra en 1776, Estados Unidos rápidamente estructuró un proyecto para convertirse en potencia regional y mundial. La política exterior estadounidense fue tempranamente orientada por la Doctrina Monroe, propuesta el 2 de diciembre de 1823, la cual establecía que todos los esfuerzos de países europeos de intervenir en los Estados americanos recién independizados serían vistos como actos de agresión contra Estados Unidos. Tras un cuarto de siglo y una guerra de despojo contra México, Estados Unidos completó, en 1848, su expansión territorial al océano Pacífico. Desde entonces, ese país ha realizado cientos de intervenciones diplomáticas, económicas y militares en diferentes países de América Central y el Caribe, como Cuba, Haití, Honduras, Nicaragua y México (Selser, 2001). Esta lógica de intervencionismo se redujo parcialmente durante la larga administración de Franklin D. Roosevelt (1933-1945), quien instrumentó la política del “buen vecino” hacia América Latina.

Durante la guerra fría (1945-1990), América Latina se convirtió en uno de los teatros para contención global de la Unión Soviética. Casi cualquier movimiento político que defendía una agenda progresista fue falsamente concebido como una fuerza prosoviética y, en consecuencia, como una amenaza a la seguridad nacional estadounidense. En 1954, la intervención de Washington a través de sus agencias de inteligencia fue clave para el derrocamiento del gobierno progresista de Jacobo Arbenz en Guatemala. Estados Unidos también trató, infructuosamente, de evitar la Revolución cubana de 1959, amén de invadir con éxito la República Dominicana en 1966. Como un medio para evitar nuevas revoluciones de izquierda que emularan el ejemplo cubano, en 1961, el presidente John F. Kennedy (1961-1963) lanzó la Alianza para el Progreso, destinada a mejorar las condiciones sociales y económicas en América Latina, mediante préstamos y donaciones por parte de Estados Unidos. A pesar de haber canalizado a la región 22 300 millones de dólares, hacia finales de los sesenta era claro que la Alianza virtualmente había colapsado (Smith, 1991: 72).



La década de los setenta atestiguó un nuevo ciclo de presencia coercitiva de Estados Unidos en América Latina, expresado en el apoyo de Washington a regímenes militares y anticomunistas en América Central y del Sur. En 1979, la Revolución sandinista triunfó en Nicaragua, hecho que constituyó un nuevo reto para Estados Unidos. Inicialmente, el presidente James Carter (1977-1981) mostró una posición pragmática frente al sandinismo, pero su sucesor, Ronald Reagan (1981-1989), fue mucho más agresivo. La administración de Reagan instrumentó un asedio constante al nuevo gobierno nicaragüense, proveyendo al mismo tiempo apoyo económico y militar a los gobiernos aliados de El Salvador, Guatemala y Honduras. Estados Unidos se convirtió en el principal donante de asistencia económica y militar a América Central, como parte de la estrategia de contención en contra de lo que percibía como una amenaza comunista en la cuenca del Caribe.

El balance de esta política es tan contradictorio como sangriento. Estados Unidos logró contener, finalmente, revertir el *momentum* de la Revolución sandinista y evitar los que parecían inminentes triunfos de las guerrillas de izquierda en El Salvador y Guatemala. Aunque Washington evitó inmiscuirse con tropas como lo había hecho en Vietnam en las dos décadas anteriores, su “guerra de baja intensidad” contra Nicaragua y el apoyo a las fuerzas contrainsurgentes en el resto de Centroamérica contribuyeron a generar un saldo de cientos de miles de muertos (Pastor, 2011). Con justa razón, a mediados de los ochenta, el académico Abraham F. Lowenthal (1987: 155) señalaba que, más que expresar una preocupación por la “seguridad nacional” de Estados Unidos, estas estrategias en realidad reflejaban la “inseguridad nacional” de ese país.

La intervención en Centroamérica disminuyó gradualmente en los noventa. Esta tendencia se facilitó por el fin de la guerra fría, la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y la derrota del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en las elecciones nicaragüenses de 1990. Estos hechos sucedieron a la par de iniciativas de paz impulsadas por diversos países latinoamericanos, vía el Grupo Contadora (establecido en 1983) y las naciones centroamericanas, a través del Proceso de Esquipulas (iniciado en 1986). Estas iniciativas marcaron el rumbo para negociaciones de paz, la integración de los grupos guerrilleros a la vida civil en El Salvador y Guatemala, y el desmantelamiento de las fuerzas contrarrevolucionarias (*contras*) en Nicaragua.

Otra variable que explica la pacificación de América Central en los noventa es el cambio de gobierno en Estados Unidos. A pesar de la invasión estadounidense a Panamá, en diciembre de 1989, la política latinoamericana del presidente George H. Bush (1989-1993) se caracterizó por su marcado pragmatismo, en comparación con el enfoque ideológico de su predecesor, Ronald Reagan. Tomando en cuenta las aceleradas transformaciones del sistema internacional a inicios de los noventa, la administración de Bush buscó evitar nuevos problemas en América Latina, al tiempo que encauzaba sus esfuerzos a las áreas prioritarias para la política exterior de Estados Unidos. La atención de Washington se centró en vigilar de cerca el colapso de la URSS y su área de influencia en Europa del Este, así como en reafirmar su presencia en Medio Oriente a través de la guerra del golfo Pérsico en Irak (1990-1991).

Tras la desaparición de la “amenaza soviética” en su área de influencia latinoamericana, Washington planteó un enfoque mucho más pragmático que le permitió negociar con las fuerzas centroamericanas de izquierda, en vez de procurar su aniquilación. Sin duda alguna, esta actitud favoreció las negociaciones de los gobiernos de El Salvador y Guatemala con el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), respectivamente. A través del tiempo, estas fuerzas políticas han entrado en la competencia democrática. De hecho, versiones *light* de aquellos movimientos han ganado elecciones presidenciales en América Central. En 2007, Álvaro Colom obtuvo la presidencia guatemalteca con el apoyo de una coalición heterogénea que incluía exmiembros de la URNG; en las elecciones presidenciales salvadoreñas de 2009, el candidato del FMLN, Mauricio Funes, resultó triunfador. Incluso los sandinistas nicaragüenses, que habían sido el centro de las aprehensiones estadounidenses en la década de los ochenta, regresaron al poder en 2007.

### **Los años noventa: Estados Unidos y América Latina en los tiempos de la “unipolaridad” y el libre comercio**

Con la pacificación de Centroamérica al alcance, el énfasis de la política estadounidense hacia América Latina cambió, en los años noventa, de la geopolítica a la geoeconomía. Los temas de comercio e inversión comenzaron a predominar sobre los asuntos políticos y militares que habían sido la base de la acción hemisférica de Washington. La nueva política de Estados Unidos se reflejó principalmente, pero no sólo en la Iniciativa para las Américas (Enterprise for the Americas Initiative, EAI), anunciada por el presidente George H. Bush el 27 de junio de 1990.

Los tres pilares estratégicos de la EAI fueron la propuesta para negociar una gran zona de libre comercio entre Estados Unidos y los países latinoamericanos; un programa de préstamos y un fondo de inversión de 1.5 mil millones de dólares que administraría el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y un programa de alivio a la deuda externa contraída con fuentes oficiales estadounidenses, con pagos de interés de la deuda para ser rembolsados en monedas locales. El último objetivo de esta propuesta era crear un área de libre comercio desde Anchorage hasta la Tierra del Fuego, con la clara intención de dar prioridad al comercio en lugar de la asistencia económica (The Development Gap, 1992). *Trade, not aid*, solían repetir en verso los diplomáticos estadounidenses para capturar el espíritu de la nueva estrategia.

En suma, la política de Estados Unidos para conducir sus relaciones con América Latina en los noventa fue la defensa de la democracia, la libre empresa y los acuerdos de libre comercio (ALC). La idea central de la estrategia estadounidense era que los mecanismos de mercado serían baluartes para la renovación de las economías y sociedades latinoamericanas, dañadas hasta entonces por el estatismo, la inflación, el endeudamiento y el proteccionismo. Esta idea-fuerza se conoció ex post como Consenso de Washington (Williamson, ed., 1990).

Sin temor a exagerar, se diría que este corpus ideológico, basado en la simplicidad de las ideas económicas liberales, se convirtió también en el principal instrumento para modular la América Latina de los años noventa. Probablemente, la manifestación más clara del Consenso de Washington y de la preferencia normativa por el libre mercado fue la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1994. Después de este profundo cambio, Washington esperaba que el resto de América Latina siguiera el ejemplo de México, uniéndose al libre comercio continental promovido por Estados Unidos. El TLCAN incluía ciertas cláusulas que, se pensaba, se replicarían para que otros países se subieran al carro librecambista de América del Norte.

Un consenso adicional, compartido en Estados Unidos y en casi todos los países de América Latina, tenía que ver con la interpretación de la correlación internacional de poder. La idea prevaleciente era que, después del fin del conflicto bipolar, el mundo que emergía de la guerra fría era, en lo esencial, unipolar. Con la posible excepción de Brasil y la obligada excepción de Cuba, los países latinoamericanos tendieron a asumir que ninguna otra potencia (regional o mundial) tenía la fortaleza económica, política, diplomática o militar para ser un contrapeso real frente a Estados Unidos. Correcto o no, este diagnóstico se reflejó concretamente en la diplomacia de la mayoría de los gobiernos en América Latina.

Por ejemplo, México aplicó un viraje radical de su tradicional desconfianza hacia Estados Unidos, y en 1990 comenzó a expresar una actitud cooperativa que se identificó como el “espíritu de Houston”. En una explícita formulación de su consentimiento a la hegemonía de Washington, en 1991, en el marco de una reunión de alto nivel del BID, el canciller argentino, Guido di Tella declaró que su país no deseaba relaciones platónicas, sino “relaciones carnales y abyectas” con Estados Unidos.<sup>1</sup> La visión de un dominio incuestionable de ese país sobre América Latina también apareció en las actitudes de potencias extrarregionales: tras el colapso de la URSS, la Unión Europea, Japón y China permanecieron al margen de América Latina o se acercaron con extrema precaución a esta zona. En palabras de Peter H. Smith (1996: 34), en los noventa, Estados Unidos logró estructurar una “hegemonía por *default*” en América Latina.

En tal contexto, Washington apoyó fuertemente la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), dirigida a reunir a todas las economías de América en una sola iniciativa de integración regional. En la Primera Cumbre de las Américas, realizada en diciembre de 1994 en Miami, los jefes de Estado y gobierno de los 34 países participantes acordaron alcanzar progresos sustanciales rumbo al ALCA hacia 2000 y finalizar las negociaciones correspondientes en 2005. Éstas se iniciaron en abril de 1998, durante la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile. Después de varias reuniones presidenciales y encuentros ministeriales, el ALCA abortó en 2006, en el marco de la Cuarta Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en Mar del Plata, Argentina. La iniciativa de Estados

<sup>1</sup> Para un análisis más detallado de la política exterior de Argentina durante la administración de Carlos S. Menem, véase Barcelona (1992).

Unidos se hundió en medio de fuertes críticas por parte de los líderes latinoamericanos más radicales. El único defensor del proyecto fue el entonces presidente mexicano Vicente Fox (2000-2006).

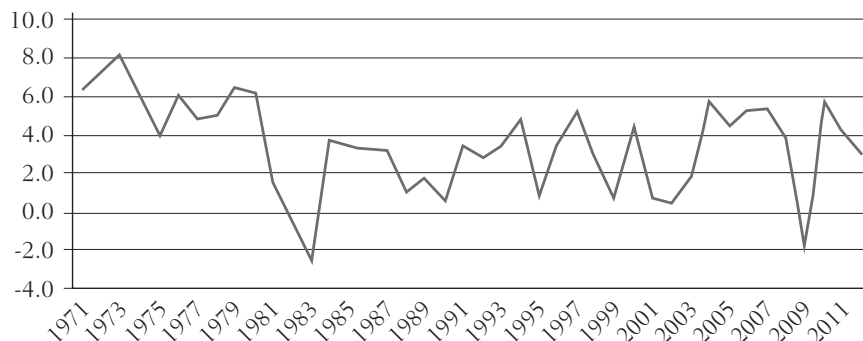
### **Hacia la izquierda y rumbo al Oriente. Estados Unidos ante la nueva configuración política y económica en América Latina**

¿Qué razones explican el fracaso estadounidense para profundizar el Consenso de Washington y avanzar hacia una integración comercial hemisférica? Antes que nada, el surgimiento, en la década del 2000, de una ola de gobiernos de izquierda. La ideología y práctica política de estos gobiernos, que se han multiplicado sobre todo en América del Sur, fluctúan entre la socialdemocracia y el populismo, pasando por el nacionalismo. Mientras gobiernos como Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela han ejercitado una retórica antimperialista y han recurrido a distintos grados de estatismo, otros como Brasil y Chile han combinado políticas distributivas, con esquemas que no afectan sustancialmente la actividad de las empresas privadas. Ya sea en sus versiones *espresso* o *descafeinada*, la izquierda comenzó a ganar sucesivas elecciones presidenciales y parlamentarias en la región. Más allá de sus prácticas políticas y de sus divergentes grados de respeto por la democracia representativa, esta “nueva izquierda” latinoamericana comparte como característica un distanciamiento del credo neoliberal que defendían los gobiernos de centro y derecha electos durante los años noventa.

El escepticismo frente a las políticas económicas ortodoxas y los ALC se ha reforzado por el crecimiento económico de América Latina desde principios de la década del 2000 (el cual se ilustra en la gráfica 1). Después de veinte años de débil desempeño económico, América Latina ha experimentado un repunte económico en el siglo XXI. Si bien el crecimiento fue menor que en los años setenta, países como Argentina, Brasil, Perú y Venezuela vivieron al menos un lustro de crecimiento sostenido, y la región experimentó una rápida recuperación de la Gran Recesión (2008-2010). Preocupados por los efectos negativos de las crisis de los ochenta y noventa, los distintos gobiernos mejoraron las políticas sociales y corrigieron los excesos del Consenso de Washington; así, la proporción de personas en situación de pobreza e indigencia en la región pasó del 48.4 por ciento en 1990 al 43.9 en 2002 y al 28.8 por ciento en 2012 (CEPAL, 2013b: 19). El crecimiento económico fue impulsado, en gran medida, por la voraz demanda china de materias primas. Más allá de las causas, el renovado crecimiento económico ubicó de nuevo a la región en el mapa de la economía y la política mundiales.

En la esfera política ocurrió otro significativo suceso: el mundo unipolar de los noventa parecía reafirmarse después del 11 de septiembre de 2001; sin embargo, las intervenciones de Estados Unidos en Afganistán (2001) e Irak (2003) comenzaron a poner en tela de juicio la hegemonía estadounidense y complicaron las relaciones de Washington con actores clave del sistema internacional, como la Unión Europea,

GRÁFICA 1  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO DEL PIB, 1971-2012  
(EN PORCENTAJE, A PRECIOS CONSTANTES DE 2005)



FUENTE: United Nations Statistics (Unstats), 2013.

China y Rusia. Como ya se señaló, en la esfera regional, el ALCA se bloqueó en buena medida por la discreta diplomacia brasileña y la abierta resistencia de los gobiernos de izquierda radical como Venezuela. Estados Unidos y Brasil, dos actores clave en el ALCA, mantenían diferentes perspectivas en los objetivos, modalidades y dinámica de la integración hemisférica. En otros frentes, Brasil también obstaculizó el acuerdo global de comercio patrocinado por Estados Unidos dentro de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y criticó el uso de establecimientos militares colombianos por tropas estadounidenses (Lyons y Meckler, 2011).

En vez de dar la bienvenida al libre comercio continental, Brasilia se preocupó más por reafirmar su liderazgo sobre América del Sur, específicamente en el Mercado Común del Sur (Mercosur). En un despliegue de franqueza durante la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec, Canadá, en 2001, el entonces presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso estableció: “para Brasil, el ALCA es una opción, mientras que el Mercosur es nuestro destino” (*La Jornada*, 2001, p. 24). En consonancia con estas palabras, los países del Cono Sur parecen estar alejando rápidamente de la influencia política y económica de Estados Unidos. Aun cuando esta nación concentró entre el 22 y el 24 por ciento de los flujos de inversión extranjera directa (IED) a América Latina entre 2007 y 2012, países como Holanda, Canadá y China han aumentado su participación relativa (CEPAL, 2013a: 35). Esto ha generado gran interés en los países sudamericanos, que ven en estos flujos de capital un medio para diversificar sus relaciones económicas exteriores.

A primera vista, las relaciones comerciales entre Estados Unidos y América Latina parecen más fuertes que nunca. Tal y como lo muestra el cuadro 1, las exportaciones estadounidenses a la región se multiplicaron 7.5 veces, pasando de

52 367 millones de dólares en 1990, a 395 229 en 2012. En términos relativos, América Latina también ganó relevancia para el comercio exterior de Estados Unidos. En 1990, la región absorbía el 13.3 por ciento de las exportaciones estadounidenses; en 2012, el porcentaje se había incrementado al 25.6 por ciento (CEPAL, 2013a). Una mirada más cercana muestra, sin embargo, una realidad menos idílica para Estados Unidos: en realidad, una parte sustancial del aumento en el comercio exterior estadounidense se explica a partir de las transacciones con Centroamérica y México. Este último país representó en 2012 casi el 55 por ciento de las importaciones latinoamericanas desde Estados Unidos (CEPAL, 2013c).

Por otra parte, aun cuando Estados Unidos sigue siendo el mayor socio comercial en las importaciones de la mayoría de países de América Latina, en términos de exportaciones figura en el segundo lugar para Brasil, Chile y Perú; en tercer lugar, para Argentina; en cuarto para Bolivia, en séptimo para Uruguay, y en undécimo para Paraguay (CEPAL, 2011c: 21). En otras palabras, la presencia económica de Estados Unidos en América Latina parece seguir un patrón de círculos concéntricos en el que la influencia estadounidense sobre sus socios latinoamericanos es directamente proporcional a la contigüidad geográfica.

En ese sentido, la presencia económica de Estados Unidos en México, América Central y el Caribe resulta menos cuestionada. Las relaciones de comercio e inversión con esta zona han sido importantes por tradición. Tanto en términos de exportaciones, como de importaciones, Estados Unidos es el principal socio comercial de México, América Central, Colombia, Ecuador y —a pesar del discurso antimperialista de los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro— Venezuela. Aunque el comercio de estos países con Estados Unidos ha ido disminuyendo en términos relativos, aún fluctúa entre el 30 por ciento y el 80 por ciento del total (CEPAL, 2011c: 14 y 21). La tendencia hacia la regionalización en esta área ha tenido lugar no sólo en términos de comercio e inversión, sino también en fenómenos como la migración y el tráfico de drogas, que desde hace tiempo son centrales en la agenda de las relaciones estadounidenses-latinoamericanas.

CUADRO 1  
ESTADOS UNIDOS. EXPORTACIONES POR REGIÓN DEL MUNDO.  
AÑOS SELECCIONADOS, 1990-2012 (MILLONES DE DÓLARES)

<i>Región/año</i>	1990	1995	2000	2010	2011	2012
América Latina	52 367	94 435	168 869	296 081	361 021	395 229
Unión Europea	104 606	126 242	168 442	240 234	269 137	265 743
Asia-12	114 566	186 605	209 634	334 904	378 577	389 491
Resto del mundo	121 326	175 682	233 386	405 891	470 996	495 103
<b>Total</b>	<b>392 866</b>	<b>582 965</b>	<b>780 332</b>	<b>1 277 109</b>	<b>1 479 730</b>	<b>1 545 565</b>

FUENTE: CEPAL (2013c).

Dado el fracaso del ALCA, la estrategia de Estados Unidos ha sido buscar acuerdos bilaterales en su zona de confort. Como resultado de este enfoque minimalista (como se observa en el cuadro 2), Estados Unidos ha firmado acuerdos con México (1994), Chile (2004), Centroamérica y República Dominicana (CAFTA DR, 2006-2009), Perú (2009), Colombia (2012) y Panamá (2012) (OEA, 2013). Cabe observar que la mayoría de estos pactos comerciales se concretaron desde mediados de la década del 2000, una vez que resultó claro que el ALCA resultaba una apuesta muy arriesgada. Salvo el TLC con Chile, el resto se negoció con economías que se adscriben a la órbita de influencia comercial estadounidense, como México, Centroamérica, el Caribe y los países andinos.

CUADRO 2  
ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE ESTADOS UNIDOS  
CON AMÉRICA LATINA (1994-2012)

<i>País(es) socio(s)</i>	<i>Fecha de suscripción</i>	<i>Entrada en vigor</i>
Panamá	28 de junio de 2007	31 de octubre de 2012
Colombia	22 de noviembre de 2006	15 de mayo de 2012
Perú	12 de abril de 2006	1° de febrero de 2009
Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR)	5 de agosto de 2004	1° de marzo de 2006- 1° de enero de 2009
Chile	6 de junio de 2003	1° de enero de 2004
Canadá y México (TLCAN)	17 de diciembre de 1992	1° de enero de 1994

FUENTE: OEA (2013), en <[http://www.sice.oas.org/ctyindex/USA/USAagreements\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/ctyindex/USA/USAagreements_s.asp)>.

Más que una estrategia de largo alcance, los ALC parecen ser una táctica estadounidense para “salvar el rostro” de sus políticas librecambistas; sin embargo, Washington parece haberse quedado sin una política medianamente coherente para los países latinoamericanos que no están incluidos en la red del comercio bilateral estadounidense. Después del 11 de septiembre, el desinterés político de Estados Unidos por América Latina se incrementó, en tanto que la prioridad de la política exterior de Washington se enfocaba en Medio Oriente. A partir de la segunda administración de Obama, Estados Unidos ha intentado reforzar también su presencia en Asia Pacífico. Es evidente que América Latina permanece en un segundo plano de las prioridades estadounidenses.

Este vacío de poder ha facilitado la emergencia de China como un fuerte actor —sobre todo en la esfera económica— en Latinoamérica. ¿Qué tan importante es esta tendencia en el contexto de las relaciones bilaterales sino-estadounidenses? ¿Cuál ha sido la posición de las administraciones de Bush Jr. y Obama acerca de este asunto? ¿Dichas políticas implican continuidad o cambio respecto de las

pasadas administraciones? Éstas y otras cuestiones serán tratadas en los siguientes apartados de este artículo.

### **Naturaleza y proyecciones de la presencia de China en América Latina**

Grandes cantidades de papel y tinta se han dedicado a explicar la creciente presencia china en el hemisferio occidental. Más allá de las diversas posturas ideológicas, pareciera que existe un consenso en señalar que el renovado interés de China por la región se explica —en orden descendente de importancia— por las siguientes causas: la búsqueda de productos alimentarios y recursos naturales, el deseo de aislar aún más a Taiwán dentro de la comunidad internacional, la insistencia en que la cooperación china con algunos de los países de la región constituye una prueba del compromiso de Pekín con el mundo en desarrollo y la posible construcción de alianzas políticas en el marco del tránsito hacia un mundo multipolar.

En los primeros años del tercer milenio, la relación sino-latinoamericana ha despertado de un largo periodo de latencia. Los lazos entre ambos lados del océano Pacífico se remontan a cinco siglos, aunque se han estrechado de forma intermitente. A lo largo de la época colonial española, en América Latina existió una relación comercial continua entre el virreinato de la Nueva España (1521-1821) y Asia. En la segunda mitad del siglo XIX, se registraron migraciones masivas chinas a Estados Unidos, Perú, Cuba y México (Spate, 1979; Haro, León y Ramírez, eds. 2011).

En 1949, como resultado de una larga guerra civil, China se dividió en dos Estados: la República Popular China en China continental y la República de China en Taiwán. Ambos se consideran el gobierno legítimo de toda China. En los años cincuenta y sesenta, Taiwán recibió el apoyo de Estados Unidos y propició su reconocimiento diplomático por la mayor parte de los Estados latinoamericanos. Hasta la fecha, los vínculos de Taiwán con Centroamérica y el Caribe representan el núcleo de sus relaciones diplomáticas con la comunidad internacional (Haro, 2011: 205). En tanto, la “China roja” era vista principalmente como una fuerza disruptiva en la región y sólo era reconocida por Cuba (Johnson, 1970; Jackson, 1995: 388-422).

La política exterior de la República Popular China emprendió un giro gradual en los años setenta, tras ser aceptada como única representante de China en los organismos internacionales. El acercamiento de ésta con Estados Unidos hizo más fácil para países latinoamericanos como Chile, Brasil y México abrir embajadas en Pekín y romper relaciones con Taipei. Tras el fin de la guerra fría, las relaciones de la República Popular China con América Latina se han intensificado, sobre todo en los asuntos económicos. Las reformas iniciadas por el líder de la República Popular China entre 1978 y 1989, Deng Xiaoping, transformaron a este país de una sociedad con un fuerte componente agrario, en la segunda mayor economía del mundo. Como muchas otras regiones del planeta, América Latina ha sido impactada por el crecimiento chino, el cual ha traído consigo nuevas oportunidades y también riesgos potenciales.



En los últimos años, los países latinoamericanos han seguido dos trayectorias diferentes en sus relaciones comerciales con China (León-Manríquez, 2011a: 163-164). La primera es característica en algunos países de América del Sur y ha sido impulsada por la necesidad de China de obtener petróleo, minerales y alimentos suficientes para dar continuidad a su proyecto de crecimiento económico. Esta demanda —como ya se asentó— contribuyó a generar un auge en el precio de los productos básicos entre 2003 y 2008 (Coxhead y Jayasuriya, 2010). Desde la primera década del siglo *xxi*, muchos países sudamericanos intentaron reorientar sus relaciones comerciales para atender la pujante demanda china de materias primas. Así, productos como el cobre de Chile y Perú, el complejo soya (granos y aceite) de Argentina, el mineral de hierro de Brasil y el petróleo de Venezuela experimentaron auges paralelos.

A pesar del apogeo de las *commodities*, la relación comercial de los países de Sudamérica con China conlleva el riesgo de reprimarizar la estructura económica y caer de nuevo en la excesiva dependencia de las materias primas que ha pautado auges y crisis en América Latina. Tras la crisis global iniciada en 2008, países como Argentina y Chile ya empezaron a experimentar ciertos choques derivados del repentino descenso en el comercio de productos básicos (Ocampo, 2009).

La perspectiva de un crecimiento más lento de la economía china, sumada al hecho de que la República Popular China exporta productos de creciente densidad tecnológica, se convierte en un reto para sostener un superávit comercial con China. De hecho, en 2012, nueve de los doce miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) registraban un déficit comercial con China.

Una trayectoria diferente se plasma en el impacto económico de China en México y Centroamérica, cuyas manufacturas (sobre todo en las industrias maquiladoras) están en competencia directa con las exportaciones chinas. México, cuyas exportaciones se conforman en tres cuartas partes por manufacturas, se ha enfrentado a la creciente competencia de la República Popular China en el mercado estadounidense. Éste ha sido de vital importancia para México desde la firma del TLCAN y en la actualidad —como lo demuestra Federico Novelo en este mismo volumen—, recibe más del 80 por ciento de sus exportaciones; sin embargo, México ha ido perdiendo terreno frente a China, que en 2003 lo desplazó como el segundo proveedor más grande de Estados Unidos.

Más allá de la competencia por los mercados de exportación, la relación entre China y estos países latinoamericanos se complica por el creciente desequilibrio comercial entre las partes. En la actualidad, México y Centroamérica registran importantes déficit en cuenta corriente frente a China. En el caso de México, por cada dólar que este país exporta a China, importa 14.5; para Nicaragua, la ratio es 1-65 y para El Salvador 1-111, aunque con un volumen comercial muy inferior al de México (León-Manríquez, 2011a: 167-168).

Ya sea que exporten materias primas o manufacturas, casi todos los países de América Latina han sido impactados por el vigoroso ascenso de China en las dos primeras décadas del siglo *xxi*. Los casos más notables son Brasil y Chile, para los cuales la República Popular China ya es el principal socio en las exportaciones. En

2000 ya ocupaba los lugares doce y cinco, respectivamente. Aun cuando China no se convirtió en el principal socio para las exportaciones de todos los países latinoamericanos, sí se posicionó como el segundo para Venezuela y Costa Rica (sitios treinta y cinco y treinta, respectivamente, en 2000), en el sexto para Colombia (treinta y seis en 2000) y en el séptimo para México (diecinueve en el mismo año) (CEPAL, 2011b: 19).

En las importaciones, el “efecto chino” es aún más claro. El cuadro 3 revela que entre 1990 y 2012 las importaciones latinoamericanas desde China escalaron de 772 a 134 056 000 000 dólares por año, multiplicándose más de 173 veces. Como efecto de esta tendencia, prácticamente en todos los países de América Latina, la República Popular China ha pasado a ocupar los lugares primero, segundo o tercero en este rubro, aunque las exportaciones de Estados Unidos a la región casi triplicaron en 2012 a las de China. Entre 2006 y 2010, la tasa de crecimiento anual de las importaciones latinoamericanas desde China fue del 22.8 por ciento, mientras el aumento de las importaciones desde socios tradicionales de la región, como Estados Unidos y la Unión Europea, fue del 5.9 y del 9.2 por ciento, respectivamente (CEPAL, 2011a: 94).

El rápido aumento del comercio de América Latina con China genera un desequilibrio fundamental. Si bien es evidente que el crecimiento de China ha propiciado un rápido repunte en la demanda de productos básicos, América Latina es sólo una de varias fuentes que alimentan este crecimiento. Esta relación comercial devino crucial para América Latina, pero no tanto para la República Popular China. Esto es visible en la posición que ocupan los países latinoamericanos entre sus socios comerciales. Si bien las exportaciones de China a América Latina pasaron del 1.2 al 6.5 por ciento del total entre 1990 y 2012, también es cierto que la región aún ocupa un lugar modesto como mercado para esos productos. En 2012, Asia Pacífico absorbía el 39.1 por ciento de las exportaciones chinas; Estados Unidos, el 17.2 por ciento; la UE, el 16.3 por ciento y el resto del mundo, en el que se incluyen África, Medio Oriente y Asia Central, el 20.9 por ciento (CEPAL, 2013a). Esto demuestra que China realiza una estrategia de diversificación global y multidimensional que minimiza el riesgo y asegura el acceso a distintos mercados (Klare, 2012: 3).

CUADRO 3  
CHINA. EXPORTACIONES POR REGIÓN DEL MUNDO.  
AÑOS SELECCIONADOS, 1990-2012 (MILLONES DE DÓLARES)

<i>Región/año</i>	1990	1995	2000	2010	2011	2012
América Latina	772	3 122	7 082	90 977	120 759	134 056
Estados Unidos	5 175	24 729	52 156	283 780	325 011	352 438
Unión Europea	6 338	20 371	41 053	311 430	356 225	334 269
Asia-12	41 422	85 096	121 444	577 156	704 556	800 613
Resto del mundo	8 384	15 461	27 466	314 421	391 839	427 406
<b>Total</b>	<b>62 091</b>	<b>148 779</b>	<b>249 203</b>	<b>1 577 764</b>	<b>1 898 388</b>	<b>2 048 782</b>

FUENTE: CEPAL (2013a).

## ¿Desafío hegemónico? Las relaciones sino-estadunidenses y sus proyecciones en América Latina

La incursión de China en América Latina ha abierto paso a Pekín en una zona que históricamente ha sido objeto —como se discutió al inicio del presente texto— de los intereses geopolíticos estadounidenses. La estrategia de la República Popular China parece ser la de participar en la región sin que implique un franco desafío a la hegemonía estadounidense. Esta cautela se refleja en el *Libro blanco sobre América Latina*, publicado por el gobierno chino a finales de 2008 (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2008). Aunque ha sido saludado en ambos lados del Pacífico como un parteaguas histórico en la relación, el texto es muy aséptico y no denota un claro deseo de Pekín por construir una contrahegemonía en América Latina. China no parece dispuesta a agregar una lucha por América Latina a la de por sí complicada agenda de su relación bilateral con Estados Unidos.

Quizá simétricamente con esta actitud china, la respuesta de Estados Unidos ante el protagonismo de la República Popular China en su “patio trasero” ha sido bastante relajada, en especial si se compara con la que mostró en anteriores incursiones de potencias extranjeras en América Latina. En la medida en que Estados Unidos dista de ser —como la mayoría de los países del mundo— un actor racional y unificado, las reacciones sobre el involucramiento de China en América Latina se han expresado en al menos dos posturas: la “línea blanda”, integrada por la Presidencia, el Departamento de Estado, legisladores y académicos liberales y de centro, y, como era esperable, la “línea dura”, que incluye ciertos sectores del Departamento de Defensa y del Congreso, académicos conservadores y algunos *think tanks* dedicados a encender focos de alarma en Washington.<sup>2</sup> Aquí postulo que, al final de cuentas, la primera posición es la que ha privado.

La “línea blanda” del Ejecutivo estadounidense se explica por la continuidad de la política abierta a negociación respecto de China, que ha sido una característica común a las políticas exteriores de William Clinton (1993-2001), George W. Bush (2001-2009) y Barack Obama (2009-2017). Como en el caso de la República Popular China, Estados Unidos no parece estar dispuesto a abrir nuevos frentes de batalla en la agenda bilateral con Pekín. Las declaraciones de funcionarios del Departamento de Estado en torno a la participación de China en América Latina suelen ser muy cuidadosas y ajenas a la retórica agresiva y anticomunista del pasado. Estos *soft-liners* argumentan que el interés de China en América Latina se basa en cuestiones económicas y niegan que las actividades chinas en el hemisferio estén dirigidas a socavar la hegemonía de Estados Unidos. Existe, sin embargo, una ligera preocupación de que Pekín se acerque demasiado a líderes de la izquierda radical como Raúl Castro, Evo Morales y Nicolás Maduro.

Por ejemplo, en 2011, el subsecretario de Estado de Barack Obama, William Burns (2011), señaló: “Dado el dinamismo económico en ambos lados del Pacífico, no es de extrañar que Asia y América Latina también hayan reconocido el potencial

<sup>2</sup> En este debate suscribo la línea de análisis planteada por Peter M. Lewis (2007).

mutuo. No debemos temer el interés económico de Asia en nuestro hemisferio, siempre y cuando las relaciones sean transparentes y se respeten las reglas”.

Sin embargo, las opiniones de línea dura impregnan otros flancos del sistema político estadounidense. De hecho, algunos pronunciamientos de legisladores y académicos beligerantes en torno a China evocan el discurso macartista de los años cincuenta. Por ejemplo, los representantes republicanos de California y Georgia, Dana Rohrabacher y Bob Barr, han pronosticado en audiencias del Congreso serios problemas para la seguridad nacional de Estados Unidos a causa de la administración del canal de Panamá por la empresa hongkonesa Hutchinson Whampoa. Los congresistas acusan a esa firma de ser muy cercana a China y a los militares de ese país (Sullivan y Villarreal, 2001: 12).

El 21 de julio de 2005, en un testimonio ante una comisión legislativa, Albert Santoli, director de la Asia-America Initiative, advirtió que China estaba instrumentando una “guerra irrestricta” contra Estados Unidos. Esta beligerancia incluiría —según Santoli— el fomento a la oposición a Washington en América Latina, el desarrollo de capacidades para una guerra cibernética y el control de puntos comerciales clave, como el canal de Panamá. Su propuesta para la acción de Washington fue tan sencilla como conocida: “Las autoridades estadounidenses deberían revisar a fondo de la Doctrina Monroe para ver cómo se puede aplicar a los actuales acontecimientos en la región” (Santoli, 2005).

Si bien este tipo de señalamientos destacan por su estridencia retórica, hasta el momento resultan minoritarios y no han provocado un endurecimiento sustancial en las posturas de las ramas Ejecutiva o Legislativa de cara a la presencia china en América Latina; sin embargo, y quizá para aplacar todos estos temores de la “línea dura”, el gobierno de George W. Bush decidió abordar las preocupaciones sobre América Latina con los altos niveles diplomáticos de China. En abril de 2006, Thomas Shannon, secretario de Estado adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental, realizó una visita a Pekín. Ésa fue la primera vez que un alto funcionario del Departamento de Estado viajó a la República Popular China con el único objetivo de sostener un diálogo sobre América Latina. Tras el viaje de Shannon, y durante la administración de Obama, ha habido otras rondas de diálogo entre China y Estados Unidos sobre asuntos latinoamericanos.

Desde la campaña presidencial de 2008, Barack Obama y sus asesores en política exterior han tratado de poner más atención —al menos en el plano retórico— en las relaciones sino-latinoamericanas. El 26 de septiembre de 2008, durante su primer debate con el candidato republicano John McCain, Obama abordó el tema en los siguientes términos: “Tenemos retos, por ejemplo, con China, a la que estamos pidiendo en préstamo miles de millones de dólares. Ellos poseen deuda nuestra con valor de un billón de dólares y están activos [...] en regiones como América Latina, Asia y África. La visibilidad de su presencia sólo se iguala a nuestra ausencia, porque nos hemos centrado en Irak” (Obama citado por Erikson, 2011: 119).

Sin embargo, en una visita a Pekín en 2010, el secretario de Estado adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental de Obama, Arturo Valenzuela, declaró:

Ciertamente China no es motivo de preocupación y, desde luego, no es una amenaza [...]. De hecho, vemos que China proporciona a América Latina muchas oportunidades para aumentar su economía, ofrecer mejores empleos y mejorar el nivel de vida [...]. Ambos [Estados Unidos y la República Popular China] nos beneficiamos de una América Latina estable y próspera que participa mucho más en el comercio mundial. En suma, ésta es una situación ganar-ganar para ambos países (People's Daily, 2010).

La ausencia de conflictos abiertos respecto de América Latina no significa que las relaciones entre China y Estados Unidos carezcan de problemas en otros ámbitos. Las áreas y grados de disenso en la compleja relación sino-estadunidense se agrupan en tres principales círculos concéntricos. La primera zona de disenso se relaciona con puntos de vista divergentes sobre entidades políticas que se hallan en el área de influencia de China (como Taiwán, Corea del Norte e Irán). Una segunda prioridad es la relación económica bilateral, que incluye el masivo déficit comercial de Estados Unidos frente a China, las presiones de Washington para la revaluación del yuan, el potencial conflicto por los recursos energéticos mundiales y el papel de ambas potencias en los procesos de integración económica en Asia Pacífico. La tercera categoría comprende un heterogéneo grupo de temas, como la preocupación por lo que Estados Unidos juzga como un veloz aumento del gasto militar chino, así como diversas cuestiones relacionadas con los derechos humanos.<sup>3</sup> América Latina sólo toca estos círculos de manera tangencial, sobre todo en los temas económicos.

Durante el gobierno de Obama (en particular desde 2011), cuando se proclamó la nueva “política del pivote asiático”, las relaciones con China se han tratado de ubicar en el centro de la política exterior de Estados Unidos (Clinton, 2011). De hecho, el tema se volvió uno de los más relevantes en la elección presidencial de 2012. En esa ocasión el golpeteo a China (*China bashing*) se convirtió en moneda corriente en las campañas políticas de ambos partidos. Mientras los republicanos como Donald Trump se quejaban de que la República Popular China estaba “violando” a Estados Unidos y el candidato presidencial Mitt Romney amenazaba con declarar a China como una “manipuladora de divisas” en su primer día de mandato, el gobierno demócrata de Obama presentaba una demanda contra Pekín ante la OMC por subsidios a la producción de automóviles (Burns, A., 2011; Harwood, 2012).

En resumen puede decirse que, frente al involucramiento de China en América Latina, en Estados Unidos han predominado las posturas cautelosas sobre los reflejos intervencionistas. La prudencia de la diplomacia china en la región y el desinterés de Estados Unidos por ésta han logrado evitar la histeria ideológica que las relaciones de la URSS con Cuba o Nicaragua provocaron en los altos círculos políticos de Washington en los años ochenta; no obstante el activismo de los grupos conservadores en Estados Unidos, tanto el Ejecutivo estadounidense como China han manejado la situación con un notable pragmatismo.

<sup>3</sup> Para profundizar en esta propuesta de análisis, véase José Luis León-Manríquez (2011).

## Conclusiones

La idea de que Estados Unidos se mantiene como actor hegemónico en América Latina tiene algo de cierto, pero también resulta una imagen inercial del pasado. Aun cuando, en los años inmediatamente posteriores al fin de la guerra fría, Estados Unidos parecía haber reafirmado su tradicional influencia en la región, esta aparente fuerza se ha difuminado en las décadas subsecuentes. A ello ha coadyuvado la política regional estadounidense, que desde los noventa se ha circunscrito sobre todo a los temas económicos; ha carecido de iniciativas político-diplomáticas coherentes y ha mostrado una visión poco clara de los cambios políticos y sociales acontecidos en la región en la primera y segunda décadas del siglo xxi.

A pesar de sus sedicentes buenas intenciones, la Iniciativa de las Américas, el ALCA, el Consenso de Washington, la defensa de la democracia y el apoyo a la lucha contra las drogas en países como Colombia y México han sido insuficientes, por sí mismos, para manejar con una visión de largo aliento las cada vez más complejas relaciones de Washington con América Latina. En estas circunstancias, la política de Estados Unidos hacia la región resulta una solución subóptima en términos de los propios intereses hegemónicos de Washington. Paradójicamente, esta pasividad ha abierto opciones de reinserción internacional para los países de América Latina que han buscado socios extrarregionales y han apostado por políticas económicas que no recitan el evangelio del Consenso de Washington.

El análisis de las tendencias económicas —y en particular del comercio— entre Estados Unidos y América Latina muestra dos procesos paralelos: por un lado, la continuidad de la primacía estadounidense en México, Centroamérica, el Caribe y la región andina; no es casual en absoluto que los países que integran esas regiones mantengan un robusto intercambio comercial con su socio del Norte. Por el otro, los países de América del Sur muestran una dinámica de diversificación comercial, en la que el aumento de los intercambios con Estados Unidos resulta menor que el incremento del comercio de esos países con regiones como Asia Pacífico, Europa o la propia Sudamérica. El resultado de este proceso es una diversificación de los socios comerciales de la subregión y un paulatino alejamiento sudamericano de la esfera comercial estadounidense. A querer o no, este proceso parece generar efectos pertinentes en el ámbito de la política internacional y contribuir a la gradual erosión de la primacía de Estados Unidos, incluso en su área natural de influencia.

El actor emergente en América Latina, pero especialmente en el sur de la región, es China. La película de una potencia extracontinental tratando de abrirse camino en América Latina ya se proyectó anteriormente, con actores como la Alemania nazi en los años treinta, la Unión Soviética en los sesenta y setenta, y Japón y Europa en los ochenta. Pero China tiene hoy una presencia económica en América y en el mundo abrumadoramente superior a la que, por ejemplo, la Unión Soviética pudo haber soñado. ¿Significa esto que una nueva bipolaridad se irá desarrollando en América Latina? En el espacio transcurrido en las primeras dos décadas del siglo xxi, Washington y Pekín han sido muy cautos y han evitado prácticas o discursos

de disputa hegemónica en la región, a la que asignan una escasa prioridad política y estratégica. En Estados Unidos ha prevalecido lo que en otros capítulos de este volumen se denomina “internacionalismo liberal”; esto, sumado a la interdependencia que genera la masiva posesión de China de bonos del Tesoro estadounidense y a la densa agenda bilateral entre ambos países, explicarían en gran medida la moderación de Washington. Que esto haya sido así hasta el momento, no significa que en el futuro no se presenten tensiones geopolíticas entre Estados Unidos y China en América Latina.

## Fuentes

BARCELONA, EDUARDO

1992 *Relaciones carnales*. Buenos Aires: Planeta.

BOOTH, JOHN A.

1995 “Central America and the United States: Cycles of Containment and Response”, en J.D. Martz, ed., *United States Policy in Latin America: A Decade of Crisis and Challenge, 1981-1991*. Lincoln: University of Nebraska Press.

BURNS, ALEXANDER

2011 “GOP Sees Red over China”, *Politico*, 24 de mayo, en <<http://www.politico.com/news/stories/0511/55559.html>>, consultada el 14 de julio de 2013.

BURNS, WILLIAM J.

2011 “Remarks at World Affairs Councils of America National Conference”. Washington, D.C.: Department of State, 4 de noviembre, en <<http://www.state.gov/s/d/2011/176667.htm>>, consultada el 2 de septiembre de 2013.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

2013a *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2012*. Santiago de Chile: CEPAL.

2013b *Panorama social de América Latina 2012*. Santiago de Chile: CEPAL, enero.

2013c *Sistema Interactivo Gráfico de Datos de Comercio Internacional (SIGCI)*, en <[http://www.cepal.org/comercio/serieCP/eclctrade/serie\\_spanish\\_102.html](http://www.cepal.org/comercio/serieCP/eclctrade/serie_spanish_102.html)>, consultada el 28 de octubre de 2013.

2011a *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La región en la década de las economías emergentes*. Santiago de Chile: CEPAL.

2011b *People's Republic of China and Latin America and the Caribbean. Ushering in a New Era in the Economic and Trade Relationship*. Santiago de Chile: CEPAL.

2011c *The United States and Latin America and the Caribbean. Highlights of Economics and Trade*. Santiago de Chile: CEPAL, marzo.

CLINTON, HILLARY

2011 “America's Pacific Century,” *Foreign Policy* (noviembre), en <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas\\_pacific\\_century](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century)>.

COXHEAD, IAN y SISIRA JAYASURIYA

2010 “China, India and the Commodity Boom: Economic and Environmental Implications for Low-income Countries”, *World Economy* 33, no. 4 (abril), 525-551.



ERIKSON, DANIEL P.

- 2011 “Conflicting US Perceptions of China’s Inroads in Latin America”, en Adrian H. Hearn y José Luis León-Manríquez, eds., *China Engages Latin America. Tracing the Trajectory*. Boulder: Lynne Rienner.

HARO NAVEJAS, FRANCISCO

- 2011 “China’s Relations with Central America and the Caribbean States: Reshaping the Region”, en Adrian H. Hearn y José Luis León-Manríquez, eds., *China Engages Latin America. Tracing the Trajectory*. Boulder: Lynne Rienner.

HARO NAVEJAS, FRANCISCO, JOSÉ LUIS LEÓN y JUAN JOSÉ RAMÍREZ, eds.

- 2011 *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, vol. 6, *Asia*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, parte I, en <[http://www.sre.gob.mx/acervo/images/libros/RI/vol\\_6\\_asia.pdf](http://www.sre.gob.mx/acervo/images/libros/RI/vol_6_asia.pdf)>.

HARWOOD, JOHN

- 2012 “The Electoral Math of Romney’s Stance on Trade With China”, *The New York Times*, 23 de marzo, en <<http://www.nytimes.com/2012/03/23/us/politics/mitt-romneys-stance-on-china-trade.html?pagewanted=all>>, consultada el 12 de agosto de 2012.

JACKSON, STEVEN F.

- 1995 “China’s Third World Foreign Policy: The Case of Angola and Mozambique, 1961-1993”, *The China Quarterly*, no. 142 (julio): 388-422.

JOHNSON, CECIL

- 1970 *Communist China and Latin America, 1959-1967*. Nueva York: Columbia University Press.

KLARE, MICHAEL T.

- 2012 “China’s Imperial Predicament”, *Le Monde Diplomatique*, 3 de septiembre.

LA JORNADA

- 2001 “El libre comercio no será tema de la Cumbre de las Américas; Bush no logró el *fast track*”, *La Jornada*, 20 de abril, 24.

LEÓN-MANRÍQUEZ, JOSÉ LUIS

- 2011a “China’s Relations with Mexico and Chile: Boom for Whom?”, en Adrian H. Hearn y José Luis León-Manríquez, eds., *China Engages Latin America. Tracing the Trajectory*. Boulder: Lynne Rienner.
- 2011b “De la luna de miel a la cotidianeidad. Las relaciones China-Estados Unidos en la administración Obama”, *Estudios de Asia y África* 46, no. 2 (mayo-agosto), 377-405.

LEWIS, PETER M.

- 2007 “La presencia de China en América Latina. Un tema controvertido”, *Estudios internacionales* 39, no. 156 (enero-marzo).

LOWENTHAL, ABRAHAM F.

- 1987 *Partners in Conflict. The United States and Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

LYONS, JOHN y LAURA MECKLER

- 2011 “China Shadow Follows Obama in Latin Trip”, *The Wall Street Journal*, sec. “Business”, 19 de marzo, en <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703512404576208642116371086.html>>, consultada el 2 de abril de 2012.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA

- 2008 *China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean*. Pekín: Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China.

OCAMPO, JOSÉ ANTONIO

- 2009 “Latin America and the Global Financial Crisis”, *Cambridge Journal of Economics* 33, no. 4: 703-724.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

- 2013 “Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE)”, en <[http://www.sice.oas.org/ctyindex/USA/USAagreements\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/ctyindex/USA/USAagreements_s.asp)>, consultada el 13 de octubre de 2013.

PASTOR, RODOLFO

- 2011 *Historia mínima de Centroamérica*. México: El Colegio de México.

PEOPLE’S DAILY

- 2010 “China ‘not a Threat’ in L. America”, *People’s Daily Online*, 19 de agosto, en <<http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90883/7109092.html>>, consultada el 5 de abril de 2013.

SANTOLI, ALBERT

- 2005 “China’s Strategic Reach into Latin America”. Washington, D.C.: Hearing before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, 21 de julio.

SELSEY, GREGORIO

- 2001 *Cronología de las intervenciones extranjeras en América Latina: 1899-1945*. México: UNAM.

SMITH, PETER H.

- 1996 “The United States, Regional Integration, and the Reshaping of the International Order”, en Shoji Nishijima y Peter H. Smith, eds., *Cooperation or Rivalry? Regional Integration and the Pacific Rim*. Nueva York: Westview Press.

SMITH, TONY

- 1991 “The Alliance for Progress: The 1960s”, en Abraham F. Lowenthal, ed., *Exporting Democracy: The United States and Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

SPATE, OSKAR H.K.

- 1979 *The Spanish Lake*. Canberra: ANU Press.

SULLIVAN, MARK P. y M. ÁNGELES VILLARREAL

- 2001 “Panama-U.S. Relations”, *CRS Issue Brief for Congress*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, marzo.

THE DEVELOPMENT GAP

- 1992 “The Enterprise for the Americas Initiative: Description and Update”. Washington, D. C.: The Development Group for Alternative Policies.

UNITED NATIONS STATISTICS

- 2013 <unstats.org>.

WILLIAMSON, JOHN, eds.

- 1990 *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?* Washington, D. C.: Institute for International Economics.



## Entre inercias y nuevas realidades: la relación México-Estados Unidos

*Leonardo Curzio\**

Ocurre cada doce años: los calendarios políticos de México y Estados Unidos se alinean de forma que ambos procesos electorales corren paralelamente y las dos administraciones presidenciales arrancan de manera casi simultánea.<sup>1</sup>

### **Fox y Bush: de la euforia al muro**

El juego de expectativas que esta convergencia decenal despierta no tiene un patrón preestablecido. Es desigual tanto en lo que concierne a las esperanzas de cambio, como en lo relativo a los resultados. En algunos casos, las expectativas crecen de manera considerable, como ocurrió en el 2000, cuando Vicente Fox y Georges W. Bush accedían a la primera magistratura de sus respectivos países. El arribo de la alternancia en México de la mano de un presidente pro empresarial y claramente pro estadounidense ocurría en un cambio de siglo en el que México se presentaba (después de una larga y muy dolorosa secuencia de reformas) con una solidez macroeconómica relativa y una integración creciente con la economía del vecino. La muy favorable acogida que Vicente Fox tuvo por parte de Bush (y un amplio sector de la clase política de aquel país) permitió abrir, como no había ocurrido en el pasado, una incipiente discusión pública sobre la posibilidad de un nuevo modelo de integración con los vecinos. Por aquellos años se fantaseaba con la posibilidad de superar el horizonte del libre comercio (que había sido alcanzado en los noventa). La imaginación volaba en todas las direcciones imaginables con una entelequia llamada “NAFTA plus” (cualquier cosa que eso significara) que metafísicamente se asociaba con una especie de integración al estilo europeo. México contaba ya con una solidez económica importante que facilitó que los temas financieros y de deuda externa (que habían dominado el contenido de la relación desde 1982) ya no estuvieran presentes y se hablara de otros capítulos de la relación bilateral.

En el arranque simultáneo de ambos gobiernos se asumió, además, que la materialización de un acuerdo migratorio (que contemplara la regularización de millones de indocumentados mexicanos residentes en territorio estadounidense)

\* Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del norte, UNAM, <leonardocurzio@nrm.com.mx>.

<sup>1</sup> En México, inicia el 1° de diciembre y en Estados Unidos, el 20 de enero.

no sólo era factible, sino que además estaba muy cerca de alcanzarse. El gobierno mexicano apostó fuerte por conseguir esos objetivos. Desafortunadamente, esas aspiraciones nunca llegaron a concretarse por razones que han sido analizadas con amplitud en otro trabajo (Curzio, 2007) y que no es oportuno retomar in extenso en la brevedad de estas páginas. Baste decir que el principal impedimento para aterrizar esos propósitos fue el atentado terrorista de septiembre de 2001. La respuesta estadounidense al ataque de Al-Qaeda fomentó el ensimismamiento de la potencia y su repliegue defensivo (con toques paranoides que universalizaron el riesgo y promovieron la lógica de la fortificación del Estado nacional) fue en detrimento de sus socios y aliados, el primero de éstos, México, que comparte una extensa frontera terrestre con aquella potencia.<sup>2</sup>

En efecto, la respuesta estadounidense a la crisis del 2001 canceló la posibilidad (si es que el breve optimismo del 2000 era fundado) de avanzar en una agenda que profundizara la integración (reconociendo las complementariedades de sendas economías y demografías) y construir instituciones supranacionales que ayudaran a edificar la infraestructura que favoreciera la competitividad global de la región y coadyuvara a reducir las enormes diferencias sociales y económicas existentes entre estos dos países. La hipótesis de que se conseguiría un acuerdo migratorio se desvaneció; las ventajas de ya no ser un país problemático en el ámbito financiero se dieron por descontadas y el famoso “bono democrático” que la alternancia política había redituado se diluyó en un mar de contradicciones y reproches mutuos.

Cabe señalar que si la disposición anímica de la potencia a atender la agenda del vecino se redujo hasta casi desaparecer, la forma en que México respondió política y emotivamente a los atentados contribuyó a desinflar el ánimo con el que los “dos amigos” inauguraban sus gobiernos. Conviene recordar que días antes de que ocurrieran los atentados, el gobierno de Fox denunció el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y propuso ser la sede de una conferencia hemisférica para rediscutir el concepto de seguridad en el siglo XXI. El intento fue audaz, se debe reconocer, pero el resultado fue un rotundo fracaso. Perdimos, en esa coyuntura, la oportunidad (probablemente irrepitable) de estrechar el abismo espiritual que históricamente ha existido entre estos dos países. En los momentos en los que los vecinos buscaban (según la expresión del exembajador Davidow) un fraternal abrazo, México no se los pudo dar por una indigesta combinación de complejos y mezquinos cálculos políticos. México no acreditó ser un país emotivamente cercano en términos de seguridad y, en consecuencia, la aspiración de construir una plataforma de integración regional más cohesionadora y generosa perdió la base fundamental que requiere todo proyecto político que es la comunión de ideas, valores y sensibilidades.

Las seculares distancias espirituales entre los dos países, lejos de mitigarse por la complementariedad económica y por constituir un mismo perímetro de seguridad, han permanecido. La imagen de México en Estados Unidos se ha deteriorado severamente en estos años. Los emigrantes mexicanos han sido crecientemente

<sup>2</sup> Sobre los impactos en la relación bilateral, específicamente en la frontera norte, véase Ramos (2005).

estigmatizados en la esfera política y las alusiones a ellos en los medios de comunicación son cada vez más agresivas y desconsideradas. De estas percepciones negativas han derivado iniciativas como la construcción de un muro fronterizo y un abanico de legislaciones locales con contenidos abiertamente xenofóbicos en estados con una elevada proporción de población de origen mexicano, como Arizona.

Sin embargo, la interacción entre los dos países va más allá de la retórica. En números redondos, en Estados Unidos viven alrededor de 32 millones de personas que declararon tener origen mexicano, es decir, el 10 por ciento de la población de ese país. De los cuales, cerca de doce millones nacieron en nuestro país. Del grupo de inmigrantes casi seis millones son indocumentados. Si descontamos a éstos y a los inmigrantes con tarjeta de residencia y nos quedamos con los ciudadanos “mexicoamericanos”, uno infiere que por lo menos veinte millones tendrían los dos pasaportes. Es decir, una población binacional de proporciones formidables, que en buena lógica debería modificar las percepciones vigentes en ambos lados de la frontera. Sorprendentemente esto no sólo no ocurre, sino que en muchos sentidos hemos constatado una intensificación de los prejuicios en contra de México y los mexicanos.

Es verdad que el problema no se halla sólo en el otro lado del río Bravo. Una buena parte de los mexicanos sigue viendo a Estados Unidos con un prisma del siglo XIX y subsisten visiones propias de la guerra fría sobre la potencia. Estados Unidos no es percibido por estos sectores como un país con el que compartimos millones de personas de nuestra misma estirpe y que en muchos casos tienen (además del pasaporte estadounidense) la nacionalidad mexicana. Se conserva, más bien, la visión tradicional de un país anglosajón arrogante y distante. Es probable que en la medida en que la comunidad mexicoamericana tenga un papel más relevante en la vida de ese país,<sup>3</sup> la cercanía se sienta más pero, hoy por hoy, eso no ocurre.

Entre los estadounidenses blancos el creciente porcentaje de “mexicoamericanos” en la población de Estados Unidos genera reacciones diversas. En algunos influyentes grupos se reconoce que esto implica una revolución demográfica con todas sus expresiones políticas y económicas. Ganar elecciones en muchos distritos depende de esos grupos étnicos. Hay también un sector económico (cada vez más amplio) que se beneficia del bilingüismo de esa comunidad que de forma creciente desplaza en el mercado laboral al tradicional estadounidense exclusivamente anglohablante.

Paralelamente, el nativismo ha despegado de forma preocupante y no sólo en sus versiones más procaces (como el polémico *sheriff* de Maricopa, Joe Arpaio, o algunos estridentes comentaristas de radio), sino entre distinguidos intelectuales que ven en la población de origen mexicano una amenaza a su

<sup>3</sup> La gravitación del voto latino en la reelección de Obama de 2012 ha abierto una interesante veta de análisis sobre la reafirmación y el empoderamiento de las comunidades mexicoamericanas y latinas en un sentido más amplio. Puede ser la primera expresión de una nueva realidad política más consonante con el peso demográfico que la población de origen mexicano tiene en la población total. El tema se ha analizado en múltiples análisis periodísticos (véase Barreto y García, 2012: 16-19).

identidad angloprotestante.<sup>4</sup> Una de las prioridades del gobierno de Enrique Peña Nieto (EPN) debería ser profundizar la relación con la diáspora y con esa nueva comunidad de estadounidenses de origen mexicano que, en muchos casos, mantienen vínculos muy fuertes con sus familias y permiten a la economía mexicana tener dos importantes válvulas (además de las remesas) que son la exportación de productos mexicanos (lo llaman “mercado de la nostalgia” en los circuitos comerciales de Estados Unidos) y el flujo de turistas extranjeros. Buena parte de los cerca de seis millones de estadounidenses que visitan México son “paisanos” que vienen a ver a sus familias o a disfrutar de la madre patria.

### Salinas y Bush: el TLCAN

En otras aperturas coincidentes de administración en México y Estados Unidos, las expectativas de arranque fueron más conservadoras que en la de Fox y Bush; sin embargo, se consiguieron resultados más concretos y duraderos, como ocurrió al inicio de las de Carlos Salinas de Gortari y Georges H. Bush en 1988. En aquella coyuntura, la comisión que evaluó el futuro de las relaciones entre ambos países (CSFRMEU, 1988) no era proclive a la grandilocuencia ni a proponer proyectos particularmente novedosos; por el contrario, se centraba, con enorme serenidad, en evaluar la compleja relación bilateral y los distintos capítulos que la integran. Constataba, de entrada, las distancias culturales que separan a los dos países y las discrepancias de ambos gobiernos en el tratamiento de los temas de América Central y el derecho internacional.

En el ámbito estrictamente bilateral, abordaba el entonces espinoso tema de la economía. En otra sección, se aludía el tema migratorio que originaba también frecuentes fricciones entre los dos países y en el cuarto apartado se ocupaba del tema de las drogas y su combate, fuente de graves enfrentamientos y roces por la incursión de agencias de seguridad (como la DEA) en territorio nacional sin contar con el consentimiento del gobierno mexicano.

Una buena parte del mapa dibujado entonces por los expertos sigue vigente, con la salvedad de la relación económica y comercial que ha experimentado tres procesos insoslayables a la hora de hacer balances de lo que se ha hecho y de lo que se puede hacer. Me parece relevante extraer lecciones de esa experiencia que sean útiles para otros campos de una muy amplia relación que se ha movido históricamente entre la cooperación y el conflicto. Considerémoslas con detalle.

La primera de éstas es el conjunto (no se trata de un proceso lineal y único) de procesos de negociación de la deuda externa, los cuales arrancan con los esfuerzos

<sup>4</sup> El caso más famoso y comentado es el de Samuel Huntington, pero otros autores como Peter Skerry, del Boston College, manifiestan su preocupación. La discusión más amplia, así como sus implicaciones demográficas (incluso bélicas) de esta predominancia de los mexicoamericanos en el grupo de migrantes es retomada en varios espacios (Kaplan, 2012; especialmente el último capítulo, titulado “Braudel, Mexico and Grand Strategy”). La polémica sobre el creciente número de mexicoamericanos y migrantes a Estados Unidos también se retoma en el contexto de un eventual declive del poder de la potencia (Brzezinski, 2011: 106).



del entonces secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog,<sup>5</sup> en 1982 y pasan por un importante proceso de negociación que sistematizó hasta 1994 José Ángel Gurría (1994).

Cuando la deuda externa parecía cosa del pasado, el imprudente manejo económico y la falta de transparencia del gobierno de Salinas de Gortari impulsaron al país de regreso a la vorágine del endeudamiento. Sin entrar en detalles (muchos de éstos bastante aleccionadores), México requirió de nueva cuenta, en el arranque de gobierno de Zedillo, de un paquete de rescate en (1994) que se coronó con el “macropréstamo” (gestionado por el presidente Clinton) para dar viabilidad económica al socio comercial. Clinton, acérrimo crítico del TLCAN durante su campaña, ya como presidente puso a México como ejemplo en materia de integración comercial en la Primera Cumbre de las Américas. Aquella coyuntura tiene muchas lecciones que deben revisarse con más detenimiento, ya que pueden ser muy útiles para reducir el déficit de credibilidad de Enrique Peña Nieto (en sectores influyentes del *establishment* estadounidense) con el que arranca su sexenio. Una relación desigual ubica sus momentos de mayor cercanía en los contextos más críticos y, aunque para muchos era contradictorio, Estados Unidos apoyaba el rescate de México no porque lo moviera un espíritu altruista, sino porque la interdependencia era tan elevada que al ayudar a México la potencia protegía su propio interés nacional. Las economías de los dos países se reconocían como interdependientes. En contraste, en otros temas como el de seguridad no hemos logrado que esta interdependencia sea diáfana e indisputable, como sí ha ocurrido en el terreno económico y comercial.

La segunda es que la profesionalización del aparato burocrático mexicano rindió frutos en el campo de la credibilidad y la construcción de confianza. El perfil, crecientemente técnico, de los funcionarios del gabinete económico aumentó la confianza de que la conducción del proceso de estabilización y reformas no estaría (en primera instancia) sujeta a la lógica política partidista. En un país como México, donde la buena parte de la administración pública sigue dominada por la lógica del amateurismo y el cálculo político electoral, contar con burocracias profesionales ayuda a que el diálogo binacional sea más confiable, productivo y serio. La posibilidad de tener una interlocución fluida en los temas financieros permitió crear mayores círculos de confianza entre los gobiernos de ambos países. Además del perfil de los funcionarios (que siempre ayuda) el Estado mexicano se sometió a una serie de reformas (como la autonomía del Banco de México, leyes de responsabilidad presupuestal, reglas para el funcionamiento de los órganos reguladores, etc.) que le dieron credibilidad interna y externa. Una de nuestras grandes debilidades, en el ámbito de la gestión de fronteras y buena parte del aparato de seguridad y procuración de justicia, es que las corporaciones mexicanas no están profesionalizadas y no proyectan credibilidad. Un país institucionalmente sólido genera confianza entre sus contrapartes.

<sup>5</sup> Algunos de los detalles los ha revelado en un muy interesante libro de memorias (Silva Herzog, 2007).

La tercera es que una relación bilateral más institucionalizada permite reducir la discrecionalidad política e incentiva (más allá de los prejuicios) conductas que se mueven dentro de ciertos parámetros. En el ámbito económico y comercial, la crisis de 1994 se resolvió de determinada forma por el entramado institucional que ya se tenía (incluido un pequeño fondo de rescate), con independencia de las opiniones políticas de Clinton sobre el TLCAN (que por cierto no eran las mejores), o las simpatías personales que tuviera por Zedillo. En seguridad, por ejemplo, no tenemos nada parecido. Está en el interés de México profesionalizar sus aparatos de seguridad para ganar credibilidad e institucionalizar la relación en la medida de lo posible.

Pero regresemos al periodo 1988-1999. A diferencia de Fox, que contó con una muy amplia legitimidad democrática, Salinas de Gortari fue electo presidente pese a la muy fundada sospecha de un masivo fraude electoral que los vecinos, tan preocupados por el “fraude patriótico” operado en Chihuahua unos años antes,<sup>6</sup> dejaron pasar sin mayores observaciones. Quedaba claro, entonces, que el principio general de política exterior, según el cual para Estados Unidos la naturaleza del régimen político en México no es tan relevante como su capacidad de generar orden, estaba vigente. Sin detenerse a analizar sus credenciales democráticas, el gobierno de Bush decidió (en el particular e irreplicable contexto del fin de la guerra fría) ofrecer a su vecino del Sur un modelo de integración circunscrito a los temas comerciales que venía a replicar la propuesta que le había hecho a Canadá previamente. El llamado “espíritu de Houston” imprimió un sello de cercanía y cooperación entre los presidentes electos y éste se concretaría algunos años después en el TLCAN, que contribuyó decisivamente para que el tema económico (con, por supuesto, el bache de 1994) dejara de ser un capítulo problemático en la relación bilateral. De hecho, cuando Ernesto Zedillo concluyó su mandato, asistió a Washington a la firma del último tratado de fronteras entre los dos países y toda la agenda ligada a la deuda externa y la inestabilidad económica del país ya no estaría presente en la agenda bilateral. Por el contrario, la convergencia económica, comercial y financiera entre los dos países se percibía como una fuente de cooperación bien institucionalizada y con un enorme potencial para dinamizar la región de América del Norte en su conjunto.<sup>7</sup>

Debe subrayarse que, en 1988, cuando los procesos electorales estaban en marcha en ambas naciones, muy pocos observadores intuyeron que la convergencia de Salinas y Bush en temas económicos rendiría un fruto como el TLCAN. El entonces secretario de Comercio y artífice de esa apertura, Jaime Serra Puche, sugirió en una famosa entrevista que, aunque la idea se incubó previamente, tenían el temor de que una reacción hipernacionalista en México bloqueara políticamente la aprobación del instrumento que facilitaba el comercio y la inversión en la región.

<sup>6</sup> Para valorar la importancia del proceso electoral de Chihuahua en 1986, conviene revisar el sintético pero muy preciso y memorioso capítulo sobre el tema en el libro de Preston y Dillon (2004: 65).

<sup>7</sup> Se han hecho múltiples argumentaciones sobre las motivaciones del TLCAN, pero un buen contexto y una explicación argumentada se halla en Rozenal (1994: 58).

El TLCAN fue una de las más importantes novedades en el ámbito global, pues ejemplificaba la forma en que la potencia hegemónica respondía a la nueva configuración del orden mundial. Esa decisión daría como resultado el más importante de los cambios en la relación bilateral en los últimos años. La vinculación económica de ambos países se ha incrementado y eso ha promovido la formación de intereses comunes cada vez más sólidos y evidentes. La opinión de muchos sectores es que, a más de veinte años de su firma, el TLCAN requiere una revisión para dinamizar por completo a la región e inyectarle nuevas energías para volverla más competitiva. Peña Nieto comparte esa opinión, pero no nos anticipemos, más adelante retomaremos este tema.

### **Obama y Peña, ¿qué cabe esperar?**

En el caso de Barack Obama y Enrique Peña Nieto, el contexto es muy diferente a los dos precedentes. En primer lugar porque, a diferencia de los dos procesos evocados, no hay dos nuevos inquilinos en Los Pinos y en la Casa Blanca. Obama fue reelecto en 2012 después de un desgastante proceso electoral y una polarización política que mantuvo a ese país literalmente al borde del abismo económico, con lo cual su atención sobre la agenda bilateral fue muy limitada. En realidad, lo ocurrido durante la campaña electoral no supuso una discontinuidad. A lo largo de sus primeros cuatro años de gobierno, Obama tuvo que ocuparse de terminar dos guerras y sacar a la economía de su país de la más severa crisis financiera (y después económica) desde el *crack* de 1929 y, en consecuencia, su trato con México ha sido muy cordial, pero muy restringido. Obama no ha tenido mucho espacio para ampliar la agenda con México en el ámbito económico; tampoco ha tenido espacio político para procesar ante su Congreso una de sus promesas de campaña en 2008 (reiterada en 2012): concretar una reforma migratoria que equilibre las preocupaciones de seguridad con los mercados de trabajo. Con dificultad logró colar la llamada *Dream Act*, que ampara a los hijos de indocumentados que tengan ya una formación y estén plenamente integrados a la vida de Estados Unidos. En el inicio de su segundo periodo, se abre una posibilidad seria para un acuerdo bipartidista que facilite el procesamiento de una reforma migratoria, pero en su primer mandato la agenda bilateral México-Estados Unidos se concentró en el tema de la frontera y la cooperación en materia de seguridad y combate a las drogas.

México, mientras tanto, ha gozado de una relativa estabilidad económica e incluso ha experimentado un crecimiento relativo superior al de su vecino, aunque la dependencia del sector exportador del mercado estadounidense se haya convertido en un freno para el desarrollo de su economía. Peña Nieto llegó al poder tras un proceso electoral competido y proyectando una enorme suspicacia en amplios sectores de opinión de aquel país por el retorno del PRI al poder. El regreso del tricolor planteaba la inquietud de que las líneas generales de la política de seguridad desplegadas por Felipe Calderón se modificaran y se abriera la puerta a un “acuerdo tácito” o “pacto” para volver a una suerte de convivencia entre autoridades

y organizaciones criminales, con el fin de reducir los niveles de violencia que ensangrentaban al país.

Aunque al PRI no le resulta agradable reconocerlo, sigue siendo una idea muy difundida en Estados Unidos que ese partido no suele gobernar con apego a la ley, sino como una maquinaria cuyo objetivo principal es preservar el poder. Cambiar esta percepción fue un objetivo central del gobierno, pero al mismo tiempo deben contrarrestarse dos imágenes que han crecido en sectores influyentes de la opinión pública, el *establishment* y en el gran público: la primera es que México está muy cerca de ser el principal problema de seguridad de Estados Unidos; la segunda es que el gobierno mexicano es incapaz, por sus propios medios y recursos, de establecer orden y tranquilidad. El gobierno mexicano puede considerar muy sesgadas esas apreciaciones, pero no hay duda de que hay un amplio trabajo por desarrollar en materia de modificación de percepciones. La cautela de la administración de Obama se expresa en el comunicado de la Casa Blanca, con motivo de la visita de Peña Nieto en las postrimerías de noviembre del 2012. En dicho documento se establecía que el mandatario mexicano planteó a su homólogo estadounidense un proyecto de reformas, y el inquilino de la Casa Blanca dejó ver que “lo seguirá muy de cerca” (Compton, 2012). Ningún entusiasmo fuera de la corrección diplomática se desprende del mismo.

Entre las comunidades de paisanos, el viejo partido oficial tampoco tiene una muy buena imagen. Durante años, el régimen priista mantuvo una legislación restrictiva en materia de doble nacionalidad y nunca desplegó una política de acercamiento con la diáspora. Aunque el voto de los mexicanos en el exterior es aún muy poco representativo del universo de aquéllos que viven en Estados Unidos,<sup>8</sup> al gobernante priista no le fue bien entre sus paisanos.

La deteriorada imagen del PRI impacta a Peña, aunque el presidente la ha intentado atajar desde el primer momento de su mandato con una bien pensada y dosificada ofensiva mediática. Su primera y muy certera muestra fue un artículo en el influyente diario *The New York Times* (Peña Nieto, 2012) que analizaremos a continuación. El esfuerzo hasta ahora ha tenido su punto culminante en la publicación de un suplemento en *The Economist* (2012), en el que se plantea la enorme oportunidad que el país tiene de progresar económicamente. De manera paralela al esfuerzo del gobierno, un texto de Aguilar Camín y Jorge Castañeda, publicado en *Foreign Affairs* (2012), analiza las oportunidades que se abren al país en esta nueva coyuntura y descarta que el regreso del PRI implique el retorno del autoritarismo.

En su artículo de opinión en *The New York Times*, el presidente de México intentaba matizar algunos de los vaticinios que los críticos tradicionales del PRI habían formulado extensivamente, mientras se perfilaba su retorno al poder. EPN reconocía tener conciencia de que el triunfo de su partido político sería visto desde dos perspectivas: 1) un retorno a las viejas prácticas antidemocráticas y corruptas

<sup>8</sup> En las elecciones de 2012, se emitieron un total de 40 714 votos, de los cuales solamente el 13.81 por ciento fue favorable al PRI. El PAN obtuvo el 42.17, y el PRD el 29.76 por ciento (<[www.votoextranjero.mx/web/guest/resultados](http://www.votoextranjero.mx/web/guest/resultados)>).

que caracterizaron el ejercicio de los gobiernos priistas del siglo xx y 2) un debilitamiento del compromiso del gobierno mexicano para luchar contra el crimen organizado y, en particular, contra los narcotraficantes.

La idea que alentaba el texto era salir al paso de esas percepciones y proyectar la imagen de un político moderno, miembro de una nueva generación comprometida con la democracia, y se reconocía como un realista pragmático que rechazaba las prácticas tradicionales de su partido. Con gran énfasis, argumentaba que el objetivo de su generación era obtener resultados mensurables en reducción de los niveles de pobreza y que, por supuesto, no daría tregua a los criminales. Cabe subrayar que se comprometía a continuar, con nuevos matices, la lucha contra las organizaciones criminales iniciada por su predecesor Felipe Calderón. El fraseo, por supuesto, no es casual. Durante todo el proceso electoral mexicano (e incluso antes), la administración estadounidense y distintos actores académicos o institucionales que participan en la discusión sobre la relación bilateral manifestaron (con distintos acentos y énfasis) su preocupación de que México se desviara de su afán por confrontar a las organizaciones criminales.

Para Robert C. Bonner, por ejemplo (funcionario en varias oportunidades del aparato de seguridad estadounidense),<sup>9</sup> los antecedentes de los gobiernos del PRI no eran tranquilizadores. En un muy comentado artículo de mediados de 2010, cuando las encuestas preelectorales ya anticipaban que la intención de voto en las elecciones del 2012 favorecerían al PRI, argumentó que el incremento de la violencia y el poder de los cárteles en México no tenía como origen el enfrentamiento contra las organizaciones criminales que desplegó Calderón (y que por cierto Bonner consideraba el primer objetivo de Estados Unidos), sino que se debía a la corrupción endémica que había prevalecido en el país, a la incapacidad del aparato del Estado de imponer el imperio de la ley y, en última instancia, a la demanda de drogas del mercado estadounidense. Pero para Bonner: “The problem had become exponentially worse by the 1990s, as the major trafficking organizations began reaping enormous profits from the cocaine trade. Mexico’s one-party political system, which was dominated by the PRI for 70 years, permitted these major drug cartels to increase their influence and power” (2010: 38).

A mediados de junio de 2012, siendo aún candidato, Peña Nieto declaró públicamente que su principal asesor en materia de seguridad sería Óscar Naranjo, exdirector de la Policía Nacional de Colombia, hombre que goza de amplia reputación en los círculos del poder en Washington. Los esfuerzos por ganar credibilidad externa eran continuos e intentaban contrarrestar una corriente de opinión adversa. Es igualmente revelador de este afán por matizar las críticas enderezadas a la tradición priista de gobernar, que el nombramiento de embajador en Washington haya recaído en Eduardo Medina Mora, quien sin problemas obtuvo su ratificación legislativa. Se trata de un funcionario lejano a las tradicionales fuentes de reclutamiento del PRI, que infundirían sospechas entre los más críticos. Es un

<sup>9</sup> Fue, por ejemplo, titular de la DEA entre 1990-1993, y comisionado para la Protección de Aduanas y Fronteras entre 2001 y 2005.

cuadro experimentado que ha ocupado tres carteras importantes en las áreas de seguridad. Fue el director del CISEN durante la administración de Fox y posteriormente promovido al cargo de secretario de Seguridad Pública. En el sexenio de Felipe Calderón, fue procurador general de la República hasta su nombramiento como embajador en Reino Unido. Es el único funcionario que ha ocupado las tres principales carteras civiles en materia de seguridad en los dos gobiernos panistas y tiene una sólida reputación en la comunidad de seguridad en Estados Unidos. Para completar nuestro análisis, conviene considerar las tesis y los argumentos que ha planteado EPN sobre la relación bilateral y el futuro de la región.

### La perspectiva mexicana

No es un documento oficial en el que EPN expresó sistemáticamente su concepción sobre lo que ha de ser la relación bilateral. Es un texto programático en el que colaboraron diversas plumas, pero la firma del escrito es la del titular del Ejecutivo mexicano, por lo cual lo usaremos como corpus y citaremos a continuación. Como es natural, después de constatar que no hay relación más importante para México que la bilateral con Estados Unidos y la regional con América del Norte, Peña Nieto sugiere que la región debe replantearse su integración “en beneficio de la competitividad, la seguridad y el bienestar de nuestros países y ciudadanos” (Peña Nieto, 2011: 148). Cabe preguntarse, entonces, ¿qué significaría un replanteamiento del modelo de integración y hasta dónde se llegaría?

El planteamiento del presidente mexicano es que el TLCAN ha perdido dinamismo y esto se expresa en una menor participación de la región en la producción global y en el comercio mundial. Nuevos actores como China (que ya es un proveedor de primer orden para las tres economías de la región) aparecen en el escenario regional y global, y eso reduce la cohesión económica de América del Norte y le resta competitividad en el plano global.

Para salir de esa situación indeseable y dar nuevos bríos al bloque comercial, la línea argumental del texto presidencial sugiere que es preciso acordar una agenda novedosa “construida con realismo y pragmatismo que propicie una mejor relación regional sin intentar copiar modelos como la Unión Europea [...] y bajo el entendimiento de que los tres países deseamos salvaguardar nuestra soberanía e independencia” (Peña Nieto, 2011: 149). Sepultada la idea de un modelo europeo (que como ya se dijo sirvió de ensoñación para pensar en 2001 el nunca materializado TLCAN plus) la pregunta es si esperamos nuevamente que la iniciativa provenga de los vecinos o México arriesgará, por primera vez, una idea de lo que desde su perspectiva nacional debería ser la América del Norte del futuro.

La propuesta carece, por ahora, de horizonte estratégico o concepto político de largo alcance, es más bien gradualista y contempla cuatro ejes:

1. Pasar de una integración comercial a una productiva. El fundamento de esta mutación es aprovechar las ventajas comparativas de cada país para competir

en mejores condiciones en el mercado global. Para llevarla a buen puerto, plantea un plan de infraestructura regional y el desarrollo de fronteras eficientes y seguras.

2. Fortalecer la cooperación en materia de seguridad para combatir el crimen organizado y el terrorismo internacional. Para ello hace falta más confianza mutua y profundizar en el concepto de responsabilidad compartida.
3. El reconocimiento de la complementariedad de los mercados laborales.
4. “Enriquecer la agenda regional con proyectos estratégicos de desarrollo conjunto como el fortalecimiento de nuestro capital humano a través de intercambios educativos [...] e impulsar una mejor gestión ambiental a través del manejo integral de recursos naturales compartidos en las zonas fronterizas, el aprovechamiento de energías renovables y la creación de empleos verdes” (Peña Nieto, 2011: 151).

Ésta es la conceptualización más acabada que el titular del Ejecutivo ha hecho sobre su visión del futuro de la región en la que nuestro país está inserto. Buena parte de aquélla avanzaría si México cambia radicalmente y consigue tener instituciones más confiables y logra asentar el imperio de la ley en todo su territorio. El primero de los ejes propuestos para dinamizar la región es uno de los que, paradójicamente, más retrasos registra. México tiene un anacrónico sistema de seguridad en las fronteras que no genera certidumbre ni confianza. Mientras en muchos países del mundo el control de identidad para el ingreso al país ha experimentado progresos colosales con la puesta en funcionamiento de, por ejemplo, pasaportes electrónicos (los vecinos usan el exitoso programa Global Entry), México oscila entre controles tradicionales con arcaicas formas impresas y la total inexistencia de fronteras. Por las fronteras terrestres (norte y sur), se puede ingresar al país sin control alguno. La cantidad de armas que entran a nuestro territorio (y muchas de las cuales caen en manos de las organizaciones criminales) es el mayor fracaso de un sistema aduanal que aún funciona con la lógica de extraer rentas a través de superados mecanismos (como la franquicia de importación) y otros controles aduanales al comercio que garantizan rentas a un sector, pero son globalmente nocivos para el interés nacional.

En el segundo eje propuesto por Peña Nieto, hay mucho camino por recorrer en tres direcciones: la primera será ganar la credibilidad necesaria para demostrar que el retorno del PRI no debilita el afán de convertir a México en un país regido por el Estado de derecho; la segunda es que, precisamente derivado de ese afán, el gobierno recorrerá (por la vía institucional) un camino similar al que en los ochenta y noventa recorrimos en el circuito económico financiero. Las lecciones extraíbles de ese proceso nos autorizan a pensar que, a pesar de las agrias polémicas (naturales en una sociedad abierta), es crucial construir un concepto estratégico común sobre lo que representa un riesgo y cuál es la mejor manera de enfrentarlo. Hoy por hoy nadie duda que el efecto disruptivo y destabilizador más importante que tiene el país proviene de los desafíos que enfrenta en materia de seguridad, como los desequilibrios macroeconómicos que amenazaron la seguridad y la estabilidad en los ochenta y noventa.

No fue fácil acercar las posiciones de ambos gobiernos para enfrentar el problema de la deuda mexicana, pero al final del camino la convergencia de posturas permitió dar un salto cualitativo e instalarse en el paradigma de la interdependencia. En el terreno de la lucha contra las drogas, hemos madurado, pero aún no es universalmente compartido el diagnóstico sobre la naturaleza del problema y la forma de enfrentarlo. Allí tiene el nuevo gobierno un trabajo enorme por hacer en el plano del discurso político y mediático, porque a pesar de la gravedad de los acontecimientos recientes en el país, el diagnóstico sobre lo que ocurre en materia de homicidios y la forma en que se controlaría dicho problema es sumamente contrastante.

En efecto, en la medida en que la lucha contra los cárteles de la droga, iniciada por Felipe Calderón en 2006, tuvo como consecuencia la elevación de los niveles de violencia en México, las interpretaciones en México y Estados Unidos tendieron a agruparse en cuatro grandes corrientes:

1. Los que señalaban que la violencia era producto de la estrategia de Calderón, auspiciada por Estados Unidos. De manera muy puntual, el expresidente Fox publicó una secuencia larga de artículos en el diario *El Universal* criticando la estrategia y sugiriendo una suerte de mesa de diálogo (sin contornos definidos) como medio para “pacificar al país”. Junto con Fox, Jorge Castañeda y Rubén Aguilar mantuvieron esa tesis apuntando que la decisión de Calderón tuvo como origen la búsqueda de legitimación política (Aguilar y Castañeda, 2012). La izquierda secundó ampliamente esos argumentos en el debate nacional y el PRI mantuvo una postura calculadamente ambigua.
2. Quienes seguían la versión gubernamental (ampliamente compartida en Estados Unidos) de que la confrontación de organizaciones acostumbradas a vivir en una confortable convivencia con las fuerzas de seguridad del Estado ahora respondían con violencia a la pérdida de zonas de influencia. Joaquín Villalobos (2012) se convirtió en un referente de esta corriente.
3. Quienes señalaban que la violencia crecía porque la estrategia era incompleta y no ponía énfasis en la política de prevención del delito y la protección de los más jóvenes. El líder de esta corriente de pensamiento fue el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal Marcelo Ebrard. El gobierno de EPN parece inclinado a usar con mayor fuerza esta línea argumental en el arranque de su sexenio.
4. Otra corriente (a la que modestamente se adscribe el autor) planteaba que las debilidades en la coordinación del aparato del Estado y la ausencia de gobiernos locales bien asentados que la contuvieran provocaban que el combate a las estructuras criminales no lograra convertirse en una política de Estado que generara consensos y confianza mutua. Era fundamental cristalizar (pero no se logró) la idea de que la lucha contra las organizaciones criminales no era un esfuerzo político de Calderón para legitimarse ni el afán de un Eliot Ness moderno (como lo llamó Obama) por perseguir mafiosos ni la de un desorientado Quijote, sino una ineludible tarea del Estado mexicano para preservar su



seguridad nacional y ésta debía ser ampliamente comprendida y apoyada por la sociedad, condiciones que no se lograron.

En términos de la relación bilateral México-Estados Unidos, los prismas analíticos utilizados ofrecen también un elevado contraste y se ordenan en tres modelos de razonamiento:

- a) El primero es el soberanista puro, que resumiríamos así: el problema lo causan los otros. Del lado estadounidense es frecuente escuchar que si México controlara su frontera, la droga no llegaría en los volúmenes que actualmente llega. Del lado mexicano se sigue usando la metáfora del trampolín y la piscina, argumentando que México es el trampolín del que se proyectan las drogas, pero el problema es el consumo. Los mismos argumentos se usan con las armas (que son en esta coyuntura un tema muy sensible) y el dinero de las organizaciones criminales. El corolario de este modelo de razonamiento es que si el vecino hiciera bien su trabajo, no tendríamos ese problema. Aunque un poco arcaico y cada vez con menos adeptos, este modelo refuerza los planteamientos más elementales y agresivos.
- b) El segundo es el que identifica las intersecciones derivadas de ese fenómeno complejo. Reconoce que es imposible abordarlas con la lógica de los compartimentos estancos: los países productores atajan la producción, los de tránsito el trasiego y los de consumo atienden sus problemas de salud pública. En la ya larga historia del combate a las drogas en el plano bilateral, una página muy importante la constituye la declaración conjunta Zedillo-Clinton, la cual fue crucial para romper la inercia del modelo anterior, que tendía a ver la problemática fragmentariamente en tres etapas separadas: la producción, la distribución y el consumo, dejando a cada país determinar sus prioridades. El concepto que emergió en los noventa fue que el problema es global y con muchas intercomunicaciones; por consiguiente, un país no puede desentenderse de ninguno de los eslabones de la cadena.<sup>10</sup> Se han logrado muchos progresos en asumir ese paradigma, pero sigue viva la percepción de que se ataca desigualmente el problema en los distintos países. El ejemplo más evidente es que, mientras se siguen erradicando cultivos de marihuana en México (cosa que provoca, como es bien sabido, una enorme violencia), en muchos estados de la Unión Americana se legaliza su consumo. En noviembre de 2012, en tres estados de ese país se votaron iniciativas para despenalizar el consumo de marihuana con propósitos recreativos y fueron aprobadas. El impacto que esto tendría en México ha sido analizado de manera inmediata por Hope y Clark (2012), pero no hay duda de que ese tema será uno de los nudos principales de la conversación bilateral en los próximos años (Tripp, 2012).

<sup>10</sup> En mi país se distribuye, por lo tanto, el consumo no es mi problema, o en mi país se consume y la producción se debe combatir en los países productores.

- c) El tercer modelo es el de la corresponsabilidad, cuyo elemento más visible es la Iniciativa Mérida. El principio que rige al instrumento es que si el problema es común, es necesario que el vecino asuma compromisos presupuestales que materialicen esa disposición. La puesta en marcha de la iniciativa ha generado un interesante debate en tres frentes que seguramente se reactivará con el instrumento de cooperación que finalmente acuerden las dos administraciones.

El primero es el de los indicadores y los compromisos. Cuando un país le entrega al otro recursos fiscales, debe establecer, con pleno respeto a la soberanía del socio, una serie de indicadores que permitan evaluar si el uso del dinero del contribuyente es apropiado o se usa; por ejemplo, para fortalecer policías corruptas o insensibles al tema de los derechos humanos.

El segundo es si el tipo de ayuda que se proporciona debe circunscribirse a la asesoría, a la formación y entrenamiento de grupos especializados, o con un criterio más amplio a reforzar las capacidades del Estado. Otra posibilidad es que esos recursos se den en forma de productos de inteligencia tácticos y operativos recabados por los propios medios del vecino (inteligencia técnica, aviones de reconocimiento) o por agentes estadounidenses (¿armados?) operando a veces de manera conjunta con los mexicanos y otras de forma independiente en el territorio nacional.<sup>11</sup>

Todo esto se sigue manejando con gran ambigüedad y solamente cuando ocurren escándalos como el operativo abajo mencionado o el sobrevuelo de aviones se discute el tema en el espacio público o en el parlamentario. La pregunta relevante es si podrá el gobierno de EPN seguir actuando en esa línea de ambigüedad o el proceso de interdependencia creciente rutinizará estas prácticas, como ocurre en muchos países de la región. La práctica parece llevarnos a una combinación de apoyos materiales y didácticos y la entrega de información recibida por sus propias agencias para volver más eficiente el trabajo de las corporaciones mexicanas.

El tercero tiene que ver con el monto. Para algunos observadores, el monto de la Iniciativa Mérida es residual si se compara con otros esfuerzos presupuestales que la potencia ha hecho para atender otras prioridades de seguridad, como la guerra contra el terrorismo o sus campañas imperiales en Irak, en las que ha gastado 1.5 billones de dólares. Es verdad que en materia de seguridad, como en casi todos los temas del gobierno, la mejor forma de ver las prioridades es siempre el presupuesto asignado. En consecuencia, que México no reciba los montos que se destinan a otros países como cooperación en seguridad se ve como algo positivo, pues más allá de los discursos encendidos de algunos sectores, la potencia tiene una lectura atemperada del riesgo real que supone nuestro país para su propia

<sup>11</sup> Aún quedan muchos cabos sueltos en esa materia. Por un lado, y a pesar del discurso político que incentiva la cooperación, persisten prácticas de operaciones encubiertas como es el caso de "Rápido y furioso"; por el otro, un incidente en el que dos agentes de la CIA que iban a una práctica de tiro fueron emboscados por policías federales (en 2012) dejó muchas dudas sobre la operación de agentes estadounidenses armados en territorio nacional.

seguridad. Pero en asuntos de dinero, México tampoco cuenta con un acuerdo político claro sobre si conviene o no recibir crecientes montos de dinero estadounidense para garantizar su seguridad nacional. La aceptación de un presupuesto mayor implicaría aceptar que el riesgo se ha incrementado y aunque se niegue, recibir dinero de otro país tiene enormes implicaciones en el margen de maniobra del gobierno y, en última instancia, en materia de ejercicio de la soberanía. Tendrá que darse una definición política sobre este particular. En este caso, la cantidad sí cuenta.

El futuro de la Iniciativa Mérida está por escribirse, pero lo importante será si los dos países siguen por el camino de la corresponsabilidad que se expresa en el espíritu que la alentó. El gobierno de Obama no parece discordar en continuar por esa ruta, y será el mexicano el que sugiera líneas de acción que le permitan maximizar ese apoyo externo y así poder mejorar su desempeño. Algunas filtraciones periodísticas sugieren que una de las líneas de cooperación entre los dos países sería la intensificación de la operación de las Oficinas Binacionales de Implementación (OBI) en diferentes ciudades y que, en teoría, trabajan con plena coordinación y entendimiento mutuo de cuáles son las responsabilidades de cada uno de los gobiernos, pues ahí se reúne toda la información disponible para dar apoyo táctico a los operativos en contra de las organizaciones criminales.

Respecto del tercer eje, que versa sobre la complementariedad de los mercados laborales, es muy probable que si la reforma migratoria en Estados Unidos progresa, uno de sus principales efectos sea, precisamente, el reconocimiento oficial de la interacción de las poblaciones económicamente activas de los dos países. Si Estados Unidos acepta a los once millones de indocumentados que aportan dinamismo y competitividad a su economía, reconocerá que seis millones de mexicanos son decisivos para el correcto funcionamiento de sectores completos de la economía de ese país. El efecto benéfico de reconocer la realidad de los indocumentados permitirá transparentar su aportación en la competitividad de la región. Pero esa historia está por escribirse.

### **Declive relativo de Estados Unidos y la omisión mexicana**

En 1987, Paul Kennedy publicó un texto especializado sobre el auge y caída de las grandes potencias que se convirtió asombrosamente en *best seller*. El estudio analizaba las razones por las que diferentes poderes, a lo largo de la historia, habían entrado a una fase de declive relativo de su poder. El estudio arranca con una explicación del ascenso del mundo occidental y el ocaso del poderío chino debido a decisiones estratégicas del emperador que en aquellos años regía los destinos del imperio celeste. El libro profundiza en el desarrollo del imperio de los Habsburgo y su declive (1519-1659), hasta llegar al imperio británico y concluye con el estadounidense.

Las lecciones prácticas que se desprenden del voluminoso tratado son muchas y no cabe que nos ocupemos de ellas en estas páginas, pero todas eran debi-

damente situadas en la coyuntura finisecular del xx. Cada época (en especial cada imperio) tuvo sus desafíos particulares e irrepetibles, que ayudaban a reflexionar acerca de la circunstancia de Estados Unidos. La dinastía Ming, que gobernaba China, no comprendió la importancia que el poder naval adquiriría para controlar el mundo. La expansión occidental en África, América y Asia sólo se explica por el vacío dejado por el “error” estratégico chino. España, un par de siglos después, cometería el error de tener un territorio demasiado grande, difícilmente administrable y cuyo control implicaba un costo descomunal en términos materiales y humanos, lo cual fue minando el poder de la monarquía católica.

En capítulos sucesivos, aparecen otros casos de estudio, pero lo que aquí nos interesa es poner de relieve el sentido de urgencia con el que sectores amplios de la sociedad estadounidense empezaron a ponderar (con elementos de juicio más precisos) el tema del declive relativo de la potencia estadounidense.

El libro del historiador británico popularizó la discusión sobre ese tema con un fundamento académico muy sólido y una estrategia narrativa muy persuasiva, pero no era, sin embargo, un análisis que inaugurara una corriente. El texto de Kennedy se inscribe en lo que el influyente politólogo Samuel Huntington (1988) llamó “la quinta ola de los declinistas”, una corriente de investigadores que (basados en una serie de datos y nudos problemáticos) diagnosticaban el declive relativo de la potencia estadounidense. Huntington, como es de sobra conocido, era particularmente hábil para identificar regularidades y tendencias y reagrupar fenómenos en olas y contraolas.<sup>12</sup>

La percepción de erosión del poder estadounidense había generado ya una abundante producción ensayística de diversa calidad y profundidad. Algunas obras poseían toques milenaristas, otras más ramplonas y agresivas hablaban de las amenazas provenientes de Rusia y otras latitudes. Lo más relevante, sin embargo, es el contexto intelectual y político que permite que Estados Unidos ubique su propia condición en una línea histórica de erosión gradual. La naturaleza del “imperio estadounidense” la han estudiado diversos autores.<sup>13</sup> Una de las constantes es que el coloso no se ha adormecido, como otros imperios en el pasado, en una retórica autorreferencial basada en glorificar su grandeza. Tal vez por su propia condición de sociedad abierta (en la tradición de Popper), el debate sobre el deterioro relativo ha sido una constante.

El declive relativo de Estados Unidos no es, pues, un tema del todo novedoso en los estudios estratégicos, como tampoco lo es en el discurso político de la potencia. A diferencia de otros imperios del pasado que no tuvieron durante largos periodos la oposición o competencia de otros centros de poder, Estados Unidos ha vivido la experiencia de estar inmerso en una vertiginosa carrera con otros poderes. A menudo, el discurso político se ha revestido de elementos religiosos para incentivar el sentido de pertenencia e incentivar la competencia, a fin de prevalecer

<sup>12</sup> Lo hizo también con las olas democratizadoras y las contraolas autoritarias (Huntington, 1989).

<sup>13</sup> También lo hizo Niall Ferguson (2005) en un ensayo del cual existe una versión en español (Madrid: Debate, 2005).

sobre los otros competidores o rivales. Así, la potencia asume automáticamente la defensa del bien (sus valores) frente al mal en sus distintas variantes, desde el fascismo hasta el “eje del mal”, pasando, naturalmente, por el comunismo y muchas variantes de la liberación nacional que a Washington le parecían subversivas.

No sólo en el discurso “político militar” encontramos elementos de análisis para entender esta percepción de amenaza externa, en otros materiales (incluso en el cine) hay ejemplos reveladores. Tal es el caso del escritor Philip Roth, quien en un libro de memorias (2004), cuyo título es bastante elocuente, *La conjura contra América*, ubica cómo Estados Unidos sistemáticamente se ha sentido amenazado por poderes externos que atentan contra su forma de vida. Esa percepción de amenaza externa se ha convertido en un juego estratégico en el que la competencia con otras tomas de organización social es fundamental.

A diferencia de otros imperios del pasado (China es un buen ejemplo), que tenían muy arraigada la idea de permanencia (incluso eternidad) por no tener amenazas significativas de otras fuentes de poder, Estados Unidos se ha movido siempre en un contexto competitivo, de confrontación sobre las fuentes de legitimidad del poder, tratando de mantener su estilo de vida y sus valores frente a otras potencias. El paisaje estratégico en el que se ha desplazado Estados Unidos nunca ha estado exento de un desafío externo (desde la legitimidad republicana hasta su expansión territorial) y, a pesar de su enorme poder relativo, nunca se ha movido en un escenario totalmente atomizado, es decir, con poderes fragmentados incapaces de disputar de manera significativa el poder imperial. Estados Unidos siempre ha estado presionado, de una u otra manera, por alguna fuente de poder.

Antes de que la corriente declinista de la última generación tuviera la relevancia que adquirió, se habían dado otras cuatro desde 1950, muchas de éstas ligadas con la percepción de que la URSS llevaba un paso imparable. Otras más calculaban la pérdida de poder relativo que desde el final de la segunda guerra mundial experimentaba Estados Unidos. Sobre la rivalidad con la URSS, ya apuntábamos algunas líneas antes. Acerca de la segunda corriente interpretativa, conviene decir que la irreplicable situación de poder (en todos sus campos) que tuvo Washington al finalizar los años cuarenta, sólo se explica por el deterioro de todas las potencias de la segunda y tercera década del siglo xx. Las economías poderosas quedaron o bien derrotadas (Alemania, Japón e Italia) o bien exhaustas por el esfuerzo de la guerra (Reino Unido, Francia). Sólo Estados Unidos terminó la guerra más fortalecido en todos los campos del poder. En ese sentido, toda medición que tome como base la situación imperante a principios de los cincuenta, por fuerza concluirá que el poder en todas sus expresiones tendió a menguar, lo cual implica una regresión relativa. Obvio. Muchos agoreros no consideraban que una consecuencia normal de la reconstrucción de las economías devastadas por la guerra implicaría una redistribución de poder. En otras palabras, que la situación excepcional no se normalizaba y eso no implica necesariamente un deterioro. Ahora bien, el debate de la quinta ola tenía elementos menos alarmistas y un mayor fundamento.

En pleno siglo xxi, la inquietud por el declive relativo continúa. Ningún autor serio considera que en los próximos años se registrará un desplome del poder

estadunidense. Las posiciones en los principales indicadores de innovación (Estados Unidos registra casi una cuarta parte de las patentes del planeta), calidad del sistema de educación superior (por lo menos treinta de sus universidades figuran entre las mejores del orbe) y, por supuesto, los niveles de inversión y su primacía en la difusión del *soft power* garantizan a la potencia una larga y dorada decadencia. Es verdad que el brillante desempeño económico de países como los BRICS ha estrechado la distancia entre las grandes potencias económicas y estos países emergentes. Es verdad también que en números agregados China superaría (si continúa con esos niveles de crecimiento) a Estados Unidos en lo tocante al tamaño de la economía.

Pero ni los más catastrofistas (algunos determinaron que el capitalismo había muerto en 2008) se atreven a proponer que Estados Unidos tendrá un papel secundario en las décadas por venir y que su lugar será asumido por una nueva potencia. La discusión más relevante es qué tipo de relación establecerá con China y qué actitud asumirá en esta nueva realidad. México, en todo caso, no toma en cuenta esa perspectiva en sus diseños de política exterior y en muchos casos parece ajeno a ese debate.

Los escenarios que la CIA prevé hacia el 2030 no hacen demasiado hincapié en México (Roth, 2004).<sup>14</sup> La primera posibilidad, según las estimaciones de los futurólogos de Langley, es que la potencia estadounidense decida derivar hacia un ensimismamiento, lo que implicaría una regresión de la economía global. La segunda es que Estados Unidos y China desarrollen un modelo cooperativo, una suerte de G2 (China y Estados Unidos) como el que Obama esbozó en la Cumbre de Copenhague sobre cambio climático, cuando el Protocolo de Kioto estaba por expirar.

La tercera posibilidad es la más inquietante para la paz y seguridad del planeta: que la trayectoria de los intereses de cada uno de ellos entre en colisión. La cuarta es construir un equilibrio disuasivo en un despliegue militar y una reactivación de las asociaciones estratégicas que frenan en el gobierno chino cualquier intento de alterar significativamente el equilibrio de fuerzas en esa región y en el mundo.

Cualesquiera que sea la ruta por seguir, la sensación de declive persiste y es inevitable que la potencia se cuestione acerca de su propia condición y la de sus competidores que la igualan en algunos indicadores. Los resultados de su economía en los últimos años han generado una sensación de debilidad y vulnerabilidad. Las grandes marcas emblemáticas del capitalismo estadounidense (GM o Citibank, por citar dos casos ejemplares) han tenido que ser rescatadas por el gobierno. El famoso “sueño americano” hoy tiene un componente retórico fuerte y las distancias sociales, según muestran muchos estudios empíricos, tienden a ensancharse. La infraestructura no tiene ya el esplendor de otras décadas y la boyante expansión de algunas ciudades asiáticas ha tendido a eclipsar la modernidad estadounidense, reforzando la sensación de ir bajando peldaños. Pero la enorme asimetría de poder entre México y Estados Unidos, así como la distancia en todos los indicadores de progreso y bienestar entre estos dos países, hace que buena parte de ese declive relativo de la potencia pase absolutamente inadvertido para México.

<sup>14</sup> Véase también *Le monde en 2030 vu par la CIA* (NIC, 2013).

En consecuencia, todos los diseños y escenarios parten del supuesto de que Estados Unidos conservará su supremacía en todos los ámbitos del poder o, en todo caso, México no se asume como un factor que acelere o retrase ese declive.

## Conclusión

El gobierno de Enrique Peña Nieto inició su gestión con un déficit de credibilidad (por la historia de los gobiernos de su partido) y por una deteriorada imagen del país debido al incremento de la violencia. En muchos círculos influyentes y multiplicadores de opinión, la imagen de México se asocia con la de un Estado en vías del colapso, con pocas capacidades de operar y con un grave problema de integridad. En otros sectores, la visión es mucho menos apocalíptica y más realista, pero el efecto de esta opinión extrema daña la posición global del país y, en última instancia, su credibilidad.

El deterioro de la seguridad en México tuvo un impacto directo en la percepción del país. En múltiples indicadores y mediciones, esto fue asimilándose a violencia y narcotráfico.<sup>15</sup> Recuperar el prestigio es una de las prioridades del nuevo gobierno y esto implica no sólo una operación mediática de primer orden (que deberá realizarse si se quiere conseguir ese objetivo), sino también acreditar que la nación ha tenido una genuina transformación y ha dejado de estar en el umbral del colapso.

El gobierno de EPN debe asumir que toda la corriente de opinión de los estamentos político, militar y académico sobre la situación de México no cambiará simplemente porque un nuevo partido haya accedido al poder y por ser el PRI (por las razones que antes explicábamos); al contrario, es previsible que se incremente la corriente de críticos y escépticos.

La primera línea argumental de cómo se estructurará el discurso del gobierno mexicano ante este nuevo escenario la planteó el embajador Eduardo Medina Mora en una entrevista concedida al día siguiente de su ratificación:

La narrativa que en Estados Unidos se da con frecuencia respecto de México es, digamos, multifacética, tiene muchas perspectivas diferentes e incluso contradictorias: si preguntas a algún empresario estadounidense, a algún funcionario de una empresa multinacional que tiene operaciones en México desde hace años y que puede disfrutar de la infraestructura, de la disponibilidad de mano de obra calificada, de un marco fiscal amigable, que tiene, desde luego, acceso a unos costos de producción muy competitivos incluso frente a China, que como región nos dan ciertamente un papel muy atractivo, yo diría que esta va a ser muy positiva. En los números de la industria manufacturera, por ejemplo, México resulta ya realmente competitivo en costos absolutos respecto de China, además del costo de transporte que es mucho mayor con precios del petróleo arriba de cien dólares y sobre todo la distancia desde Asia hacia los mercados de este hemisferio (Medina Mora 2013).

<sup>15</sup> Hemos realizado un estudio completo sobre este tema, el cual verá la luz próximamente en una obra de Guadalupe González y Olga Pellicer, coords., *Agenda de política exterior*. El título de nuestro capítulo es "La imagen de México".

Para México es prioritario poner de relieve sus ventajas comparativas y es deseable que la relación bilateral se reconduzca hacia los caminos de la cooperación y el mutuo beneficio en comercio, turismo y tantas otras materias. Las señales alentadoras por las que transcurriría la relación no se deben minimizar. Sólo para no perder el contexto, un sector muy amplio de la opinión estadounidense utilizó intensivamente la ubicación de México en el Indicador de *Foreign Policy* sobre los Estados fallidos como una arma política para atacar al gobierno de Felipe Calderón. Es muy probable que, en sus próximas mediciones, el indicador no se modifique mucho y el gobierno de EPN tendrá que desplegar un discurso articulado y convincente que explique su perspectiva y amortigüe sus efectos. Otras fuentes de turbulencia declarativa vendrán del apartado de seguridad estadounidense. Se debe recordar que uno de los momentos más tensos se produjo en diciembre del 2008, cuando el US Joint Forces Command establecía (en su Joint Operating Environment) que México y Paquistán (todavía no atrapaban a Bin Laden en ese país) eran dos países que podían con relativa facilidad colapsarse y provocar un severo problema de seguridad a Estados Unidos.

Estas estimaciones e hipótesis de trabajo se producirán en el futuro y es igualmente importante no salir al paso de las mismas con estridencias, sino con argumentos potentes que demuestren (si es el caso) su invalidez. Algo similar ocurrió cuando Michael Hayden, director saliente de la CIA, declaró que México podría (en determinadas circunstancias) convertirse en un problema mayor que Irak. Las consideraciones de altos funcionarios no van a los medios como frías hipótesis de trabajo, sino como titulares explosivos que generan problemas políticos y de imagen que necesariamente se deben enfrentar.

Otro ejemplo de estas distorsiones son las acusaciones de distintos sectores mediáticos al gobierno de ese país sobre si Estados Unidos tenía o no un plan establecido para contener la violencia en la zona fronteriza. Esa presión mediática llevó al entonces secretario de Seguridad Interna (Homeland Security), Michel Chertoff, a decir que ya tenían un plan contingente para enfrentar un escenario de violencia generalizada en México. Los titulares de algunos periódicos de aquellos días sugerían que Estados Unidos estaba a punto de invadir nuestro país.

En resumen, las hipótesis de que México puede llegar a una situación incontrolable están allí y conjurar esta posibilidad ha de ser una prioridad de la administración estadounidense. Esa preocupación se bifurca en dos razonamientos que terminan en conclusiones diametralmente opuestas. Por un camino corren todos los que creen que la cooperación debe intensificarse (de ahí la importancia del futuro de la Iniciativa Mérida) y por el otro, aquellos que sugieren que Washington debe usar todo su poderío militar para controlar su frontera sur y evitar que la violencia criminal desplome al gobierno de México.

En otros capítulos, como los derechos humanos, existen también potenciales desencuentros, ya que esta agenda es muy cara a los legisladores del Partido Demócrata. Con toda seguridad, plantearán objeciones a la cooperación con México si tienen elementos o expedientes que acrediten la violación de derechos humanos. Determinadas ONG, como Human Rights Watch (2011) han trabajado este frente y lesionaron gravemente la imagen del gobierno de Calderón, sugiriendo la exis-



tencia de violaciones generalizadas de los derechos humanos en la lucha contra el narcotráfico. El gobierno de Peña recibirá presiones similares con las que tendrá que aprender a lidiar.<sup>16</sup>

Si México aspira a redefinir en su favor las relaciones con Estados Unidos y delinear un proyecto regional en el que se sienta mejor reflejado, tendrá que conseguir dos cosas: 1) reducir la distancia espiritual que nos separa de Estados Unidos y aproximarse a la imagen de un país amigo y confiable (como Canadá); 2) ganar credibilidad en dos ámbitos fundamentales: el funcionamiento del aparato de justicia y el de seguridad.

Con credibilidad creciente, México aspirará a un trato distinto, que sea clave para que dé el gran salto. Como apuntara Shanon O'Neill (2009: 77): para tener éxito en sus políticas de seguridad y desarrollo, México debería contar con el tratamiento de socio estratégico permanente y no frecuentemente con el del olvidado vecino.

<sup>16</sup> De hecho, ya le formularon una carta admonitoria (Vivanco, 2012).

## Fuentes

AGUILAR, RUBÉN y JORGE CASTAÑEDA

2012 *El narco: la guerra fallida*. México: Santillana.

BARRETO, MATT A. y SERGIO I. GARCÍA RÍOS

2012 “Voto latino”, *Foreign Affairs Latinoamérica* 12, no. 4.

BENÍTEZ MANAUT, RAÚL, ed.

2010 *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*. México: Casede.

BONNER C., ROBERT

2010 “The New Cocaine Cowboys. How to Defeat Mexico’s Drug Cartels”, *Foreign Affairs* 89, no. 4 (julio-agosto).

BRZEZINSKI, ZBIGNIEW

2011 *Strategic Vision. America and the Crisis of Global Power*. Nueva York: Basic Books.

COMISIÓN SOBRE EL FUTURO DE LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS (CSFRMEU)

1988 *El desafío de la interdependencia México-Estados Unidos*. México: FCE.

COMPTON, MATT

2012 “President Obama Welcomes Mexico President-Elect Enrique Peña Nieto”, The White House Blog, 27 de noviembre, en <<http://www.whitehouse.gov/blog/2012/11/27/president-obama-welcomes-mexico-president-elect-enrique-pe-nieto>>.

CURZIO, LEONARDO

2007 *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*. México: CISAN, UNAM.

FERGUSON, NIALL

2005 *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire*. Londres: Penguin Books.

GURRÍA, JOSÉ ÁNGEL

1994 *La política de la deuda externa*. México: FCE.

HOPE, ALEJANDRO y EDUARDO CLARK

2012 “Si los vecinos legalizan”, reporte técnico. México: Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., octubre, en <<http://imco.org.mx/images/pdf/reporte-tecnico-legalización-marihuana.pdf>>.

HRISTOULAS, ATHANASIOS, coord.

2011 *La seguridad de América del Norte reconsiderada*. México: Miguel Ángel Porrúa/ITAM.

HUMAN RIGHTS WATCH

2011 *México: ni seguridad ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la "guerra contra el narcotráfico de México"*. Washington, D. C.: HRW, noviembre.

HUNTINGTON, SAMUEL P.

1989 *La tercera ola*. Buenos Aires: Paidós.

1988 "The US decline or Renewal", *Foreign Affairs* 67, no. 2 (invierno), en <<http://www.foreignaffairs.com/articles/43988/samuel-p-huntington/the-us-decline-or-renewal>>.

KAPLAN, ROBERT

2012 *The Revenge of Geography*. Nueva York: Random House.

KENNEDY, PAUL

1987 *The Rise and Fall of the Great Powers*. Nueva York: Random House.

MEDINA MORA, EDUARDO

2013 Entrevista personal realizada por Leonardo Curzio.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (NIC)

2013 *Le monde en 2030 vu par la CIA*. París: éditions des Équateurs.

O'NEILL, SHANNON

2009 "The Real War in Mexico. How Democracy Can Defeat the Drug Cartels", *Foreign Affairs* 88, no. 4 (julio-agosto).

PASTOR, ROBERT

2011 *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

PEÑA NIETO, ENRIQUE

2012 "Mexico's Next Chapter", *The New York Times*, 2 de julio, en <<http://www.nytimes.com/2012/07/03/opinion/mexicos-next-chapter.html>>.

2011 *México, la gran esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados*. México: Grijalbo.

PRESTON, JULIA y SAMUEL DILLON

2004 *El despertar de México. Episodios de una búsqueda de la democracia*. México: Océano.

RAMOS GARCÍA, JOSÉ MARÍA

2005 *Relaciones México-Estados Unidos. Seguridad nacional e impactos en la frontera norte*. México: UABC.

RODRÍGUEZ, ABELARDO, coord.

2012 *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*. Guadalajara: CESNAV/UdeG.

ROTH, PHILIP

2004 *La conjura contra América*. Madrid: Mondadori.

ROZENTAL, ANDRÉS

1994 *La política exterior de México en la era de la modernidad*. México: FCE.

SILVA HERZOG, JESÚS

2007 *A la distancia*. México: Océano.

THE ECONOMIST

2012 “Mexico Up in the World”, *The Economist*, noviembre, en <[www.economist.com/news/special-report/21566773-after-years-underachievement-and-rising-violence-last-beginning](http://www.economist.com/news/special-report/21566773-after-years-underachievement-and-rising-violence-last-beginning)>.

TRIPP, JOSÉ OCTAVIO

2012 *El narcotráfico en el contexto de las relaciones México-Estados Unidos: pautas para el diseño de una política interméstica*. México: Miguel Ángel Porrúa.

VELÁZQUEZ, RAFAEL

2011 “La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades”, *Norteamérica* año 6, no. 2: 85-113.

VILLALOBOS, JOAQUÍN

2012 “Nuevos mitos de la guerra contra el narco”, *Nexos*, 1º de enero, en <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102505>>.

VIVANCO, JOSÉ MIGUEL

2012 “México: carta al presidente Enrique Peña Nieto”, *Human Rights Watch*, 11 de diciembre, en <[www.hrw.org/es/news/2012/12/11/mexico-carta-al-presidente-enrique-pena-nieto](http://www.hrw.org/es/news/2012/12/11/mexico-carta-al-presidente-enrique-pena-nieto)>.

## Pasado y futuro (probable) del TLCAN

*Federico Novelo Urdanivia\**

Una década antes, el antecesor de Vicente Fox, Carlos Salinas de Gortari, había hecho campaña por todo Estados Unidos defendiendo el TLC sobre la base de que la reducción de las barreras comerciales reduciría también la inmigración. “Deben ustedes aceptar o nuestros productos o a nuestra gente”, decía. Lo que Vicente Fox dice es: “Deben aceptar ambas cosas”.  
SAMUEL HUNTINGTON (2004: 363)

### Introducción

Los veinte años de operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) han promovido el despliegue de numerosas evaluaciones que, al calor de la mediocridad del desempeño económico de México, tienden a cargarle a ese instrumento más culpas de las que realmente le corresponden. El abultado espacio de reformas neoconservadoras que el país ha experimentado desde 1982 es el gran marco de política económica en el que se inscribe la disposición de una integración total al sistema económico estadounidense. Las consecuencias, visibles en los efectos de la gran recesión que arranca en el verano de 2007, aún en curso, y que consistieron en la caída del PIB nacional en un 6.5 por ciento en 2009, tienden a agravarse —como sostiene Jaime Ros— por la renuncia gubernamental a establecer una política industrial merecedora de tal nombre (Ros, 2014). Desde la versión 2006 del Plan Nacional de Desarrollo, el tema, vital en la historia de crecimiento previo al neoconservadurismo, está fuera del estratégico documento y esa exclusión se ratifica en los propósitos del gobierno de Enrique Peña Nieto.

El TLCAN ha perdido facultades promotoras de la prosperidad mexicana y, curiosamente, es momento de evocar sus características y promesas originales. En este capítulo se presenta el origen del TLCAN, especialmente por lo que hace al cuerpo de objetivos que lo acompañó en su alumbramiento, asimismo, se describen sus diversos impactos comerciales y económicos, y se apuntan sus más probables tendencias, para concluir hablando acerca de su pertinencia como el espacio adecuado para la firma de un acuerdo suplementario en materia migratoria.

\* Profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, <fjnovelo@correo.xoc.uam.mx>.

En principio, conviene recordar que dicho instrumento corresponde a la más elemental entre las etapas o intensidades posibles de la integración económica regional, que —de manera progresiva— son las siguientes:

- a) *Zona de libre comercio*, en la que se eliminan los aranceles internos y medidas de efecto similar.
- b) *Unión aduanera*, en la que no hay barreras internas y existe un arancel externo común.
- c) *Mercado común*, en el que se suma la libertad de movimiento al capital y al trabajo, a la eliminación de barreras internas y a la vigencia de un arancel común externo.
- d) *Unión económica*, en la que se agrega la presencia de instituciones económicas comunes.
- e) *Unión política*, en la que, adicional a todo lo anterior, existen instituciones políticas comunes (Gazol, 2005: 55).

El olvido de esa relevante circunstancia que convierte a la meta del TLCAN en la promoción del comercio y la inversión fronteriza mediante la reducción de aranceles y otras barreras ha confundido (en lugar de informar) a quienes participan en la discusión sobre la finalidad del tratado, según la opinión de reconocidos expertos (Papademetriou, 2003: 41).

### ¿Qué se ha buscado con esta integración?

Uno de los problemas más visibles que impiden lograr la mayor precisión al enunciar los objetivos del TLCAN, por lo menos desde la versión oficial mexicana, es que se presentan tres perspectivas sensiblemente diferenciadas:

- 1) La que corresponde al cuerpo de objetivos que el Ejecutivo presentó al Senado de la República para la aprobación de ese órgano legislativo.
- 2) El cuerpo de objetivos declarados en el preámbulo del tratado.
- 3) Los objetivos específicos incluidos en el cuerpo oficial del TLCAN.

Para el primer caso, conforme a la redacción presidencial, el TLCAN “nos vincula a uno de los centros de la economía mundial” y ello despierta interés en otras latitudes, en virtud de presentarlo como un mecanismo que asegura el acceso “amplio y permanente” de los productos mexicanos a un mercado de más de 360 millones de consumidores. Según los términos de esta argumentación, el TLCAN “da reglas claras y certidumbre”, abre la oportunidad de “especializar nuestra producción en aquello en que les llevamos ventaja”, y los consumidores “se beneficiarán” porque dispondrán de más mercancías, mejor calidad y menor precio “[...], pero, sobre todo, el Tratado significa más empleo y mejor pagado para los mexicanos [...] vendrán más capitales, más inversión [...]” (Gazol, 2004a: 9-10).

Como complemento de todo lo anterior, el preámbulo integró objetivos aún más ambiciosos:

reafirmar los lazos especiales de amistad y cooperación entre las naciones, contribuir al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a ampliar la cooperación internacional, fortalecer la competitividad de las empresas en los mercados internacionales, alentar la innovación y la creatividad y crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios (Gazol, 2004a: 9-10).

Resulta evidente que tan ambiciosas declaraciones no podían sino generar un abultado cuerpo de expectativas hasta hoy incumplidas. En efecto, las expectativas que se construyeron sobre la economía nacional a partir del TLCAN fueron muy superiores a las que derivarían de la firma y operación de un tratado que sólo origina una zona de libre comercio, con el relevante añadido de la libertad de inversión. Del TLCAN, en sentido estricto, se esperaba una sensible mejora en la posición de México en el comercio mundial y un considerable incremento en la captación de liquidez internacional a través de la inversión extranjera (directa y especulativa), tal y como ocurrió en los primeros años de operación del instrumento. Ambos propósitos (mayor presencia en el comercio mundial y mayor captación de liquidez internacional) fueron consistentes con un cambio radical en la orientación de la política económica, que desde el comienzo de los años ochenta apostó todo a la apertura económica y comercial del país; no obstante, con más de veintisiete años de apertura y veinte de TLCAN, la apuesta por la exportación no ha sido exitosa como factor dinamizador del desarrollo, destacadamente por la visible desvinculación entre la actividad exportadora y el resto de la actividad económica. El TLCAN, también, ha cobijado un propósito no declarado: otorgar irreversibilidad al programa económico *secundario-exportador*, con los límites autoimpuestos a la intervención económica gubernamental y con la imperturbable confianza en las bondades del mercado.

### **De la certidumbre al desconcierto**

En el inicio de las operaciones del TLCAN, incluso antes, los beneficios que derivaron de la apertura de la economía mexicana al comercio y a la inversión internacionales fueron notables. La actividad de la economía del país redujo considerablemente su dependencia a la exportación de un *factor heredado* y finito (el petróleo); el éxito exportador descansó en la actividad manufacturera y nuestro país alcanzó, hasta la crisis de 1994-1995, un papel de paradigmático liderazgo para algunas naciones de América Latina por participar de ese instrumento. Incluso, durante esa crisis, el TLCAN cobijó las *solidarias* formas de rescate desde Estados Unidos y la recuperación se logró con la acelerada reanimación de las actividades exportadoras secundarias, incentivadas, en buena medida, por la magnitud de la devaluación del peso. En estas circunstancias, el país tomó un sitio de cierta significación en el comercio hemisférico y, más modesto, en el mundial; la inversión extranjera (directa y

especulativa) se dirigió con entusiasmo a México por las garantías que, por su sola existencia, ofrecía el TLCAN y, en el ánimo colectivo, la existencia y operación de ese instrumento parecían razones suficientes para trascender la antesala del desarrollo, umbral que se había ocupado por demasiado tiempo. El futuro del país se nos acercaba por la ancha senda de las certezas incuestionables:

Para los mexicanos, el problema en realidad apenas comienza: tenemos frente a nosotros una década de construcción de la plataforma que habrá de darle al país las oportunidades de desarrollo que la reforma económica y el tratado prometen. Este proceso va a ser mucho más exitoso, rápido y benéfico si logramos crear los mecanismos institucionales y políticos que aseguren la participación de toda la población en el proceso y hagan exigible la responsabilidad de las autoridades en éste. Es decir, sin una estructura política abierta y competitiva el proceso no sólo será largo y difícil, sino además tortuoso. La reforma económica ha abierto la puerta a la competencia no sólo en el ámbito de la economía, sino en la sociedad en su conjunto. El tratado la va a consolidar (Rubio, 1994: 307).

Por su parte, el expresidente Carlos Salinas de Gortari, quien asumió un papel protagónico en la negociación y firma del TLCAN, se sumó a las declaraciones que apoyaron las conveniencias de su alumbramiento:

Recordemos que en México la estrategia de sustitución de importaciones y la bonanza petrolera de los setenta promovieron en la práctica tecnologías intensivas en capital o en recursos naturales. Además, la sobreprotección favorecía el modelo de crecimiento hacia adentro y esto permitió que los precios se elevaran ante la falta de competencia externa. La inversión y el empleo disminuyeron y las decisiones discrecionales que el proteccionismo impulsaba generaron incertidumbre, además de cotos de poder. En términos generales, los primeros resultados de la apertura y del tratado fueron muy alentadores. En primer lugar, se ha reconocido que gracias al TLC, la recuperación de la economía mexicana a partir de 1996 resultó mucho más rápida y acelerada. Por otra parte, difícilmente se hubiera obtenido un apoyo financiero internacional frente a la crisis de 1995 si no hubiera existido el interés de que se fortaleciera nuestra economía para que el tratado no se fracturara. Pero el beneficio más espectacular del TLC se observó en el comportamiento de las exportaciones mexicanas: para 1996 las ventas al exterior ya duplicaban las de Brasil y cuadruplicaban las de Argentina. Hacia 1997, México había superado al Japón como el segundo mercado de exportación hacia los Estados Unidos. En un par de años, las ventas de México a ese país se habían duplicado: México le vendía más que el resto de América Latina, y más que Alemania y el Reino Unido juntos. Entre el final de 1993 y el de 1999 el comercio entre México y los Estados Unidos casi se triplicó —creció 170 por ciento—; y, por otra parte, el comercio con Canadá aumentó 115 por ciento. Para 1999 las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos ascendían a 90 mil millones de dólares. El comercio entre México y Estados Unidos crecía a una tasa anual de 17 por ciento y el comercio entre México y Canadá se expandía a una tasa anual de 13 por ciento (Salinas, 2000: 204-205).

Por su parte, el coordinador de los negociadores del gobierno mexicano recuerda:

Las dos razones fundamentales para negociar el TLCAN fueron la necesidad de impulsar el crecimiento de las exportaciones no petroleras y de lograr un influjo más grande de inversión extranjera directa (IED) en el país. Lo primero, para inducir una mayor



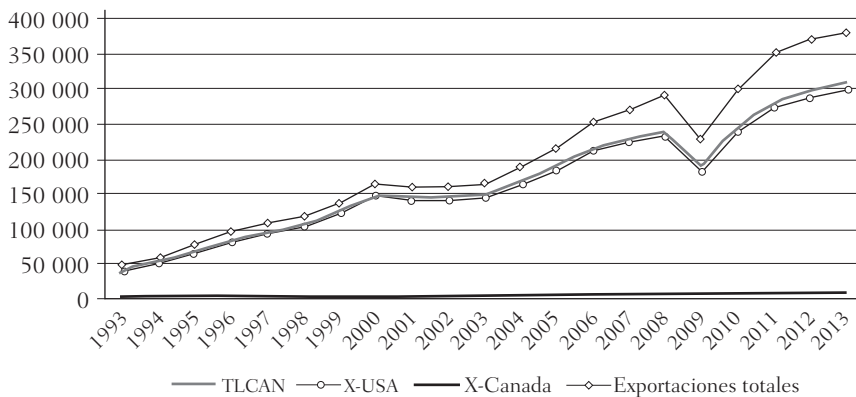
generación de empleos en los sectores manufactureros que utilizan intensivamente la mano de obra y, lo segundo, para complementar el ahorro interno que se había mostrado claramente insuficiente para financiar el crecimiento de la economía (Espinosa y Serra, 2004: 164).

Desde un punto de vista más concreto, la forma de presentar los datos relativos al comercio exterior y a la IED en el marco del TLCAN induciría a confusión sobre la realidad que se intenta analizar. Las relaciones comerciales de México con el exterior han mostrado una dinámica en ascenso, sobre todo después de la firma del TLCAN. Entre 1993 y 2005, el volumen del comercio exterior del país pasó de 117 252 a 434 981 millones de dólares, multiplicando por 3.7 veces su valor. La participación del comercio exterior del país en relación con el valor del producto interno bruto (PIB) es otro indicador de este fenómeno: de una participación del 29.1 por ciento en 1993, pasó a otra de un 56.6 por ciento en 2005, registrándose así un aumento del 27.5 por ciento en este renglón.

Por su parte, durante el mismo lapso —y a pesar del alto precio que alcanzaron los hidrocarburos en el mercado internacional—, la participación de las exportaciones petroleras descendieron del 25 al 15 por ciento de las exportaciones totales del país.

Cabe agregar, no obstante, la siguiente observación: con todo y la acelerada expansión del comercio internacional de la economía mexicana en Norteamérica (que se consigna en la gráfica 1), un balance sintético sobre este tema de las relaciones comerciales indica que, en México, el incremento de la importación ha sido más intenso que el de la exportación, conduciendo al resultado final de los déficit comerciales de la economía mexicana en el mercado mundial. Durante el periodo referido, 1993-2005, el déficit comercial acumulado de México con el exterior fue de 75 200 millones de dólares.

GRÁFICA 1  
EXPORTACIONES TOTALES EN EL TLCAN  
A ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ (1993-2013) (MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: Secretaría de Economía, s.f.

Entre otras posibles interpretaciones, el resultado anterior significa que, si bien el TLCAN intensificó la inserción de México a los flujos del comercio mundial, este comportamiento se ha observado más por el lado de la propensión a importar que por el de la capacidad para exportar, volviendo así permanente la tendencia al desequilibrio comercial del país con el exterior. En pocas palabras, para México, el TLCAN ha sido un factor de motivación comercial, pero no para fomentar la integración de la estructura de la producción nacional (Novelo y Flores, 2006: 35).

En un contexto caracterizado tanto por el énfasis concedido a las virtudes del mercado, como por un ambiente oficialmente generado de grandes expectativas en torno al TLCAN, los flujos de inversión extranjera que han ingresado a México han mostrado también una dinámica peculiar. La llegada de esta inversión al país ha sido creciente, sobre todo después de la puesta en práctica del tratado. De un promedio anual de 3 468 millones de dólares durante 1986-1993, la entrada de nueva IED entre 1994 y 2005 reportó un promedio anual de 7 384.4 millones de dólares, y de 22 100 entre 2000 y 2011 (cuadro 1).

CUADRO 1  
FLUJOS DE IED A MÉXICO (MILLONES DE DÓLARES)

<i>Periodo</i>	<i>Promedio anual</i>
1986-1993	3 468
1994-2000	6 563
2001-2005	20 934*
1994-2005	18 384*
2000-2011	22 200

\* Considera la venta de Banamex en 2001 por 12 000 millones de dólares.

FUENTE: Elaboración propia, con información del Banco de México (varios años); Espinosa y Serra (2004); CEPAL (2012: 133).

Cabe agregar que, a diferencia de los pronósticos oficiales que consideraron la IED como elemento de gran potencial para transmitir conocimientos y tecnología, fomentar el crecimiento económico, generar empleo y hacer más competitiva la economía mexicana en el comercio mundial, en la práctica, el ingreso de IED se ha traducido antes que en la modernización de la producción y de las relaciones comerciales foráneas en un mecanismo de financiamiento y de poca estabilidad durante su estancia.

La desviación de su destino hacia renglones que se relacionan más con la ganancia de corto plazo y de poca proyección para desarrollar nuevas actividades productivas es un ejemplo de que parte importante de los flujos de inversión extranjera que han llegado a México no han cumplido necesariamente con los supuestos oficiales difundidos.

A pesar de las novedades que acompañaron a la negociación y alumbramiento de la versión definitiva del tratado, como la incorporación de la inversión y (dentro de

ésta) de los derechos de propiedad intelectual, de los servicios, de los asuntos ambientales y laborales, el TLCAN enfrenta las limitaciones de todo instrumento que se ubica en la etapa más elemental de la integración económica regional. Es decir, este tratado no trasciende el umbral de la libertad de comercio e inversión y que, para el tema que nos ocupa, sólo hace una débil referencia a los migrantes con el único compromiso de “proporcionar a los trabajadores migratorios en territorio de cualquiera de las partes la misma protección legal que a sus nacionales, respecto de las condiciones de trabajo” (Secofi, 1994: 1187). La declaración alude exclusivamente a los trabajadores migratorios legales, los de menor frecuencia.

Existen, desde luego, otro tipo de estimaciones. Por ejemplo, en opinión de muy calificados analistas (Krugman, 1994; Weintraub, 1997), el TLCAN tiene objetivos que, con mucho, trascienden los económicos, por lo menos desde la perspectiva estadounidense. Según esta versión, el tratado contiene implicaciones políticas y sociales con repercusiones culturales y ambientales que históricamente corresponden al propósito de superar un largo periodo en las relaciones entre México y Estados Unidos presidido por la indiferencia o el reclamo recíproco. En este sentido, el objetivo final del TLCAN sería arribar a formas de cooperación que, por supuesto, también trascienden los aspectos económicos y comerciales. Pese a la presencia de todas estas motivaciones, la letra del instrumento sólo recoge los aspectos relacionados con el comercio y la inversión, en los que, por cierto, los éxitos iniciales observados en ambos aspectos no son, en ningún concepto, desdeñables; no obstante por problemas puntuales, la naturaleza de los resultados observados hace visible un adelgazamiento apresurado en el cuerpo de beneficios que, como actualidad y como tendencia, México percibe y probablemente continuará percibiendo sobre la operación de este instrumento. En efecto:

Las evidencias sobre los efectos positivos del TLCAN en su primera década son claras. Sin embargo, el siguiente decenio presentó grandes limitaciones y retos. La ausencia de reformas a buena parte de las llamadas *reformas estructurales* que eleven la productividad de la economía mexicana, la proliferación de tratados de libre comercio (TLC) entre Estados Unidos y otros países de América Latina y el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y su dinamismo exportador, son fenómenos que han afectado las ventajas relativas que México obtuvo con la implementación del TLCAN [...]. Los fenómenos enunciados apuntan hacia una pérdida seria de competitividad en las exportaciones de México y de la capacidad para atraer flujos crecientes de inversión extranjera. De hecho, a partir de 2001, ya se aprecian indicios de esa pérdida de dinamismo. *Los dos objetivos y logros fundamentales del TLCAN están en riesgo* (Espínosa y Serra, 2004: 201-202. El subrayado es mío).

Para decirlo en un sentido más amplio, el agotamiento de los beneficios del TLCAN, al menos para México, comienza a hacerse visible a partir del 2000. La inicial desaceleración de la economía de Estados Unidos devino en veloz recesión y, paradójicamente, una más rápida pero endeble recuperación del comercio exterior de México. El efecto combinado de la repercusión adversa de la recesión estadounidense y del débil impulso de la etapa moderada de expansión de esa economía sobre las exportaciones mexicanas tuvo como explicación complementaria, entre

otras cosas, la emergencia vigorosa de la economía china en el comercio mundial y la anémica recuperación del producto en México que se ha logrado con base en el incremento de la productividad más que en el incremento del consumo —final y productivo— de ese país. Éstos son algunos de los hechos que con mayor incidencia han arrojado el saldo de “una declinación del comercio bilateral del 8 por ciento entre 2000 y 2004” (Pellicer, coord., 2004: 21).

Como se aprecia en el cuadro 2, China ha gravitado de manera creciente en el intercambio internacional sorprendiendo con la notable expansión de su comercio exterior, mientras que México perdió importancia como nación exportadora y su posición en el mercado mundial se rezagó de manera más clara a partir del 2000.

CUADRO 2  
CHINA Y MÉXICO. PARTICIPACIÓN  
EN EL COMERCIO MUNDIAL (VARIACIÓN PORCENTUAL)

<i>País</i>	1985-2002	2000-2002
China	936.3	17.2
México	531.8	-2.6

FUENTE: Andere (2004).

El otro elemento que se ha juzgado fundamental en el financiamiento del crecimiento, aunque su efecto en la economía mexicana ha sido mucho menor de lo esperado, es la inversión extranjera directa (IED):

La IED proveniente de Estados Unidos disminuyó en términos reales del 2000 al 2003, pues después de alcanzar un pico de más de veinte mil millones de dólares en el 2001 (año en el que la compra de un solo banco, Banamex, representó más de doce mil millones de dólares) descendió en el 2003 a poco más de cinco mil millones de dólares, el equivalente a la IED proveniente de los EU en 1995, lo que refleja otro signo de la pérdida de fuerza de la interacción económica (Pellicer, coord., 2004: 21-22).

El vínculo entre la IED y el crecimiento económico es, por decirlo con indulgencia, notablemente débil:

En 2001, la inversión extranjera directa se expandió 68 por ciento (en parte por la venta del Banco Nacional de México), pero el producto decreció -0.3 por ciento, la inversión bruta interna -7.4 por ciento y la inversión privada -5.1 por ciento. La comparación puede no ser enteramente rigurosa, pero es ilustrativa de la falta de engranaje entre el tipo de inversión que se recibe y el comportamiento general de la economía (Ibarra, 2005: 245).

El cuadro 3 presenta alguna información en este sentido. Como se mencionó, el comportamiento del PIB es un aspecto que muestra la pérdida de dinamismo de la economía mexicana. Entre 1960 y 1980, el PIB mantuvo una tasa de crecimiento promedio anual del 7 por ciento; sin embargo, a partir del proceso de apertura de

la economía del país, iniciado en los años ochenta, este indicador macroeconómico sufrió un claro retroceso. Por el tema que nos ocupa, conviene señalar que durante la primera etapa del TLCAN, 1994-2000, aproximadamente, el crecimiento promedio del PIB bajó al 3.6 por ciento y para la siguiente etapa, 2001-2005, su caída fue más evidente cuando sólo llegó al 1.8 por ciento. Con la emergencia de la crisis en curso, la gran recesión, la caída en 2009 fue de un -6.5 por ciento, la más importante dentro de las economías de América Latina. En una proporción significativa, ese desempeño es consecuencia de las modalidades de la integración con Estados Unidos.

CUADRO 3  
COMPORTAMIENTO DEL PIB DE MÉXICO

<i>Periodo</i>	<i>Tasa de variación promedio anual (porcentaje)</i>
1961-1970	6.7
1971-1980	7.0
1981-1994	2.4
1995-2005	2.8
1994-2000	3.6
2001-2005	1.8
2003-2010	2.2

FUENTE: Elaboración propia, con información del Banco de México (varios años).

No todos los enfoques conducen a percibir el “éxito exportador” de la economía mexicana como variable dependiente del TLCAN ni a dicho crecimiento de las ventas al exterior como un detonante del desarrollo, sobre todo a la luz de los efectos sobre los indicadores básicos de la economía. Ni en la tasa de crecimiento ni en el nivel de empleo ni en los salarios. El elevado contenido importación de las exportaciones y la elasticidad ingreso de las importaciones —tres veces superior al ritmo de crecimiento del ingreso real mexicano, según Moreno y Ros (2010: 254)— las han desvinculado del resto de la actividad productiva y por ello su impacto ha sido tan limitado. Lo que ha fallado no es el TLCAN, sino toda una política económica que pretendió el crecimiento por el camino de la exportación. Si en el pasado reciente el tratado ha sido ineficaz en la tarea de estimular el desarrollo económico, mayor será esa ineficacia en el futuro, nuevos competidores están desplazando a México como proveedor de Estados Unidos (Fishman, 2006: 13), la inversión extranjera directa acude a nuevos destinos y las tendencias de la política comercial externa de Estados Unidos apuntan en la dirección de acuerdos bilaterales o regionales con otros posibles competidores de México en ese mercado. Para bien o para mal, el TLCAN ha dado de sí cuanto podía dar: ni las exportaciones van a crecer más de lo que ya lo han hecho ni aumentará el flujo de inversión foránea. Todo lo que tenía que suceder ya ocurrió y *ahora el tratado es un dato más en y para la economía mexicana* (Gazol, 2004b: 85. El subrayado es mío).

Al TLCAN lo acompañan otras complejas características relacionadas con el prolongado proceso de integración al sistema económico estadounidense:

Primera regularidad: los ciclos económicos de México y Estados Unidos convergen; segunda regularidad: la balanza comercial de México se torna procíclica [...]. El hecho de que al menos la mitad de las importaciones totales de México tenga relación con la demanda exportadora obedece a que está determinada por el efecto absorción de Estados Unidos: exportaciones e importaciones son función directa de la demanda originada en Estados Unidos (Luna y González, 2004: 48-59).

Este fenómeno de integración, con muchas convergencias visibles menos las fundamentales en bienestar y en productividad, deriva de la parcialidad, en el mejor de los casos, de la política económica. La renuncia a emplear los instrumentos (especialmente fiscales) que, por ejemplo, originaran un comportamiento menos procíclico del sistema económico mexicano y, en particular, de su balanza comercial, corresponde a lo que eufemísticamente se denomina *la neutralidad de la macroeconomía*. Así, mientras el libre comercio opera como realidad estratégica de largo plazo y los ajustes macroeconómicos (que no trascienden el umbral de la búsqueda de la *estabilidad*, de precios y cambiaria) como tácticas de corto plazo, la única brújula disponible, en ambos plazos, es la que deriva del siempre incierto comportamiento del libre comercio:

Las dos regularidades no pueden atribuirse en exclusiva al libre comercio ni a la política económica. Es el empate entre: 1) la peculiar manera de integración comercial y productiva entre México y Estados Unidos, y 2) *una política macroeconómica específica caracterizada por un acomodo implícito de México a las condiciones de su vecino*, que combinadas explican el desempeño agregado de la economía mexicana en el pasado reciente [...] el acomodo de México a esas condiciones *implica evitar el empleo de sus instrumentos macroeconómicos con propósitos expansionistas*; una renuncia explícita y permanente a estos instrumentos es una decisión trascendental y destinada a generar controversias [...] *dos economías que se mueven al unísono no son condición suficiente para alcanzar la convergencia que, en el análisis final, realmente importa: la de los ingresos* (Luna y González, 2004: 51-58. El subrayado es mío).<sup>1</sup>

Desde las negociaciones iniciales, el gobierno mexicano hizo concesiones extraordinarias que lejos de lograr el reconocimiento y la eventual superación de las asimetrías han tendido a profundizarlas. Es el caso de los capítulos VII y XI del trascendente instrumento que, en primer lugar para el tema agropecuario, han merecido el siguiente juicio:

Las concesiones otorgadas por México en el sector agrícola resultan sorprendentes. La apertura agropecuaria con respecto a su principal socio comercial, al que se destinan cerca del 95 por ciento de las exportaciones agropecuarias, será total en el año decimoquinto del TLC. Las pocas ventajas obtenidas en las negociaciones, en el azúcar y el jugo

<sup>1</sup> No es un dato menor el que los autores de este trabajo estén empleados en el Departamento de Estudios Económicos del Banco Nacional de México, el Banamex que se privatizó en beneficio del City Bank de Estados Unidos. La fuente no es, entonces, sospechosa de radicalismo alguno.

de naranja, fueron modificadas y postergadas a última hora. Este sector, que sólo representa entre el 3 y el 3.5 por ciento del PIB de las otras dos naciones, en México significa entre el 7 y el 9 por ciento de su PIB. Y lo más importante: alrededor de 25 millones de mexicanos viven del campo, de modo que el impacto social y económico de estos cambios tendrá vastos alcances [...] Las políticas de fomento son muy limitadas para revertir las condiciones de postración en las que se encuentra la agricultura mexicana, justamente cuando se firma un acuerdo de apertura total del sector con dos países que mantienen políticas permanentes y de amplio apoyo para su sector agrícola, en el cual vive un porcentaje muy reducido de su población (Low, 1996: 12-13).

El capítulo XI tiene mayores aristas, pues añade una nueva contradicción a nuestro marco institucional de mayor jerarquía, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Mientras el artículo 27, aún en su actual versión, recoge la letra y el espíritu de la Cláusula Calvo —que no otorga privilegios a los inversionistas extranjeros sobre los nacionales y, por ello, obliga a todos, en su caso, a entablar litigios con el Estado anfitrión en los tribunales nacionales y con arreglo a las leyes locales—, el capítulo XI del TLCAN permite, para los inversionistas extranjeros, lo que el 27 constitucional expresamente prohíbe. Como, de acuerdo con el artículo 133 constitucional, todo tratado internacional propuesto por el Poder Ejecutivo y aprobado por el Senado se convierte en *Ley Suprema*, la contradicción presente en el texto constitucional ha arrojado un saldo dramático de demandas de particulares extranjeros en contra del Estado mexicano, con arreglo al capítulo XI y en total violación del artículo 27, pese a que la Suprema Corte de Justicia de México sostiene que la Constitución prima sobre cualquier acuerdo internacional (Gutiérrez-Haces, 2004: 31-52). No deja de llamar la atención que, en el capítulo VI del TLCAN y no al comienzo de dicho texto, el primer *principio*, dice: “1.- *Las Partes confirman su pleno respeto a sus Constituciones*” (Secofi, 1994: 219). Joseph Stiglitz, en un libro no tan reciente, tiene una interpretación de estos hechos:

Oculto en el capítulo 11 del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, un capítulo diseñado para proteger a los inversores norteamericanos de la expropiación de sus inversiones, figura una cláusula que estipula que los inversores de Estados Unidos en México podrían recibir alguna compensación por la pérdida de valor de sus activos, y se les concede el derecho a querellarse ante tribunales especiales, con pagos por daños que salen directamente de las arcas del Estado mexicano incluso cuando las pérdidas son resultado de la legítima normativa local. Hasta la fecha, se han presentado demandas por un valor superior a 13 000 millones de dólares. La misma disposición se aplica a los inversores extranjeros en Estados Unidos, otorgándoles una protección que el Congreso y los tribunales se han negado en repetidas ocasiones a darles a los inversores norteamericanos (Stiglitz, 2006: 253).

Y amplía las reflexiones sobre el TLCAN, sin omitir la referencia a algunas inquietantes consecuencias de los mediocres resultados:

Comprender por qué el TLCAN no consiguió cumplir su promesa puede ayudarnos a entender la decepción que ha producido la liberalización comercial. Uno de los argumentos principales a favor del TLCAN fue que contribuiría a salvar el abismo existente entre el nivel de renta de México y Estados Unidos, y así se reduciría la presión de la

inmigración ilegal. Sin embargo, la disparidad de renta entre ambos países en realidad aumentó a lo largo de la primera década de funcionamiento del TLCAN —en más de un 10 por ciento—. Por otra parte, el TLCAN tampoco consiguió un crecimiento rápido de la economía mexicana. El crecimiento a lo largo de esta primera década fue de un decepcionante 1.8 por ciento sobre una renta per cápita real, mejor que en el resto de América Latina, pero mucho peor que el producido en épocas anteriores de ese siglo (en el cuarto de siglo que abarca de 1948 a 1973, México creció a un ritmo anual de 3.2 por ciento en la tasa per cápita). El presidente Fox prometió un 7 por ciento de crecimiento cuando tomó posesión del cargo en 2000; de hecho, en términos reales, el crecimiento durante ese mandato alcanzó sólo una media del 1.6 por ciento anual —y el crecimiento per cápita real casi fue inapreciable—. En la práctica, el TLCAN hizo que México dependiera más de Estados Unidos, lo cual significaba que cuando la economía de Estados Unidos fuera mal, también iría mal la de México (Stiglitz, 2006: 96-97).

Con las iniciales certezas esfumadas, el futuro del TLCAN a estas alturas por lo menos es incierto. Entre las obsesiones oficiales del pasado reciente, se han tomado iniciativas para alcanzar una mayor profundización en la operación del instrumento. La figura de un TLCAN plus, propuesta por el gobierno mexicano de Vicente Fox trató de incorporar el ambicioso acuerdo migratorio de los cinco puntos que tomarían el sitio de ingredientes indispensables de la llamada *enchilada* (en los recurrentes términos del ex canciller mexicano Jorge Castañeda) que, tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001 y el relevo en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México, devino *rompecabezas* (en la interpretación de su sucesor, Luis Ernesto Derbez) que, además, se podría negociar gradualmente y por partes.

Por su lado, el entonces presidente Vicente Fox propuso, sin mostrar la estrategia para hacerla posible, que la región norteamericana se constituyera en una zona de absoluta libertad de tránsito de bienes, servicios y personas mediante acuerdos específicos, y que se encaminara a disponer de una moneda común. El planteamiento ha sido bautizado como *Iniciativa para Norteamérica*, en la que no se hizo visible la voluntad de los socios comerciales de México para otorgarle viabilidad. En este punto, la agenda propuesta por Derbez incluyó cuatro aspectos:

1. *¿Cómo incrementar la competitividad regional?* (tecnología, investigación y desarrollo, educación, normas comunes y mercados comunes de capitales).
2. *Seguridad regional* (lucha contra el terrorismo, lucha contra la delincuencia organizada, higiene y salud, sistema legal común).
3. *Infraestructura común* (pasos fronterizos, carreteras, puertos y aeropuertos, normatividad común).
4. *Mercado de trabajo regional*.

La propuesta no contó con el consenso de los tres gobiernos signatarios del TLCAN, entre otras razones, por la incorporación de aspectos que, como el mercado de trabajo regional, resultan problemáticos y poco interesantes para las dos economías desarrolladas. En último término, las que han decidido y decidirán todo lo relevante sobre la marcha del tratado.



En el ánimo de funcionarios importantes de Canadá y de Estados Unidos, se comienza a perfilar la idea de hacer evolucionar al TLCAN, en el mejor de los casos, hacia la figura de la Unión Aduanera (UA), tal cual fue analizada por Jacob Viner; es decir, el cambio que esta figura establecería, en relación con el estatus actual, sería el establecimiento de un arancel común para los llamados *terceros países*, los que estarían *fuera* de la UA. Todo ello significa comprometer su soberanía arancelaria, mucho más allá del mecanismo presente en el actual formato del tratado: las reglas de origen. Cuando el Senado de México conoció y aprobó la operación del TLCAN (que refiere en el artículo 101 “Las partes de este tratado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo xxiv del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, establecen una zona de libre comercio”), lo hizo en relación con la propuesta del entonces titular de la Secofi, Jaime Serra Puche, quien insistió:

Reitero que negociamos un Tratado de Libre Comercio, no una unión aduanera, mucho menos un mercado común. Por esta razón, México conservará intacta su soberanía comercial en relación con otros países. México se reserva, así, el derecho de establecer el régimen comercial, frente a países no miembros del tratado, que mejor convenga a sus intereses (Secofi, 1992: 63).

Por ello, sin duda, se promueve una unión aduanera a la que se le llama de otro modo: en lugar de hablar de homologación o igualación arancelaria, se emplea el eufemismo de *armonización arancelaria* (Gazol, 2004a: 28). En todo caso, las implicaciones de esta posibilidad de establecimiento de la UA de América del Norte no son menores, tanto en relación con los países con los que, especialmente, México y Estados Unidos tienen celebrados acuerdos de libre comercio (para efectos de la probable UA, *terceros países*), como en relación con el impacto sobre la recaudación fiscal, los ingresos que derivan por impuestos al comercio exterior, en momentos en los que la penuria fiscal de México no aconsejaría ninguna reducción de los ingresos.

Para el principal negociador mexicano del TLCAN, Jaime Serra Puche, la alternativa viable y plausible era una profundización del mismo instrumento, que se alcanzaría abordando los siguientes elementos:

- a) Un acuerdo regional de seguridad de América del Norte.
- b) Un acuerdo de coordinación de políticas macroeconómicas.
- c) El fortalecimiento de las instituciones del TLCAN, para que se observen con un mayor sentido de obligatoriedad.
- d) Establecimiento de la complementariedad productiva y comercial agrícola, en la que México se aplique a la producción preferente de frutas y legumbres.
- e) Cooperación para la explotación regional de los recursos energéticos regionales.
- f) El aprovechamiento pleno del bajo costo del transporte de mercancías, de México a Estados Unidos, ventaja comparativa de la que no se recogen todos los beneficios que ofrece la cercanía geográfica (Espinosa y Serra, 2004: 203-204).

La viabilidad de esta profundización es, en verdad, remota. No son evidentes los beneficios que, en su caso, obtendrían (de nueva cuenta) las dos economías desarrolladas de América del Norte. Un acuerdo de seguridad regional, por ejemplo, tendría un débil efecto —si acaso tuviera alguno— sobre tal profundización. Las fuentes de recursos energéticos de los que disponen Canadá y Estados Unidos, por su diversidad y tratamiento estratégico (incluso militar), muy difícilmente experimentarán modificación alguna, y más aun, para beneficiar a México.

Por otra parte, la complementariedad productiva y comercial en materia agrícola supone (erróneamente) que la afición de la economía campesina mexicana por continuar en la producción de granos se modificará al elevar el tono de los llamados del mercado. Es un tema multipropuesto que no encuentra viabilidad en la compresión del gasto para el desarrollo rural ni en el abandono y profundo deterioro del circuito financiero rural (crédito, precios, aseguramiento y subsidios). El bajo costo del transporte es una realidad; sin embargo, la competencia a la que convoca hoy la exportación china guarda una creciente relación con la diversificación de la oferta industrial y, obviamente, con la elevación del horizonte tecnológico de su producción. Lo que resta, coordinación de políticas macroeconómicas y fortalecimiento de las instituciones del TLCAN, no parece disponer, en su caso, de un efecto significativo en la profundización que se propone.

En donde sí son visibles las condiciones presentes y futuras de la integración de América del Norte es en el tema relativo a la seguridad:

El 23 de marzo de 2005 los Jefes de Estado de América del Norte dieron a conocer oficialmente la iniciativa para construir la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) y anunciaron su compromiso de trabajar sobre dos agendas paralelas, la de seguridad y la de prosperidad. En la Agenda para la Seguridad se incluyen temas como protección de América del Norte contra amenazas externas, prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte y el aumento en la eficiencia del “flujo seguro de tránsito bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas”. En la Agenda para la Prosperidad aparecen temas como el aumento de la productividad, la reducción de los costos del comercio, la mejora en la calidad de la vida (Gazol, 2005: 446).

A estas alturas, es evidente el asimétrico desahogo de ambas agendas, por el interés estadounidense a favor del desarrollo preferente de la de seguridad.

## Conclusiones

El texto de Moreno y Ros (2010: 24-25) ya citado propone las variables explicativas del bajo crecimiento económico mexicano, a partir de: *a*) la reducción del gasto público; *b*) la carencia de política industrial; *c*) un tipo de cambio real apreciado y *d*) la no disponibilidad de una verdadera intermediación financiera.

En el marco de un prolongado debate sobre los derroteros plausibles del crecimiento económico, tres decisiones —ya no tan recientes— parecen haber llegado para quedarse y, en general, se encaminan al establecimiento preferente

de la estabilización de precios y de tipo de cambio por encima del crecimiento de producto y empleo. La primera de estas decisiones, en el terreno de la política comercial, es la firma e inicio de operaciones del TLCAN (1994), con la que se inaugura la peculiar paradoja del éxito comercial externo, prácticamente sin efecto positivo sobre el crecimiento económico interno; la segunda decisión, en el terreno monetario, es el establecimiento del esquema de objetivos de inflación, ahora del tipo *estricto*, que descansa sobre una adaptación de la conocida Regla de Taylor y sobre la autonomía del Banco de México (1994), según el supuesto monetarista de explicar las presiones inflacionarias, siempre y en cualquier momento, como un problema monetario, muy a pesar de las notables ineficiencias productivas que producen, también, una inflación *estructural*; por último, la tercera decisión en el terreno fiscal, es la propuesta y aprobación —por todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión— de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), por medio de la que el equilibrio presupuestal adquiere la forma de mandato legal (artículo 17), con muy acotadas posibilidades para incurrir en déficit (Esquivel, 2010: 42-55).

Si, como hoy resulta evidente, la apertura y las diversas desregulaciones del sistema económico mexicano, más aquellas reformas que proveyeron el llamado *bono democrático*, han dejado de representar un papel significativo en el crecimiento material, corresponde al desarrollo de los capitales social, humano, físico e institucional la construcción de la viabilidad del crecimiento del propio sistema económico y de la prosperidad de la sociedad mexicana en su conjunto. Ello significa, entre otras cosas, la recuperación del carácter nacional de la economía política, la pronta disponibilidad de los capitales de naturaleza, de mente y de materiales, a las que aludía Friedrich List en sus célebres elaboraciones contenidas en el *Sistema Nacional de Economía Política* (1841).

En último término, esa disponibilidad exige una política económica expansionista que, por principio de cuentas, se haga cargo de las insuficiencias, distorsiones y riesgos que acompañan al abandono acrítico al libre comercio y a sus supuestas e indemostrables bondades. La obsesión por preservar un programa económico que sólo arroja estabilidad sin crecimiento, resulta del todo contraria a la construcción de los instrumentos que otorgarían viabilidad y visibilidad a la convergencia realmente relevante con Estados Unidos: en bienestar y en productividad. Si esto se lograra, el efecto sobre los flujos migratorios sería contundente, toda vez que éstos se explican, fundamentalmente, por la magnitud del diferencial salarial entre los dos sistemas económicos. La paradoja cada vez más visible consiste en que las convergencias alcanzadas en inflación, ciclo de negocios, participación femenina en el mercado de trabajo, etc., se han logrado con base en posponer, y tendencialmente cancelar, la viabilidad de la convergencia verdaderamente importante, en ingresos y productividad.

Ante estas perspectivas, lo que aparece como realmente valioso es la reflexión relativa, no ya a los efectos favorables (por lo demás, idos) de la operación del TLCAN, sino a la forma en la que su vigencia ha garantizado que no habrá cambios fundamentales en la orientación de la política económica mexicana. La pregunta

de mayor relevancia es, entonces, si el diseño de una política alternativa, como la que se necesita, se convierte en viable a la luz del agotamiento del TLCAN y, posiblemente, de sus capacidades para garantizar la permanencia del actual programa económico oficial. Es, a todas luces, una cuestión crucial. Una segunda pregunta es, si en la etapa de “rendimientos decrecientes” del TLCAN éste cobijaría un acuerdo en materia migratoria.

Todo apunta a la negativa, desde el actualmente desdibujado —si no es que abandonado— proceso de formalización del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), al que el TLCAN le sirve como referente y modelo, por lo que el resto de países de América Latina reclamaría participar del acuerdo migratorio introducido en el instrumento realmente disponible, hasta la vigorosa ola antiinmigrante que reedita el *nativismo blanco* estadounidense, en su etapa actual, notablemente radicalizado con la emergencia del Tea Party.

Por el contrario, y como es costumbre, cualquier cambio en la política migratoria estadounidense es ajeno a cualquier posible acuerdo con otro gobierno y, en su hoy probable caso, resultará de una decisión soberana.

## Fuentes

ANDERE M., EDUARDO

2004 “México y América Latina rebasados por la globalización”, *Foreign Affairs en español* 4, no. 1 (enero-marzo).

BANCO DE MÉXICO

Vv. AA. *Informes anuales*. México: Banco de México.

CEPAL

2012 *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

ESPINOSA VELASCO, ENRIQUE y JAIME SERRA PUCHE

2004 “Diez años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en Pascual García Alba, Lucino Gutiérrez y Gabriela Torres Ramírez, coords., *El nuevo milenio mexicano* t. 1, *México y el mundo*. México: UAM-Azcapotzalco/Eón.

ESQUIVEL, GERARDO

2010 “De la estabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y la conducción de la política económica”, en Nora Lustig, coord., *Crecimiento económico y equidad*, vol. 9. México: El Colegio de México (Los grandes problemas de México).

FISHMAN, TED

2006 *China S. A. Cómo la nueva potencia industrial desafía al mundo*. México: Mondadori.

GAZOL SÁNCHEZ, ANTONIO

2005 *Bloques económicos*. México: Facultad de Economía, UNAM.

2004a “Diez años del TLCAN: una visión al futuro”, *Economía UNAM*, no. 3 (septiembre-diciembre): 9-29.

2004b “Un debate necesario: el futuro del TLCAN”, *Configuraciones. Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD)* no. 15 (otoño-invierno): 82-88.

GUTIÉRREZ-HACES, TERESA

2004 “La inversión extranjera directa en el TLCAN”, *Economía UNAM*, no. 3 (septiembre-diciembre): 30-52.

HUNTINGTON, SAMUEL

2004 *¿Quiénes somos? Los desafíos de la identidad nacional estadounidense*. México: Paidós (Estado y sociedad, 122).

IBARRA, DAVID

2005 *Ensayos sobre economía mexicana*. México: FCE.

KRUGMAN, PAUL R.

1994 *Vendiendo prosperidad*. México: Ariel.

LOW, PATRICK

1996 “Prólogo”, en María Elena Cardero, coord., *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*. México: Siglo XXI/Colegio de Ciencias y Humanidades, UNAM.

LUNA MARTÍNEZ, SERGIO y EDUARDO GONZÁLEZ NOLASCO

2004 “Libre comercio y convergencia. La macroeconomía del TLCAN”, en Enrique R. Casares y Eduardo Sobarzo, coords., *Diez años del TLCAN en México. Una perspectiva analítica*. México: FCE.

MORENO-BRID, JUAN CARLOS y JAIME ROS BOSCH

2010 *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México: FCE.

NOVELO, FEDERICO y JOSÉ FLORES (†)

2006 “La encrucijada del ALCA”, *Economía UNAM* no. 7 (enero-abril): 26-46.

PAPADEMETRIOU, DEMETRIOS

2003 “El cambio de expectativas en el libre comercio y la migración”, en John J. Audley *et al.*, eds. *La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio*. Nueva York: Carnegie Endowment for International Peace.

PELLICER, OLGA, coord.

2004 *Las relaciones de México con el exterior. Diagnóstico y propuestas de acción*. México: Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.

ROS, JAIME

2014 “Cómo salir de la trampa del estancamiento”. México: mimeo.

RUBIO, LUIS

1994 *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?* México: FCE.

SALINAS DE GORTARI, CARLOS

2000 *México. Un paso difícil a la modernidad*. México: Plaza y Janés.

SECOFI

1994 *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Texto oficial*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- 1992 “Presentación de Jaime Serra Puche, secretario de Comercio y Fomento Industrial, de los resultados de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, a la Comisión de Comercio de la Honorable Cámara de Senadores”. México: Secofi, 14 de agosto.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

s.f. “Información estadística y arancelaria”, en <[www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)>.

STIGLITZ, JOSEPH E.

2006 *Cómo hacer que funcione la globalización*. México: Taurus.

WEINTRAUB, SIDNEY

1997 *El TLC cumple tres años*. México: FCE.





# La migración como eje de la relación México-Estados Unidos

Leticia Calderón Chelius\*

## Introducción

La relación de México con Estados Unidos ha estado históricamente marcada por una diversidad de temas que cruzan lo comercial en sus múltiples formas, el manejo de los recursos naturales, el control territorial (ya sea su expansión abierta y en ocasiones discreta), el medio ambiente, la explotación de los energéticos, el uso privilegiado de la geografía en proyectos como el Programa de Maquiladoras desarrollado a lo largo de la franja fronteriza (Programa de Industrialización Fronteriza), la gestión del agua, el tráfico de armas y drogas, y tantos otros; sin embargo, la migración ha sido siempre el de mayor continuidad, motivo de disputa e intercambios discursivos entre ambos países.

Para los estadounidenses, pero también para los mexicanos, a diferencia de cualquier otro tema en el que puedan admitir que es necesario discutir con sus pares para resolver asuntos polémicos o de interés mutuo —sobre todo a nivel legal—, la gestión de la migración se considera, en cada uno de estos países,<sup>1</sup> un tema interno asociado con la soberanía y más recientemente con la seguridad nacional, lo que niega cualquier tipo de debate que involucre autoridades de otro país. Las tres décadas que van de finales del siglo xx a principios del xxi (1980-2010) han generado las bases de lo que constituye la actual comunidad mexicana en Estados Unidos producto de un flujo migratorio constante, aunque cambiante por periodos y de las reformas migratorias que se han aprobado en dicho país lo mismo que en México.

En este capítulo se hace un repaso y algunas reflexiones sobre el proceso migratorio entre México y Estados Unidos en este periodo, el cual nunca puede ser pensado como exclusivo de un país, sino que es resultado de diferentes procesos sociales y económicos que involucran la demografía de ambos países, las necesidades de las economías para atraer o expulsar mano de obra y, sobre todo, los cambios y ajustes políticos a la gestión migratoria, en este caso los que se han dado las últimas

\* Profesora-investigadora del Instituto Mora, <lcalderon@mora.edu.mx>.

<sup>1</sup> Aunque en este capítulo me referiré a la migración mexicana hacia Estados Unidos y, por tanto, a la relación de México con ese país, vale la pena aclarar que éste también tiene una visión de la inmigración en su propio territorio, como una cuestión interna que no pone a consideración de sus vecinos. Puede negociar acuerdos y proyectos, pero no su política migratoria tal cual, como se constató en el proceso de negociación de la Ley de Migración Mexicana puesta en marcha a fines de 2012.

tres décadas. La premisa es ver las oscilaciones y cambios de un flujo migratorio que se consideró estable (en los años setenta) a un flujo pendular que fue de una migración creciente (en los ochenta) a un clímax migratorio sin precedentes (en los noventa y hasta 2005, el punto más alto de la migración mexicana). Hacia finales de la primera década del siglo xxi, entramos a una etapa actual que se califica como de estabilización, incluso de una previsible baja estadísticamente significativa del monto total del universo migratorio hacia Estados Unidos; por tanto, se observa que las condiciones han variado en el tiempo, lo que permite ubicar los cambios del discurso de acuerdo con el momento histórico de cada periodo.

De esta manera, lo central de este texto es señalar que el intercambio social, cultural y económico que ha generado la migración concentra muchas de las experiencias más importantes para ambos países a lo largo de más de un siglo, por tanto, encima de cualquier otro tema, la migración es un termómetro fundamental para entender la relación de ambos países.

### **Repaso del entramado migratorio en Estados Unidos**

El sello de las últimas décadas en la relación bilateral México-Estados Unidos ha sido los debates y probables reformas migratorias en el vecino país del Norte, pero también los cambios profundos en el patrón migratorio tradicional y el impacto que esto ha tenido para México. Los debates sobre una reforma migratoria en Estados Unidos a partir de los ochenta marcan el inicio del actual ciclo de cambios y ajustes legales, en el que lo migratorio es el eje, a veces más económico, a veces más electoral, pero en ambos casos con un impacto directo en la relación con el gobierno mexicano. Las coordenadas de este debate han establecido como premisa el hecho de que la migración se concibe como una cuestión interna que se discute en Estados Unidos, aunque tenga consecuencias definitivas para los mexicanos y México, por lo menos su gobierno, no puede ni debe involucrarse abiertamente en dicho debate. Así ha ocurrido en el marco de los momentos más importantes del debate de las reformas migratorias que han definido la situación jurídica de los mexicanos en Estados Unidos, en 1982 (*Ley Simpson-Mazzoli*), 1986 (*Ley Simpson-Rodino o Immigration Reform and Control Act, IRCA*), la Propuesta 187 en California en 1994,<sup>2</sup> la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante que entró en vigor en 1997, considerada la

<sup>2</sup> La propuesta 187 de California fue una de tipo legislativo presentada para las elecciones de California de 1994 y negaba a los inmigrantes indocumentados servicios sociales, servicios médicos y educación pública. Muchas personas y organizaciones estuvieron involucradas en promoverla. Fue presentada por el asambleísta Dick Mountjoy (Republicano de Monrovia, California) como la iniciativa Save Our State ("Salvemos nuestro estado"). Fue aprobada con una votación del 59 por ciento, pero fue revocada por una corte federal.

base de la legislación actual.<sup>3</sup> Se trata de la ley más restrictiva que hasta la fecha se había promulgado en Estados Unidos debido a que se basó en el aumento de la Patrulla Fronteriza, tanto del número de los miembros de esa corporación como en el presupuesto destinado a la vigilancia de su frontera sur (pero prácticamente ninguna medida relevante con Canadá, su frontera norte). Una de las consecuencias más visibles de esta ley fue la construcción de lo que actualmente define la imagen de las ciudades fronterizas mexicanas, ya que se amplió la construcción de la triple barda entre Tijuana y San Diego, California, mientras en la zona de Ciudad Juárez-El Paso se fortificó tecnológicamente y militarmente la barda construida entre ambos países desde varios años antes. Esta ley impuso, además, fuertes sanciones tanto a traficantes de personas (“polleros”) como a empleadores, restricciones para cubrir los requisitos para ser candidato a una visa. Limitó también el acceso a los programas de asistencia pública orientándolos a un uso exclusivo de los ciudadanos estadounidenses dejando fuera a millones de migrantes sin documentos, lo cual había sido uno de los puntos más criticados a la Iniciativa 187 de Pete Wilson en California, sólo un par de años antes.

Así, lo central es que esta ley migratoria que a nivel federal ha definido la reglamentación e incluso el tono del debate migratorio en Estados Unidos data de fines de los noventa (1997), y en los hechos impuso un fuerte acento restrictivo y criminalizante hacia los extranjeros no documentados, además de que se centró en el discurso que alimenta un imaginario social en esa nación donde para mucha gente lo importante es protegerse de la “oleada” migratoria blindando sus fronteras. Pasar de ahí a las propuestas aun más restrictivas y abiertamente racistas como en Arizona una década después era sólo cuestión de tiempo.

Un punto obviamente central en este recorrido exprés por los debates y legislaciones migratorias en Estados Unidos es la crisis que provocó el atentado terrorista de 2001, que realmente cambió el paradigma de la seguridad nacional, el control fronterizo y decidió poner a la migración como escenario de peligro. Esto modificó muchos de los puntos del debate que habían operado por décadas respecto de la migración, pues ésta se volvió uno de los blancos de la opinión pública nacional ante los atentados. Se trató realmente de una ecuación simplista, ya que se consideró que entre los extranjeros se albergaba un nivel potencial de peligrosidad, esto aun cuando los mismos ataques a las Torres Gemelas —es cosa sabida— no fueron realizados por extranjeros “ordinarios”, sino por un grupo perfectamente organizado para lograr su fin bélico, e incluso lejanos al estereotipo del migrante indocumentado, ya que se trataba de extranjeros que habían entrado a ese país con visas de alta calificación e ingresos económicos; sin embargo, en medio del debate sin matices que propició el atentado terrorista más fatal en la historia de Estados Unidos, uno más de los deudos fue el propio proceso migratorio mexicano, que se volvió rehén del caos, del duelo, de la redefinición de prioridades para el gobierno

<sup>3</sup> La ley IIRIRA (por sus siglas en inglés) fue aprobada por el Congreso estadounidense y promulgada por el presidente William Clinton el 20 de septiembre de 1996.

estadunidense.<sup>4</sup> La migración mexicana pasó a segundo término como tema de la agenda de negociación entre México y Estados Unidos, pero aún más, dado que en una coyuntura tan crítica se impuso el discurso de la “securitización” que implica partir del riesgo como principio para entender la seguridad, y donde las migraciones supuestamente constituyen un flanco vulnerable, por tanto, un riesgo, las miradas suspicaces se volvieron hacia los inmigrantes.

El nuevo marco legal para hacer frente a este paradigma quedó establecido en la Homeland Security Act, que se aprobó un año después de los atentados (2002), y por la cual se creaba el Department of Homeland Security (DHS), una especie de gran dependencia de control de la seguridad cuyos ejes son la gestión de las migraciones y la supervisión de las fronteras que hasta ese momento había manejado durante décadas el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés).

De esta manera, teniendo como contexto la ley migratoria de 1996 y el nuevo marco legal de la securitización, se entiende cómo se generaron movimientos políticos locales que justamente resaltaban la inseguridad fronteriza atribuida a la creciente migración que, supuestamente, vulneraba la vida local en estados como Arizona, donde se aprobaron nuevos marcos legales respecto de la migración de acuerdo con estos supuestos. A la temida Ley SB1070 aprobada en 2010 en Arizona, siguió la Ley HB56, aprobada en Alabama en 2011. El discurso político-electoral en muchas comunidades se ha nutrido de la idea de que hay descontrol del ingreso y permanencia de inmigrantes, quienes, piensan, constituyen un riesgo para la seguridad nacional. Este discurso se volvió más fuerte cuando, desde lo local, se asociaron los costos de la crisis económica (2007) a la migración creciente y extendida por el territorio estadounidense, especialmente de mexicanos.

Actualmente se debate una nueva reforma migratoria en Estados Unidos (2013), dado que se calculan en once millones los extranjeros indocumentados en aquel país, de los cuales seis millones son mexicanos, por lo que el impacto de ese proceso para México es innegable; sin embargo, aun cuando el debate migratorio se ha renovado con la idea de regular de manera distinta la migración,<sup>5</sup> las premisas políticas siguen siendo las mismas. Si bien la propuesta busca ofrecer vías para regularizar la situación migratoria de los extranjeros indocumentados, sin embargo, detrás de la reforma hay grandes intereses corporativos que apoyan ajustar la demanda del mercado de trabajo a la existencia de una mano de obra indispensable, en un momento en que la situación económica en Estados Unidos parece mejorar. De ahí que uno de los pilares de la propuesta de reforma sea cambiar la unidad familiar como eje de

<sup>4</sup> Se trataba de un periodo en que se dio un nivel de diálogo sin precedentes entre las cúpulas del poder en Estados Unidos y México, que podría haber llevado, según se especuló entonces o tal vez simplemente se “deseó”, a una reforma migratoria integral de amplio beneficio para los millones de mexicanos radicados en ese país. La “enchilada completa” fue la manera coloquial en que se llamó a la propuesta mexicana para una política migratoria deseable.

<sup>5</sup> Distinta en el sentido de documentar a un número potencialmente elevado de personas sin documentos, pero el acento en la seguridad, el control fronterizo y la criminalización de la migración fuera del marco legal son condiciones para la aprobación de una nueva ley de migración.

CUADRO 1  
LEYES E INICIATIVAS ANTIINMIGRANTES  
DE LOS ÚLTIMOS AÑOS EN ESTADOS UNIDOS

- La ley SB1070 en Arizona fue aprobada en abril de 2010.
- La HB56 de Alabama se aprobó el 29 de septiembre de 2011.

*Debates y controversias que se han presentado*

- La HB 87 de Georgia. Buscaba sancionar a las personas que deliberadamente transportaran a indocumentados en algunas situaciones y convertir en un delito mayor el presentar documentos o información falsa al solicitar un trabajo. También pretendía convertir en delito el albergar a un “ilegal”.
- La HB 497 de Utah. Facultaba a los policías a revisar la situación migratoria de las personas, incluyendo los pasajeros de un automóvil, y a cualquier funcionario público estatal o municipal para averiguar la situación migratoria de quien solicitara un servicio.
- La HB 590 de Indiana. La ley antiinmigrante criminalizaba la portación y presentación, como identificación oficial, de la Matrícula Consular, que expiden los consulados de México en Estados Unidos.

FUENTE: Calderón Chelius (2012: 39).

la ley de migración vigente y pasar a un sistema de destrezas laborales, ajustado precisamente a las necesidades laborales en Estados Unidos. Este proyecto se basa, por encima de todo, en el fortalecimiento de la seguridad y control de la frontera con México.<sup>6</sup> Así, se prevé un mayor gasto en medidas de supervisión fronteriza, más agentes de la patrulla fronteriza, expansión de centros de detención para migrantes que violen la nueva ley. Un punto que ha fallado en reformas migratorias anteriores es que supuestamente buscaban controlar el empleo de mano de obra indocumentada (más barata), penalizando a los trabajadores y pocas veces a los empleadores (esta sanción estaba considerada desde la reforma de 1986); sin embargo, la propuesta de Reforma Migratoria del 2013 parte de establecer un programa a nivel nacional de verificación electrónica de empleo (E-Verify) que supone que todo trabajador en Estados Unidos, nacional o extranjero, estará dado de alta en una base de datos que verificará su estatus legal, lo que se cree cerrará la posibilidad de generar mayor migración indocumentada en el futuro, aunque se considere que generará un mercado negro de trabajo absolutamente clandestino.

México ha sido testigo cercano del debate de las reformas migratorias: lo aprueba o condena pero nunca, como se ha visto en treinta años, cuestiona ni el tono ni las formas ni los resultados. En todo caso, a nivel diplomático el gobierno mexicano aplaude, da la bienvenida y celebra que en Estados Unidos se realicen

<sup>6</sup> No se deroga el marco legal restrictivo, excluyente y punitivo de la Ley de 1996.

las reformas que regularicen la estancia jurídica de millones de mexicanos, pero en ningún caso, por lo menos no abiertamente, busca influir, documentar las causas y beneficios de la migración mexicana para los estadounidenses. No ofrece, tampoco, señalar las razones que preservan la pobreza estructural que alimenta el ciclo migratorio desde México<sup>7</sup>. En los hechos, nuestro país como gobierno, pero también como sociedad, ha sido testigo casi mudo del debate intenso y de los acalorados discursos que en algunos periodos han sido realmente beligerantes y de tono muy rudo contra los mexicanos que representan el mayor número de los extranjeros que radican en ese país (documentados o no). Aunque cada vez hay más grupos de la sociedad civil mexicana que reaccionan, opinan y cuestionan tanto el debate como el alcance de las reformas migratorias, tampoco son un frente que, desde aquí tenga capacidad de influencia o siquiera una presencia destacada. Somos testigos mudos.

### **¿Cómo responde México si le piden no opinar?**

Si bien el debate migratorio que afecta a los mexicanos en Estados Unidos se ha librado en ese país, ni el gobierno mexicano ni algunos sectores de la sociedad mexicana han sido ajenos a la situación que viven millones de nacionales en aquel país. Desde los años ochenta, se inició un proceso gradual (pero creciente) de una relación muy intensa del Estado mexicano con su diáspora. Este proceso no se entiende sin considerar los cambios políticos profundos que se iniciaron en esa década. Desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y posteriormente durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), el interés por la apertura comercial<sup>8</sup> condujo a que se desarrollara una serie de programas y leyes que tuvieron como propósito de parte de cada uno de estos gobiernos responder a la compleja problemática de la migración mexicana; empero, con frecuencia se utilizaron más como maquinaria para mantener el control gubernamental sobre las comunidades migrantes y como una extensión fuera de las fronteras del propio partido en el poder (PRI), de forma tal que el origen de programas gubernamentales como Paisano, Solidaridad Internacional, la Fundación Solidaridad Mexicano-Americana y el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero fue fungir como paliativos para una creciente problemática, que cada vez más se topó con la demanda de defender los derechos de los ciudadanos mexicanos radicados en el exterior, no sólo estando en territorio estadounidense, sino sobre todo en su retorno al país, aunque fuera de manera temporal (Programa Paisano).

<sup>7</sup> De acuerdo con el INEGI (2012), un 59.1 por ciento de la población mexicana pertenece a la clase baja, que equivale a 66.4 millones de personas, en tanto que 1.7 por ciento compone la clase alta, 1 340 000 personas aproximadamente. Cuestionar las razones estructurales de la migración implicaría una decidida postura para modificar la situación de pobreza, lo que no parece resultar conveniente para la elite en el poder que se beneficia enormemente de la desigualdad económica nacional.

<sup>8</sup> El 17 de noviembre de 1993 se firmó el TLCAN entre México y Estados Unidos, el cual excluía toda referencia a la migración mexicana hacia ese país.

En el periodo comprendido en estos dos sexenios (1988-2000), hubo cambios importantes para las comunidades de mexicanos en el extranjero, los cuales no pueden sino verse a la luz de los que el sistema político mexicano fue generando. Así, por ejemplo, en 1996 el Congreso de la Unión votó a favor de dos importantes leyes: una concedía el derecho a los mexicanos en el extranjero a votar<sup>9</sup> en futuras elecciones presidenciales; mientras que la segunda garantizaba la *no pérdida de la nacionalidad mexicana*. La primera respondía a una vieja demanda que data, históricamente hablando, por lo menos desde 1929, cuando migrantes radicados en Los Ángeles, California, expresaron su deseo de votar en la elección presidencial mexicana de ese año (Santamaría, 2001). La segunda iniciativa obedeció a la necesidad de ajustar el marco legal a la realidad internacional, que ya entonces había avanzado en flexibilizar la normatividad para preservar la nacionalidad mexicana, independientemente de la decisión individual de los mexicanos de obtener otra.

En México se pensó sobre todo en que los mexicanos, generalmente reacios a optar por la nacionalidad estadounidense, con esta ley tendrían un incentivo para hacerlo, pues su nacionalidad mexicana no estaría en duda; no obstante, a más de tres décadas de ello, tan sólo se han expedido 128 172 declaratorias de recuperación de nacionalidad.<sup>10</sup>

Cabe señalar que, si bien la ley de no pérdida de la nacionalidad mexicana entró en vigor en marzo de 1996, el derecho de los mexicanos en el extranjero a votar quedó congelado y no fue sino hasta 2005 cuando se retomó el tema en el Congreso, mediante la aprobación de un modelo electoral con el que finalmente se permitió votar en las elecciones de 2006 y 2012 a los ciudadanos mexicanos radicados en el extranjero; sin embargo, resultó altamente burocratizado y sumamente complejo, lo que acabó siendo restrictivo para la mayoría de los potenciales votantes desde el exterior. Dicho modelo se ha cuestionado insistentemente y hay un proceso de revisión y propuestas alternativas para que se avance en uno que permita la inclusión electoral de un número significativamente mayor de votantes transnacionales (CIDE, 2012).

En ese periodo de fin de siglo, el Estado mexicano desarrolló sistemáticamente un acercamiento a sus diásporas, pero lo mismo hicieron, más o menos sofisticadamente, distintos estados de origen, como Zacatecas, Michoacán, Guanajuato y, más recientemente, casi todo el país. Cabe señalar que en esta estrategia de vincular al Estado con las comunidades de sus nacionales radicados en el exterior México se volvió una referencia para otros países que recién iniciaron en esas décadas procesos de expulsión migratoria acelerada, como Brasil, Ecuador, Perú, lo mismo que países de Asia y África. Obviamente, la amplitud de la diáspora misma, numéricamente hablando la más extensa del planeta (doce millones de personas),

<sup>9</sup> Para conocer la cantidad de vericuetos que ha pasado este proceso de ampliación de derechos político electorales para los mexicanos fuera del país véase Calderón (2010).

<sup>10</sup> Información obtenida del Sistema Integral de Administración Consular y del Sistema Integral de Recaudación Consular. Las declaratorias de nacionalidad mexicana por nacimiento se otorgaron a partir de marzo de 1998, fecha en que entraron en vigor las reformas a los artículos 30, 32 y 37 constitucionales. El dato abarca hasta 2013.

hace que cualquier programa impacte a una cantidad de personas que sobrepasa la población total de muchos países.<sup>11</sup>

Pero, lejos de apologías, la pregunta pertinente es ¿qué estaba detrás de este interés del Estado mexicano por una población que, en el fondo, ante su incapacidad de generar condiciones dignas de vida obligó a que buscaran en la emigración una opción de vida mejor? Más que una actitud ingenua, cabe ubicar razones pragmáticas para entender esta política de vinculación que trasciende las fronteras geográficas. Se identifican al menos cuatro factores que explican que el gobierno mexicano buscara mantener esta relación, especialmente durante las décadas de los ochenta y noventa:

- 1) En el México del fin de la hegemonía priista (que gobernó como partido único durante setenta años), la idea de que los migrantes podrían convertirse en un grupo de influencia en la política mexicana (sobre todo después de las polémicas elecciones federales de 1988, cuando la visita del entonces candidato opositor al PRI, Cuauhtémoc Cárdenas, causó revuelo) preocupó a la elite política. Se trataba, se decía en los pasillos de los asesores del régimen, de un grupo numeroso de mexicanos que escapaban al control corporativo y gremial que privó durante décadas en la política mexicana aglutinada por sindicatos, cámaras y grupos de interés.
- 2) La legalización de casi tres millones de inmigrantes no documentados en Estados Unidos, a través de la ley de 1986 IRCA, que permitió ser residentes legales a por lo menos dos millones de mexicanos, reactivó un flujo constante entre ambos países y con esto la oportunidad de generar turismo, inversiones y acrecentar las remesas se vio como una oportunidad en el marco de la propia apertura comercial nacional.
- 3) El deseo —histórico— del gobierno mexicano de establecer un grupo de cabildeo que promoviera políticas a nombre de México en Estados Unidos, lo que implicaba generar cuadros, redes y temas que los mexicanos reconocieran como banderas por enarbolar. Esto nunca ocurrió porque los “intereses nacionales” difícilmente se identificaron con un solo grupo; por el contrario, la disputa electoral mostró muy pronto que la diáspora mexicana es políticamente tan diversa como el propio país del que proceden. La idea de hacer un grupo de cabildeo (*lobby*) mexicano, por tanto, no tiene fundamento, salvo si se concibe como el del grupo en el poder.
- 4) La presión del gobierno federal por mantener un fuerte vínculo con los migrantes mexicanos para facilitar su protección ante el incremento de las actitudes xenofóbicas y antinmigrantes en la sociedad estadounidense que coinciden, como se describió en la primera parte de este texto, con los debates migratorios en Estados Unidos, que cíclicamente exacerban los ánimos y hacen de los migrantes los chivos expiatorios —principalmente durante

<sup>11</sup> Me refiero a países como Uruguay, Cuba, Portugal, por citar tres ejemplos, para los que la experiencia mexicana en vinculación con su diáspora es realmente abrumadora.



las crisis económicas—. Un furor antinmigrante ha alimentado repetidamente el discurso político de distintas campañas electorales a nivel federal o estatal, incluso en lugares con muy baja densidad migratoria.

El cambio más visible en esta estrategia del Estado mexicano hacia su diáspora se dio cuando se reconoció la alternancia política en México, como resultado de las elecciones del 2000. Cabe considerar que en ese año, el patrón migratorio mexicano había sufrido un cambio profundo respecto de un periodo anterior. La migración se había masificado y expandido por todo ese país y, aunque siguió siendo una migración altamente concentrada en un solo destino, ya que el 98 por ciento se ubica aún ahora en Estados Unidos, actualmente hay mexicanos en prácticamente todo el mundo, en particular en países como Canadá, España, Francia e Inglaterra los más relevantes, pero estadísticamente insignificantes frente al total. A esto hay que sumar el hecho de que la opción por migrar se generalizó a los distintos grupos sociales, cuando anteriormente la migración se centraba en sectores pobres, aunque no de extrema pobreza. A esta búsqueda por la movilidad económica no alcanzada en su país, se sumaron miembros de la clase media y alta, lo cual nunca antes fue relevante en términos numéricos.

El proceso migratorio dejó de ser una experiencia masculina y se volvió una familiar al integrar de manera importante a mujeres y niños. A este momento de la migración mexicana se lo denominó *nueva migración mexicana*, porque en realidad mostró un nuevo perfil en una historia de más de un siglo. Las últimas décadas del siglo xx, por tanto, hicieron de la migración un fenómeno nacional que trascendió la experiencia anteriormente acotada a lo rural y ubicada geográficamente en ciertas regiones, aunque éstas sigan siendo aún ejes de la mayor intensidad migratoria: los estados del Bajío y la zona centro-norte del país (Zúñiga *et al.*, coords., 2006).

En este contexto, se explica que el nuevo grupo en el poder durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) desarrollara nuevos proyectos y programas hacia la diáspora mexicana. Recién iniciado el 2000, se creó el IME con la intención (según el plan estratégico de dicha dependencia) de empoderar a las comunidades y “dotarlas de una estructura administrativa tanto como representativa dentro del gobierno mexicano” (Escobar y Martín, 2008: 298). Fox, el primer presidente de la alternancia política luego de setenta años de gobierno de un solo partido, el PRI, mantuvo una actitud abiertamente promigrantes; es decir, en favor de los mexicanos radicados en el extranjero, en el supuesto de que éstos representaban votos potenciales (en su sexenio, el tema del voto en el extranjero se retomó y se le dio forma) y, más que todo, los migrantes se volvieron estratégicos al considerar las remesas como un factor de desarrollo para el país.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> El propio Fox abrió la Oficina de Atención a Migrantes, directamente bajo su mando. Nombró a Juan Hernández (mexico-estadunidense de tendencia republicana) como su encargado, quien impulsó varias iniciativas sin mayor éxito o trascendencia.

## El cambio del discurso sobre los migrantes mexicanos

El mayor impacto de la actitud más abierta, cercana y comprometida que tuvo el expresidente Fox hacia los mexicanos radicados en el extranjero<sup>13</sup> fue probablemente el hecho de que en este periodo la imagen social del emigrante mexicano empezó a cambiar. Mientras que durante décadas la creencia socialmente compartida por los mexicanos respecto del que emigraba era la de que era un renegado —por decir lo menos duro de la definición—, en menos de un par de años se reconstruyó este estereotipo para describirlos públicamente como héroes.<sup>14</sup> Esto tiene una explicación histórica relevante: para el nacionalismo revolucionario, que fue la ideología que prevaleció en México durante más de setenta años durante los regímenes del PRI, un principio fundamental del modelo ideológico-cultural fue la homogeneidad nacional. Para el grupo heredero del poder emanado de una revolución iniciada a principios del siglo xx, no había espacio para la disidencia, la oposición ni la diferencia. Desde los años treinta del siglo xx, cuando este modelo se articuló (y rediseñó en cada etapa subsecuente), hasta mediados de los años ochenta, cuando el propio PRI no resistía más la necesidad de apertura política, económica y social del México contemporáneo, la imagen de la homogeneidad nacional mexicana hacía tiempo que era completamente inoperante, incluso a nivel político. México se descubrió cómo un país diverso, heterogéneo y complejo.

El ímpetu de los años ochenta fue evidenciar la necesidad de reconocer las diferencias en la unidad: diversidad religiosa, étnica, lingüística, sexual, social y, por supuesto, política. El norte fronterizo se revelaba a la imagen de lo nacional como eco del centro, al mismo tiempo que el movimiento por el reconocimiento de los derechos culturales y políticos de los pueblos indígenas cobró fuerza (aún más en los años noventa), ya no sólo como referente histórico, sino como realidad contundente. Se inició una transición política que en paralelo abrió espacios sociales e imaginarios socialmente compartidos por décadas. Uno de éstos tiene que ver con los migrantes que en esa lógica del país cerrado, indivisible, homogéneo habían permitido (y reforzado) una especie de caricatura del que decidía emigrar. Quien emigraba era recreado como el que pierde su identidad, asume nuevos valores, otro lenguaje, nuevas modas, aspiraciones cosmopolitas satanizadas. La Época de Oro del cine mexicano fue el mayor promotor de esta imagen a través del pachuco (Maciel, 1998), la incomprensión del chicanismo<sup>15</sup> y el ensalzamiento de lo mexicano “puro” contra el que pierde su esencia al emigrar.

Adicionalmente, para una sociedad poscolonial y profundamente desigual como continúa siendo la mexicana, los migrantes, por su origen predominantemente

<sup>13</sup> Fox realizó campañas yendo a la frontera norte de México a recibir personalmente a las caravanas de mexicanos que suelen regresar al país para pasar las vacaciones navideñas. El gesto, indudablemente populista, marca también una actitud nunca antes vista en presidente mexicano alguno.

<sup>14</sup> Y más allá del estereotipo, la realidad es que durante décadas en México se decía que la política de la migración era la no política o la del avestruz, porque era un tema que simplemente se omitía de la agenda política nacional.

<sup>15</sup> Los chicanos son una comunidad mexicana en Estados Unidos política y socialmente segregada.

campesino, eran acusados de exhibir la pobreza nacional ante los ojos del exterior, por eso eran vilipendiados, maltratados en su imagen, no reconocidos ni incluidos en los planes de la nación. Sin llegar a ser considerados traidores,<sup>16</sup> su migración se consideraba una especie de negación de su origen patrio, y de ahí que, socialmente hablando, representaran la antítesis de lo que se esperaba debería ser un mexicano tradicional, especialmente en el periodo en que el nacionalismo imperaba el discurso social y político general.

Con este proceso como referente, la transición política electoral encabezada por Vicente Fox giró hacia el extremo opuesto, ya que se pasó de la negación a la apología. Así, mientras los migrantes, que como grupo del conjunto social mexicano habían sido socialmente ignorados y menospreciados durante décadas, a partir de ese gobierno (2000-2006) se volvieron, en el discurso presidencial “héroes de la patria”, apelativo justificado por su número (el 10 por ciento de la población nacional), capital político, fuente de divisas vía remesas e inversión directa en sus comunidades. Como conjunto, los migrantes pasaron de la invisibilidad a la exaltación excesiva de sus cualidades —que tiene el mismo efecto que su negación—: simplemente no son creíbles. Gallardía, valentía, arrojo, inventiva, decisión son algunos de los valores con que se empezó a describir a los mexicanos que alguna vez habían mudado de país (Durand, 2005: 15-33; Lozano, 2005: 41-58). Este cambio de discurso no implica que el imaginario se modificara inmediatamente por decreto presidencial, pero sí generó en la sociedad mexicana una nueva forma de interpretar la opción migratoria, al mismo tiempo que dio elementos al Estado mexicano para instrumentar nuevos discursos, programas, reglamentaciones y leyes para generar una nueva relación político-administrativa con quienes radican en el extranjero. En palabras de Vicente Fox, se trataba de reconocer en los migrantes la “extensión de la nación mexicana más allá de sus fronteras”.

En este contexto, nuevos programas nutrieron el esfuerzo de vinculación oficial con la diáspora. En 2003, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) puso en marcha su propio consejo consultivo, que intentaba ser un órgano de asesoría de temas concernientes a la comunidad mexicana y México-estadunidense radicada en el extranjero. Si bien su papel meramente consultivo limita la capacidad de incidencia en la toma de decisiones, impulsó demandas o avance de procesos. Pese a eso, ha resultado un ámbito de gran interés político para distintos sectores de mexicanos en Estados Unidos y Canadá que han empezado a participar en (incluso a disputar) puestos de ese consejo de una manera muy abierta.<sup>17</sup> Se han

<sup>16</sup> La idea de traición a la patria no es el referente más asociado con la migración en México, como sí lo ha sido en otros países donde emigrar merece un castigo ejemplar. Por ejemplo, en Cuba, durante décadas, el que se iba era considerado por el régimen —y la sociedad lo hace suyo— un “gusano”, un desertor, un traidor. Ciertamente hasta en Cuba las cosas han tomado cierto matiz y este estigma feo contra el emigrado ha cambiado, pero prevalece la idea revolucionaria de que la patria pertenece a los que la habitan.

<sup>17</sup> En la elección del consejo de 2009-2011, se declararon varias irregularidades en ciertos procedimientos y se impugnó a algunos de los candidatos electos. Lo interesante es el nivel público de la disputa y, sobre todo, el propio interés por ser parte de un órgano con carácter meramente consultivo.

realizado ya varias generaciones de consejos a partir de elecciones cada vez más nutridas de candidatos y muchos de quienes han participado mantienen el membrete de “exconsejero” como dato distintivo en actividades posteriores a su periodo de trabajo dentro del IME y como una forma de identidad y de prestigio ante el resto del grupo que cada vez ubica más la figura de consejero. Como instancia de influencia, tiene potencial, pero hasta ahora se ha restringido y es conocida sobre todo en ámbitos muy especializados de lo migratorio y entre grupos muy activos en la política desde el extranjero. No ha tenido mayor impacto en un nivel general en el gran universo de mexicanos radicados en el extranjero.

El despliegue del Estado mexicano hacia su diáspora se ha dado sobre todo a través de mecanismos como el Programa Paisano (Segob, 2014), enfocado a la defensoría de derechos humanos, para proteger a los migrantes de las autoridades que suelen extorsionarlos. Las ventanillas de salud, de educación y programas específicos como “Vete sano, regresa sano”, se apoyan en la más extensa red consular del mundo (México cuenta con cincuenta consulados), lo mismo que las actividades de instancias como el Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), a través de sus programas de extensión educativa o validación de planes educativos mexicanos (plazas comunitarias). Entre todos ellos, el Estado mexicano ha apoyado con gran interés la canalización de remesas como esquema de inversión productiva, por lo que programas como el 3x1 son una referencia obligada al hablar de las estrategias con mayor éxito por parte del Estado mexicano en relación con la diáspora.

Al impulso de la vinculación del gobierno de México con la diáspora, siguió el nuevo rumbo que la estrategia de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) impuso. En un intento por marcar distancia respecto de la postura de Fox, que hizo de la migración el eje de la relación con Estados Unidos, Calderón Hinojosa anunció la voluntad de “desmigratizar” la agenda bilateral mexicana buscando cambiar este escenario, no sólo con la intención explícita de proponer una nueva agenda en la relación política con el gobierno de Estados Unidos, sino porque, dado el escenario político nacional y, sobre todo, en el momento previo al inicio de la crisis económica internacional con el mayor impacto precisamente en Estados Unidos (fines de 2006 y principios de 2007), la administración calderonista consideró pertinente “bajar el tono” a la discusión sobre los flujos migratorios mexicanos. La idea era plantear nuevas pautas de negociación más centradas en normas comerciales y financieras, aunque muy pronto las nuevas coordenadas políticas y económicas en ambos países —e incluso a nivel mundial— reajustaron dicha intención “desmigratizante”.

La situación a nivel mundial (la crisis económica en Estados Unidos en 2007) creó un escenario que, lejos de “desmigratizar” la agenda bilateral, en realidad dio un giro a la larga historia de la migración en México, la diversificó hacia nuevos procesos, la ubicó en el tipo de experiencias que hasta ese momento eran la referencia tradicional a este fenómeno y se puso en la agenda política nacional como uno de los temas de mayor exposición para el gobierno mexicano a nivel nacional e internacional, esto debido a que, como consecuencia de la estrategia de la guerra

contra el narcotráfico anunciada por Felipe Calderón, se dio un incremento de flujos migratorios producto de la violencia (exilio, asilo, desplazamiento forzoso como formas inéditas en la experiencia migratoria nacional contemporánea), una migración de retorno (fenómeno escasamente experimentado en México) y, sobre todo, el nuevo sello del periodo: una transmigración creciente por el país, azotada por la extorsión, el secuestro, el asesinato y la sistemática violación a los derechos humanos de cientos de migrantes (principalmente centroamericanos) que cruzan por territorio mexicano rumbo al Norte. Así, la “desmigratización” propuesta por el equipo de Calderón Hinojosa pasó a ser en realidad “el éxodo del miedo” y el “holocausto migratorio” (términos acuñados por el padre Alejandro Solalinde).

Paralelamente a esta experiencia migratoria, hay procesos sociales que definen el escenario de la migración como un proceso que entrelaza a México con Estados Unidos y viceversa, de manera más profunda que el nivel diplomático o la incidencia política: se trata de cambios demográficos que fueron gestándose desde hace tiempo, pero que en ese periodo (mediados de la primera década del siglo xxi) llegaron a puntos de inflexión que modificaron el perfil sociodemográfico de la comunidad mexicana en el exterior: envejecimiento poblacional, mayor número de nacimientos de hijos de estadounidenses de origen mexicano que de mexicanos migrantes, “equilibrio demográfico” llamado migración cero, además de un incremento del debate pro y antiinmigrante en distintos estados de la Unión Americana, lo mismo que al surgimiento de movimientos promigrantes como la Dream Act<sup>18</sup> como resultado de lo que se denomina Generación 1.5.<sup>19</sup>

Todos estos procesos, más los propios cambios que la sociedad mexicana fue experimentando en las últimas décadas (mayor apertura social, política, económica, índices de educación, inclusión de un léxico propio de los derechos humanos, de impartición de justicia, de rendición de cuentas y transparencia), que si bien aún son procesos en construcción, ciertamente son parte ya de una sociedad mexicana contemporánea enriquecida en su discurso y sus ideales. En este escenario, lleno de cambios y novedades, se ubica la migración como uno de los ejes principales de la relación entre México y Estados Unidos.<sup>20</sup>

Como hemos afirmado, para el gobierno mexicano la capacidad de influir en los debates migratorios que se han librado en diferentes momentos de las últimas tres décadas en Estados Unidos ha representado un punto —por decir lo menos— “delicado”. Si por un lado el debate migratorio y los resultados legislativos a los que se llegan en Estados Unidos tienen un impacto definitivo en la población de origen mexicano, ya que constituyen un grueso de la población extranjera en ese

<sup>18</sup> Iniciativa de reforma migratoria que ofrece no deportar a estudiantes indocumentados que hubieran llegado a suelo estadounidense siendo menores de edad, sino acogerlos y darles acceso a la ciudadanía de ese país. Se calcula que casi un millón de personas son candidatas a beneficiarse con esta reforma.

<sup>19</sup> La “generación 1.5” define a los nacidos en el exterior, pero asentados en el país al que emigraron antes de los doce años. La distinción se da respecto de la “segunda generación”, que son los hijos de padre o madre extranjero nacidos en el país al que emigraron sus padres.

<sup>20</sup> La seguridad, el narcotráfico, el comercio, el medio ambiente, el intercambio cultural son algunos otros de los temas centrales de la relación bilateral México-Estados Unidos.

país, al mismo tiempo, dada la postura de ver a la migración como un tema “interno” (en ambos países), no se han dado condiciones para negociaciones, acuerdos y definiciones de interés mutuo —si las hubiera— en el campo de lo migratorio. Pero, además, y en un plano más estructural, dado que la migración se concibe como el escenario en que una economía busca maximizar sus ganancias a través de la explotación extrema de la mano de obra precaria, apoyándose en una elite que, como en el caso de la mexicana, se beneficia enormemente de la exportación de dicha mano de obra, tan sólo con reducir la presión ante la carencia de movilidad social, de acceso a servicios sociales, educativos, de salud, de diversificación del mercado laboral que el país de origen no les ofrece, entonces la negociación bilateral ocupa un lugar mucho menos importante para entender los desafíos que la migración impone y que llegan, en ocasiones, a convertirse en política públicas que efectivamente logran resolver demandas sociales o problemas estructurales como la desigualdad (PNUD, 2013; OCDE, 2013).

### **La demografía migratoria**

Uno de los factores que se mueve lento, imperceptiblemente, en el día a día, profunda y rotundamente y que obliga a los estados a reaccionar, es la demografía. Si bien esto no explica una multiplicidad de procesos, para el contexto contemporáneo de la migración como eje de la relación entre México y Estados Unidos es definitivo. Diremos que lo que durante décadas fue un patrón de comportamiento demográfico claramente establecido se empezó a modificar y hoy observamos sus consecuencias. Así, las altas tasas de natalidad de los mexicanos (respecto de los nativos), el número de hijos y la edad promedio para tener el primer hijo fueron centrales en el crecimiento y consolidación de la comunidad mexicoamericana por la vía de los flujos migratorios.

Como afirmé en otra publicación sobre este tema: “Sin embargo, al contrario de lo que fueron los años pico del éxodo migratorio (2005-2007), el número de connacionales que migró al extranjero registró una caída de casi el 27 por ciento en la última década” (Calderón, 2012: 37). Lo anterior supone un descenso de casi un millón de personas respecto del pico migratorio que llegó a contabilizar doce millones de mexicanos en Estados Unidos. Esta baja en el flujo migratorio se explica tanto por la crisis económica estadounidense, como el estricto control fronterizo que llegó a un nivel nunca antes visto. Por esta razón, también argumenté que “esto ha implicado una disminución estadísticamente relevante de la migración mexicana hacia el país vecino. Por ejemplo, mientras que a partir del censo 2000 se señala que los mexicanos que migraron al extranjero fueron más de 1.5 millones, en 2010 se contabilizaron 1.1 millones de personas que salieron del país” (Calderón, 2012: 38).

A este proceso se lo ha llamado migración cero, que define un aparente equilibrio estadístico entre el número de quienes emigran y el número de retornados (entre los que se van y los que regresan), lo cual ha provocado, señalan, un estan-

camiento del crecimiento del universo total de mexicanos radicados en el exterior, específicamente en Estados Unidos.

Si bien el argumento se basa en el seguimiento escrupuloso de tendencias estadísticas con proyecciones a mediano plazo, lo delicado de la definición de la migración cero es que, desde una perspectiva política y social, aun cuando estemos frente a una baja numérica del flujo migratorio en términos históricos, esto no se modificará drásticamente ni siquiera en el mediano plazo, por lo que la dinámica, presencia y problemática de una comunidad que suma millones de personas seguirá siendo altamente visible.

Así pues, incluso con una tendencia a la baja en los flujos migratorios (o equilibrio como señalan los expertos en la materia), el cambio en el perfil de la comunidad mexicana en Estados Unidos producto de la migración ciertamente está en una fase de cambio irreversible, tanto por estas proyecciones que apuntan a nuevas tendencias del flujo a mediano —y principalmente— a largo plazo, pero, además, debido a que por primera vez, en 2011, el registro del número de nacimientos dentro de la comunidad mexicana fue mayor entre los mexicanos de segunda generación (ciudadanos estadounidenses), que entre los migrantes mexicanos (primera generación).

Adicionalmente, dos características como la juventud y la tasa de natalidad de la comunidad de origen mexicano, incluso sin considerar el flujo migratorio que suele ser en promedio más joven, fortalecen a esa minoría en Estados Unidos, pero no tanto por el flujo migratorio como ocurrió durante décadas, sino por la propia reproducción demográfica de esa minoría, lo que se constata en que la población hispana en su conjunto —que incluye los inmigrantes mexicanos— pasó de 35.3 millones en 2000 a 50.5 millones en 2010, con lo que hoy constituye el 16.3 por ciento de la población total de la Unión Americana (Pew Hispanic Center, 2011b: 4).

Paralelo a este proceso, conviene no perder de vista los cambios demográficos de la sociedad mexicana, los cuales apuntan, en términos macro, a un proceso de reducción del número de hijos, espaciamiento entre embarazos y un ligero aumento de la edad de las mujeres en su primer embarazo (INEGI, 2012). El proceso gradual de envejecimiento y las tendencias a complicar el reemplazo generacional también son tendencias no inmediatas, pero sí previsibles de agudizarse en el mediano plazo. Estos elementos son fundamentales al analizar los flujos migratorios, porque apuntan a que no sólo estamos ante cambios en el universo de mexicanos en Estados Unidos, sino que eso hay que entrecruzarlo con los datos de la propia demografía nacional (coyuntura demográfica). Los niños y jóvenes que hoy emigran son los adultos que mañana se necesitarán aquí.

### **Migración de retorno**

El otro lado de la moneda de este proceso complejo que muestra un declive de la emigración se encuentra en el fuerte incremento del retorno de los migrantes

mexicanos, proceso inédito en la historia migratoria nacional. “Se estima que se ha dado un retorno promedio que va desde las 300 000 a las 500 000 personas,<sup>21</sup> donde 2010 representó el pico más alto de los últimos años con casi 400 000, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Migración” (Calderón, 2012: 37).

Un número significativo de este retorno es resultado de una política diseñada explícitamente para deportar un número “alarmantemente visible” de inmigrantes indocumentados y que debe verse como una de las consecuencias directas de la política migratoria restrictiva que se impuso casi dos décadas antes (1996) pero, sobre todo, en el contexto de un gobierno demócrata, el de Obama, que buscó con esta medida mostrar una actitud decidida en el tema de la migración frente a un electorado conservador. Con Obama aumentó el número de deportaciones un 12 por ciento respecto de Bush y hasta el momento, dicho presidente tiene el récord más elevado en la historia de Estados Unidos. En dicha administración (primer periodo) se deportaron alrededor de 400 000 extranjeros cada año. Solamente en 2010, se detuvieron 517 000 extranjeros (el 83 por ciento proveniente de México); mientras que el ICE (por sus siglas en inglés) retuvo a 363 000 extranjeros. Se deportaron 387 000 personas (la gran mayoría fueron deportados a México, Guatemala, Honduras y El Salvador); 169 000 de ellos tenían antecedentes criminales. Uno de los impactos más directos de este proceso ha sido la separación de las familias, ya que se estima que un número cada vez mayor de deportados son padres de niños estadounidenses que se quedan solos en Estados Unidos, bajo la custodia del Estado. En 2012, por ejemplo, poco más de un millón y medio de niños con ciudadanía estadounidense, cuyos padres son mexicanos, fueron separados de alguno de ellos por deportación. Esto incrementó a más de medio millón el número de niños estadounidenses de origen mexicano que quedaron bajo la custodia del gobierno de Estados Unidos. Asimismo, esto explica por qué casi seiscientos mil pequeños estadounidenses (hijos de padre o madre de nacionalidad mexicana o ambos) se trasladaron a vivir a México para reunirse con sus padres o antes de ser separados (IMM, 2013).

En el periodo de 2009 al 2012 se calcula que hubo un retorno de mexicanos radicados en Estados Unidos, generalmente por deportación de 400 000 personas en promedio,<sup>22</sup> en el que en 2010 representó el pico más alto de deportaciones de los últimos años: casi medio millón de personas, de acuerdo con cifras del INM.<sup>23</sup> Así

<sup>21</sup> Tal como lo señala el informe Servicios de Estudios Económicos de la Fundación BBVA (2012: 13). “Al respecto, el principal consenso en las investigaciones es que la tendencia creciente en el flujo migratorio mexicano iniciada principalmente desde la década de los noventa se detuvo. Incluso algunas estimaciones muestran que en el caso de la población mexicana indocumentada la población ha disminuido. Para el periodo 2007-2010 las cifras del Pew Hispanic Center indican una reducción de alrededor de quinientas mil personas, mientras que las del Department of Homeland Security sugieren una reducción de poco más de trescientas mil” (Calderón, 2012: 37).

<sup>22</sup> Tal como lo señala el informe de la Fundación BBVA Bancomer (2012: 13). “Para el periodo 2007-2010 las cifras del Pew Hispanic Center indican una reducción de alrededor de quinientas mil personas, mientras que las del Department of Homeland Security sugieren una reducción de poco más de trescientas mil”.

<sup>23</sup> Que puede ser un retorno como resultado “temporal” de la crisis económica en Estados Unidos y no un restablecimiento definitivo en México.



pues, el retorno masivo, por deportación inminente, para evitar la zozobra de ser deportado y, por tanto, separado abruptamente de sus familiares, o por el desempleo que no se recuperó del todo en el sector de servicios y la construcción. Este proceso ha provocado una nueva problemática para México, principalmente en ciertas regiones del país. Esto es, con el retorno de cientos de miles que han regresado en distintas categorías, condiciones y posibilidades, las instituciones han sido rebasadas al tratar de responder a la demanda de reinsertar favorablemente a sus propios ciudadanos. Si consideramos que hay una tendencia generalizada a que los migrantes no necesariamente regresan al pueblo del que son originarios, sino probablemente a una ciudad mediana cercana, se multiplican las necesidades de acceso a servicios e incluso a documentos de identidad por lo que se vuelve un viacrucis conseguirlos al llegar a México. En el caso de esta migración forzada que retorna, pesan además las historias de duelo profundo de quienes buscan desesperadamente volver para encontrarse con sus hijos, las decisiones difíciles de dejarlos en Estados Unidos, pensando en que tendrán más oportunidades, o traerlos a México, donde los niños, al igual que sus padres, deben enfrentar el dilema de regresar a un país que los maltrata. Lo central es que, pese a este cuadro altamente documentado, fotografiado, reportado y hecho película, el gobierno mexicano no ha estructurado programas emergentes que faciliten la reintegración a quienes, en promedio, han vivido diez años fuera del país.

Por ejemplo, en las escuelas los niños llegan a ser asediados por sus compañeros a quienes no se les explica la situación (como programa de contención casi elemental) y, por tanto, injustificadamente, algunos pueden actuar cruelmente con los “nuevos chicos del barrio”. Muchos han sufrido hostigamiento por sus costumbres, su manejo a veces limitado del español o porque los códigos sociales de las escuelas mexicanas difieren respecto de las estadounidenses, donde muchos de estos niños estudiaban antes de volver al país de sus padres.

Las autoridades escolares no ayudan mucho tampoco, ya que suelen complicar cualquier proceso de inscripción o revalidación al poner trabas burocráticas infranqueables. Ante esta emergencia, no se han establecido políticas específicas para enfrentar una situación que, si bien desbordó la dinámica local en algunas partes, tampoco ocurrió de la noche a la mañana, sino que se gestó a lo largo de varios años (Ramos, 2013).

El universo de retornados es tan amplio como el propio universo de mexicanos que emigró. Estudiantes universitarios que vieron truncada su formación (llamados *dreamers*), familias separadas e hijos retenidos por el Estado (en este caso el estadounidense) que supone que la custodia de un niño ciudadano estadounidense la tiene dicho organismo y no sus padres, la falta de acceso a condiciones elementales para reiniciar la vida en el país y el temor ante la situación de violencia, extorsión y miedo que encuentran al volver a comunidades otrora seguras que dejaron por pobreza.

Este panorama demanda una postura institucional, ya que luego de varios años seguidos de mexicanos que retornan al país no hay todavía soluciones y tal parecería que la apuesta estatal es que, con la aprobación de la reforma migratoria en

Estados Unidos, muchos de estos casos se resolverían y muchos otros potenciales deportados podrían permanecer y documentar su presencia en ese país.

La apuesta por la reforma migratoria en Estados Unidos, que, de aprobarse con el esquema más optimista, documentaría un número considerable de mexicanos (se calcula que hay once millones de indocumentados en Estados Unidos, de los cuales casi la mitad son mexicanos) no parece ser un escenario que en el corto ni en el largo plazo pueda resolver el escenario migratorio entre México y Estados Unidos. Por el contrario, más allá de las disputas internas en Estados Unidos por este tema, la confrontación directa de los grupos políticos más radicales contra la presidencia demócrata (Obama), las limitantes que la propia reforma migratoria incluye (un largo camino hacia la documentación, la incapacidad de acceder a la ciudadanía, el costo, etc.) pueden ser un respiro para miles, incluso millones de mexicanos, pero siguen siendo respuestas que no incluyen al gobierno de México como pieza principal de esta ecuación; sin embargo, tampoco el Estado mexicano ofrece una respuesta ágil, dinámica y eficaz, independientemente de lo que el gobierno estadounidense decida. La gestión migratoria en México se mantiene pasiva (e incluso prácticamente paralizada) ante la movilidad continua de quienes regresan al país, sea de manera temporal, o probablemente, en un porcentaje elevado, de manera definitiva.

Huelga decir que la relación de México con Estados Unidos sigue siendo absolutamente desigual, sobre todo en lo que respecta al proceso migratorio. Por eso, lo que apremia son respuestas creativas y progresistas que modifiquen el trato a los extranjeros que cruzan el país y a los que lo eligen para quedarse, con un despliegue de opciones, programas, políticas que modifiquen la visión de que todo lo que toca al terreno migratorio.

### **Conclusiones: ¿declive de la imagen de Estados Unidos debido a su gestión migratoria?**

Parte del liderazgo de toda superpotencia tiene que ver con la percepción que de ella se tiene a nivel mundial. Opiniones favorables, por un lado, sobre su sistema político, económico, cultural y de justicia son elementos que destacan en el imaginario colectivo global sobre lo que es un país como Estados Unidos. Por el otro, las visiones negativas sobre su intervencionismo diplomático y militar, su posición moralizante respecto de los otros y nunca sobre sí mismos, y su actitud de “árbitro y juez” del mundo sustentada en sus orígenes históricos ya lejanos, pero vigentes en su actuar, son todos y cada uno puntos nodales que construyen su liderazgo y preservan su hegemonía, pero también, paradójicamente, la desgastan.

El tema de la migración cruza prácticamente todos y cada uno de los puntos ya señalados porque, al ser el país con la más alta presencia de extranjeros, la manera como se gestiona el proceso migratorio revela las diversas facetas del discurso y actuar político estadounidenses contemporáneos. Así, no podemos negar la retórica que enaltece sus valores fundacionales y se presenta ante el mundo como

la “tierra de la libertad” y “ejemplo de democracia para el resto del mundo”, lo que ciertamente ocurre en la experiencia de millones de personas que han encontrado en Estados Unidos una tierra de acogida, libertad y bonanza que no tenían en sus propios países, incluidas las libertades políticas y civiles. Irónicamente, es en esta gestión de los flujos migratorios donde también se reproducen el pragmatismo y productividad extrema como valores fundacionales vigentes en el ser de lo “americano”, los cuales apelan a mantener un sistema económico capitalista avanzado en el que la productividad es la base del sistema. En esta ecuación, la mano de obra más vulnerable suele ser la de los migrantes, a los que se sobreexplota y se ven como descartables cuando las condiciones del mercado no permiten su óptimo uso y aprovechamiento. Los migrantes son vistos, desde la lógica del mercado, como una mercancía más de la economía global, del libre comercio, de la movilidad internacional de los recursos, pero no como ciudadanos en ciernes de toda sociedad a la que llegan y ante las cuales se generan compromisos, lealtades, membresías, derechos.

Podemos ver así que, cuando llega a darse un discurso xenófobo, racista e intolerante —como ha ocurrido en ciertas regiones de Estados Unidos— lo que ocurre es que se cuestiona la diversidad multicultural que la misma migración internacional ha provocado, lo que sobra decir porque es casi una regla, se exalta aún más en periodos de crisis económica, pero también es la esencia de la propia nación estadounidense. Dado este escenario de claroscuros, diremos que la imagen de Estados Unidos ha sido fuertemente cuestionada por la manera como se ha dado su gestión migratoria; sin embargo, no hay que soslayar que sigue siendo el lugar de mayor atracción para los trabajadores migrantes del mundo (por cuestiones económicas, pero también políticas), que ese país compite seriamente por el mercado global de los migrantes altamente calificados y que, pese a estas mismas contradicciones, ha desarrollado proyectos y programas de hospitalidad y solidaridad que sería injusto soslayar, como la red de Ciudades Santuario (U.S. Immigration Support, 2012), el número de casos de refugiados procesados y la gestión de los casos de asilados políticos que muchas veces es difícil de obtener para nacionalidades como la mexicana, pero que finalmente han logrado éxitos contundentes en las cortes estadounidenses.

Un punto que nubla la visión de reconocimiento es que, pese a las críticas y denuncias de diversos países, Estados Unidos sigue manteniendo el debate de la gestión migratoria como una cuestión interna, en la que, al final, es el equilibrio político interno el que decide quién migra y quién no se considera aceptable para esa sociedad y su mercado laboral. Son ellos quienes abren y cierran el flujo migratorio, en sintonía con sus necesidades, debates internos y presiones ideológicas. El resto del mundo puede criticarlo, pero se adapta. Para México, la situación es aún más compleja porque Estados Unidos se comporta como un país pragmático a favor de sus intereses al expulsar a miles de inmigrantes, la mayoría de los cuales son mexicanos lo que, como se dijo en estas páginas, ha tenido consecuencias muy fuertes para el país. Ciertamente las leyes racistas que se han debatido (y en algunos casos aprobado) en diversos estados de la Unión Americana, como fue el caso

de Arizona, dañaron mucho la imagen de Estados Unidos en México y las relaciones bilaterales de ambos gobiernos, pero nunca al grado de que hiciera reaccionar al gobierno mexicano de manera intempestiva. La diplomacia entró al juego y el criterio mexicano de que al final son ellos los que mandan se impuso.

Más allá de los gobiernos y de cómo la clase política estadounidense debate el tema migratorio en su país, es interesante observar los vientos de cambio que soplan al respecto. Si bien en la imagen global de Estados Unidos sobresalen los debates antiinmigrantes y, a decir de la formulación de la propuesta de ley de migración del 2013, se privilegió la seguridad y control de las fronteras por encima de la movilidad humana, hay que tomar en cuenta otras fuerzas que ofrecen señales importantes. La movilización de miles de migrantes y aliados que en 2006 ofrecieron imágenes impresionantes de ciudades estadounidenses como Los Ángeles, Chicago o Dallas, llenas de manifestantes demandando cambios a las leyes de migración, lo que tuvo un impacto simbólico, pero definitivo en los procesos electorales de ese país (reelección de Obama en 2012), aunque no alcanzó para modificar el equilibrio partidista en las cámaras a favor de los migrantes —a decir del debate por la reforma migratoria del 2013—. Sin embargo, parece que los cambios sí ocurrirán, pero vendrán en plazos más prolongados y en experiencias más acotadas. Como ejemplo observamos que se han dado proyectos de ley hacia la migración en California o Nueva York, que se alejan hoy de la imagen de la Arizona antinmigrantes y, por el contrario, avanzan en propuestas que se gestaron mucho tiempo atrás, como es el movimiento antipropuesta 187, que se aprobó en 1989. Desde entonces, las fuerzas políticas locales de California avanzaron en construir lo que hoy es ley, por ejemplo, en la Trust Act, una medida firmada por el gobernador de California (inicios de octubre del 2013) para impedir que detenidos indocumentados por cargos menores sean puestos a disposición de la policía migratoria (ICE); también autorizó que se obtenga licencia de conducir sin tener que acreditar estancia legal en el país, aprobó leyes para garantizar justicia laboral a los inmigrantes, pagos de tiempo extra (como un ejemplo), el aumento del salario mínimo en ese estado y se generó un programa de integración de los extranjeros que va en el sentido inverso a la exclusión que se pretendía en Arizona. Así, lo que vemos es que los estados mandan señales al conjunto de la nación, que seguramente impactarán no sólo en la formulación de leyes locales, sino en decisiones a nivel federal y que muestran una imagen más compleja de la nación, al mismo tiempo que una capacidad para reinventarse, esto es, para apelar a un discurso histórico que le da sentido y recupera los valores fundacionales que le permitieron convertirse en potencia. Difícil pensar, por tanto, que por lo menos en el tema migratorio la estrella de Estados Unidos esté experimentando un declive definitivo.

## Fuentes

BOSQUE, MELISSA DEL

- 2012 “El lugar más peligroso de México”, *Nexos*, mayo, en <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102684>>, consultada el 4 de noviembre de 2012.

CALDERÓN CHELIUS, LETICIA

- 2012 “Cambios en la agenda migratoria: entre el nuevo marco jurídico y las nuevas formas de migración en México”, en Telésforo Ramírez García y Manuel Ángel Castillo, coords., *El estado de la migración. México ante los recientes desafíos de la migración internacional*. México: Conapo.
- 2010 *Los superhéroes no existen. Los migrantes mexicanos ante las primeras elecciones en el exterior*. México: Instituto Mora.

CALDERÓN CHELIUS, LETICIA y ANDREA GONZÁLEZ CORNEJO

- 2012 “Rastros del duelo. Exilio, asilo político y desplazamiento forzado interno en la frontera norte de México”, en Dolores Paris Pombo, coord., *Migrantes, desplazados, braceros y deportados: Experiencia migratoria y prácticas políticas*. México: El Colegio de la Frontera Norte.

CHAVIRA, RAMÓN y WILEBALDO MARTÍNEZ (OBSERVATORIO DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA DE MUNICIPIO JUÁREZ)

- 2010 *Informe sobre abandono de vivienda en Ciudad Juárez, Chihuahua*. Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

CIDE (CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS)

- 2012 “Análisis de la segunda experiencia del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el proceso electoral federal 2011-2012”. México: IFE.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

- 2011 *Observaciones preliminares de la Relatoría sobre los derechos de los migrantes de la CIDH a México*. Washington, D.C.: OEA.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH)

- 2009 *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*. México: CNDH.

DURAND, JORGE

- 2005 “De traidores a héroes en políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder”, en Raúl Delgado Wise y Beatrice Knerr, coords., *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional*. México: Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma de Zacatecas.

*EL UNIVERSAL*

2011 “Abandonadas 76 mil viviendas en Juárez”, 17 de enero.

## ESCOBAR, AGUSTÍN y SUSAN MARTIN

2008 *La gestión de la migración México-Estados Unidos: un enfoque binacional*. México: Instituto Nacional de Migración/CIESAS/El Equilibrista.

## ESPINOZA VALLE, VÍCTOR ALEJANDRO

1997 “Nueva Ley Migratoria”, *Nexos*, mayo, en <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=448925>>, consultada el 4 de febrero de 1998.

## FARAH, MAURICIO

2012 *Cuando la vida está en otra parte. La migración indocumentada en México y Estados Unidos*. México: Miguel Ángel Porrúa.

## FUNDACIÓN BBVA BANCOMER

2012 *Situación de la migración*. México: Servicios de Estudios Económicos del Grupo BBVA, Fundación BBVA Bancomer, julio.

## GARCÍA ZAMORA, RODOLFO

2012 “Cero migración: declive de la migración internacional, retorno creciente y lucha presupuestal de los migrantes”, *Voces ciudadanas* no. 23, en <<http://www.iniciativaciudadana.org.mx/voces-ciudadanas/573-voces-ciudadanas-no-23-qcero-migracion-declive-de-la-migracion-internacional-retorno-creciente-y-lucha-presupuestal-de-los-migrantesq.html>>, consultada el 17 de septiembre de 2013.

## GONZÁLEZ GUTIÉRREZ, CARLOS

2009 “The Institute of Mexicans Abroad. An Effort to Empower the Diaspora”, en Dovelyn Rannveig Agunias, ed., *Closing the Distance. How Governments Strengthen Ties with Their Diasporas*. Washington, D. C.: Migration Policy Institute.

## GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA LEGISLACIÓN Y POLÍTICA MIGRATORIA

2011 “Compilación de documentos elaborados por el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria como insumos para el Reglamento de la Ley de Migración (septiembre-octubre)”. México (mimeo).

## GUEVARA BERMÚDEZ, JOSÉ ANTONIO

2011 *Marco institucional y normativo en material de migración internacional en México, análisis y propuestas*. México: Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración.

ÍMAZ BAYONA, CECILIA

- 2008 “De traidores a héroes: el cambio de percepción en México hacia los migrantes”, en Elaine Levine, ed., *La migración y los latinos en Estados Unidos. Visiones y conexiones*. México: CISAN, UNAM.

INSTITUTO PARA LAS MUJERES EN LA MIGRACIÓN (IMM)

- 2013 “Separación familiar”, en <[http://uf.imumi.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3&Itemid=105](http://uf.imumi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=105)>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI)

- 2012 “Estadísticas a propósito del Día de la Madre”, 9 de mayo, en <<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2012/madre12.asp?c=2835&ep=91>>.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

- 2011 *Ley de migración*. México: Secretaría de Gobernación.

LOZANO, FERNANDO

- 2005 “De excluidos sociales a héroes sexenales. Discurso oficial y remesas en México”, en Raúl Delgado Wise y Beatrice Knerr, coords., *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional*. México: Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma de Zacatecas.

MACIEL, DAVID

- 1998 *El bandolero, el pocho y la raza*. México: Conaculta/Siglo XXI.

OCDE (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO)

- 2013 “Índice para una vida mejor. México”, *OECD Better Life Index*, en <<http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/mexico-es/>>.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)

- 2011 *Informe sobre las migraciones en el mundo 2011. Comunicar eficazmente sobre la migración*. Ginebra: OIM.

PEW HISPANIC CENTER

- 2011a *El boom mexicano-estadounidense*. Washington, D. C.: Pew Research Hispanic Trends Project.
- 2011b *The Mexican-American Boom: Births Overtake Immigration*. Washington, D. C.: Pew Research Hispanic Trends Project.
- 2009 *The Mexican Born Population in U.S.A.* Washington, D. C.: Pew Research Hispanic Trends Project.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

- 2013 *Informe sobre el desarrollo humano 2013*. México: PNUD.

RAMÍREZ GARCÍA, TELÉSFORO y MANUEL ÁNGEL CASTILLO, coords.

2012 *El estado de la migración. México ante los recientes desafíos de la migración internacional*. México: Conapo.

RAMOS, DULCE

2013 “La traición de México: el desdén del Estado hacia el migrante que retorna”, *Animal político*, 20 de agosto, en <<http://www.animalpolitico.com/2013/08/la-traicion-de-mexico/#axzz2n0ayxdLF>>, consultada el 5 de enero de 2013.

RODRÍGUEZ CHÁVEZ, ERNESTO, coord.

2010 *Extranjeros en México. Continuidades y aproximaciones*. México: Instituto Nacional de Migración (Migración, s.n.).

SANTAMARÍA GÓMEZ, ARTURO

2001 “El voto en el extranjero y la redefinición de la soberanía mexicana”. Culiacán: Escuela de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Sinaloa, en <<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/SantamariaGomezArturo.pdf>>.

SCRIBNER, TODD y J. KEVIN APPLEBY, eds.

2013 *On Strangers no Longer. Perspective on the Historic U.S-Mexican Catholic Bishops Pastoral Letter on Migration*. Mahwah, NJ: Paulist Press.

SEGOB (SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN)

2014 “Programa Paisano”. México: Instituto Nacional de Migración, en <<http://www.paisano.gob.mx/index.php/programa-paisano>>.

SIN FRONTERAS

2010 *Informe sobre la situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las estaciones migratorias de México, 2007-2009*. México: Sin Fronteras.

TRAUX, EILEEN

2013 *Dreamers. La lucha de una generación por su sueño americano*. México: Océano.

U.S. IMMIGRATION SUPPORT

2012 “Ciudades santuario”, en <<http://www.usimmigrationsupport.org/ciudades-santuario.html>>.



VEREA, MÓNICA, ed.

2012 *Anti-immigrant Sentiments, Actions, and Policies: The North American Region and the European Union. Sentimientos, acciones y políticas antimigrantes: América del Norte y la Unión Europea.* México: CISAN, UNAM.

ZÚÑIGA HERRERA, ELENA *et al.*, coords.

2006 *Migración México-Estados Unidos. Implicaciones y retos para ambos países.* México: Conapo/Universidad de Guadalajara/CIESAS/Juan Pablos/El Colegio de México.



# SOBRE LOS COORDINADORES



### **JOSÉ LUIS LEÓN-MANRÍQUEZ**

Internacionalista y politólogo especializado en relaciones internacionales y desarrollo económico en el Este de Asia. Es doctor y maestro en Ciencia Política por Columbia University, Nueva York, y licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM. Fue miembro del Servicio Exterior Mexicano y ocupó diversos cargos directivos en el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Ha realizado consultorías para organismos internacionales como el Mecanismo de Cooperación Asia Pacífico (APEC). Sus libros más recientes son, como coeditor, *China Engages Latin America. Tracing the Trajectory* (Boulder, Col.: Lynne Rienner, 2011) y como coautor, *Transformaciones en el mundo contemporáneo* (México: SEP, 2013). Actualmente es profesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco e investigador nacional nivel II del Sistema Nacional de Investigadores.

### **DAVID MENA ALEMÁN**

Cursó la licenciatura en Ciencias Sociales en el Instituto Tecnológico Autónomo de México en la Ciudad de México de 1981 a 1985 y en el Reino Unido obtuvo el grado de doctor en Gobierno, en la Universidad de Essex en 2001. Fue profesor de tiempo completo en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de las Américas, Puebla, de 2002 a 2005, y jefe de dicho Departamento de 2006 a julio de 2008. En agosto de 2008 fue nombrado director del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. A partir de 2012 se desempeña como profesor de tiempo completo en este Departamento. Ha sido coeditor de la revista *Politics and Policy* de la editorial Wiley desde septiembre de 2005. Las áreas en las que ha concentrado su investigación son teoría política contemporánea, teorías de las relaciones internacionales y política comparada.

### **JOSÉ LUIS VALDÉS-UGALDE**

Exdirector (2001-2009) e investigador titular definitivo del CISAN-UNAM. Profesor y tutor en la licenciatura y el posgrado en Relaciones Internacionales de la FCPYS de la UNAM. Actualmente es investigador-profesor visitante en el *Lateinamerika-Institut de la Freie Universität-Berlin*, Alemania (2013-2015). Egresó de la licenciatura en Ciencias Políticas de la UAM-I, en México, D.F. Es maestro en Sociología Política y doctor en Relaciones Internacionales por la London School of Economics and Political Science (LSE). Miembro permanente de la Academia Mexicana de Ciencias y del SNI, nivel II. Ha sido profesor-investigador visitante en la DEI del CIDE (2009-2010) y de la UAM-X (2011-2012). Forma parte de siete comités editoriales de revistas académicas, entre éstas, *Norteamérica*, *Revista Académica* (CISAN-UNAM), de la cual fue fundador. Fue consejero adjunto de la extinta Oficina del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional de la Presidencia de la República. Es comentarista político permanente en la Deutsche Welle, CNN y en el programa radiofónico *Enfoque*, así como editorialista regular en *Excélsior*.



*Estados Unidos y los principales actores de la reconfiguración del orden mundial en el siglo xxi*, coordinado por José Luis León-Manríquez, David Mena Alemán y José Luis Valdés-Ugalde, y editado por el Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco y la Universidad Iberoamericana, se terminó de imprimir en la Ciudad de México el 15 de junio de 2015, en Ediciones de Lirio, Azucenas 10, Col. San Juan Xalpa, Iztapalapa, México, D.F. C.P. 09850. En su composición se usaron tipos Fairfield LH Light y Formata Light y Medium 8, 10, 12, 14 y 18 puntos. Se tiraron 1000 ejemplares, más sobrantes sobre papel cultural de 90 grs. Impreso en Offset. La formación tipográfica la realizó José Juan Muñoz y el cuidado de la edición estuvo a cargo de María Cristina Hernández Escobar, Hugo Espinoza y Astrid Velasco.

