



Año 8, número 2, julio-diciembre de 2013
Year 8, Issue 2, July-December 2013



© Universidad Nacional Autónoma de México
Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM, año 8, número 2

Universidad Nacional Autónoma de México

José Narro Robles
Rector/President

Estela Morales Campos
Coordinadora de Humanidades/Coordinator of Humanities

Silvia Núñez García
Directora del CISAN/CISAN Director

**Cuidado de la edición/
Associate Managing Editor**
Astrid Velasco Montante

**Corrección de estilo en inglés/
English Copy Editor**
Heather Dashner Monk

Corrección de pruebas/Proof Reading
Teresita Cortés Díaz, María Cristina
Hernández Escobar y Hugo Espinoza

Diseño gráfico/Graphic Design
Patricia Pérez

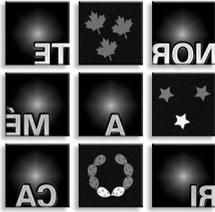
**Formación y captura/
Typesetting and Lay-out**
María Elena Álvarez Sotelo

**Ventas y circulación/
Sales and Circulation**
Norma Manzanera Silva
Cynthia Creamer Tejeda

Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM, está incluida en el Índice de Revistas Mexicanas de Investigación Científica de Conacyt y en los siguientes índices internacionales: LATINDEX, CLASE, HELA, REDALYC, SCIELO y AISP-IPSA.

Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM es una publicación semestral editada por el Centro de Investigaciones sobre América del Norte, de la Universidad Nacional Autónoma de México (CISAN-UNAM). ISSN: 1870-3550. Certificado de Licitud de Título núm. 13961. Certificado de Licitud de Contenido núm. 11264, ambos expedidos por la Secretaría de Gobernación. Reserva al Título en Derechos de Autor, núm. 04-2005-061012425300-102, expedida el 10 de junio de 2005 por la Dirección General de Derechos de Autor de la Secretaría de Educación Pública. Editor responsable: Diego Ignacio Bugeda Bernal. Toda correspondencia deberá enviarse al CISAN, Torre II de Humanidades, pisos 9 y 10, Ciudad Universitaria, c.p. 04510, México. D.F., Teléfono 5623-03-03, fax 5550-03-79, e-mail: <namerica@servidor.unam.mx>. Suscripciones: en México por un año (dos números) \$200.00 m.n., por dos años (cuatro números) \$320.00 m.n. Números sueltos: \$100.00 m.n., cada uno. En Estados Unidos: suscripción por un año \$26.00 U.S. dlls. Números sueltos: \$13.00 U.S. dlls. En Canadá, suscripción por un año \$34 U.S. dlls. Números sueltos: \$17 U.S. dlls. En América Latina, suscripción por un año \$34 U.S. dlls. Números sueltos: \$18 U.S. dlls. Resto del mundo: suscripción por un año \$48 U.S. dlls. Números sueltos: \$28 U.S. dlls. (incluye gastos de envío). La distribución está a cargo del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, Torre II de Humanidades, pisos 1, 7, 9 y 10, Ciudad Universitaria, c.p. 04510, México, D.F. Tiraje: 400.

Está estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de cualquier contenido tanto en medios impresos, electrónicos o mediante reprografía, sin el permiso expreso y por escrito de los editores. No se devolverán originales no solicitados. Las opiniones vertidas en los artículos son de la exclusiva responsabilidad de sus autores. *Norteamérica*, año 8, núm. 2, se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2013 en Editores e Impresores FOC, S. A. de C. V., Los Reyes núm. 26, Col. Jardines de Churubusco, C. P. 09410, Deleg. Iztapalapa, México, D. F. Se utilizó papel cultural de 90 gramos. Impreso en offset.



Índice / Table of Contents

	ENSAYOS / ESSAYS	5
	The Paradox of Unilateralism: Institutionalizing Failure in U.S.-Mexican Drug Strategies Simon Reich and Mark Aspinwall	7
	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 José Luis Valdés-Ugalde y Frania Duarte	41
	La crisis y la economía del conocimiento en Estados Unidos. Su impacto en la política migratoria Ana María Aragonés y Uberto Salgado	71
	Instituciones, transición demográfica y riesgos del sistema de pensiones Enrique Leonardo Kato Vidal y Claudia Cárdenas Aguilar	105
	ANÁLISIS DE ACTUALIDAD / CONTEMPORARY ISSUES	127
	Multiculturalismo y pueblos indígenas en zonas urbanas en Canadá: una reflexión sobre el debate entre el reconocimiento y la redistribución Ruth A. Dávila Figueroa	129

La India en los BRICS: una nueva forma de promover
sus intereses en la escena internacional
Jacobo Silva Parada 161

REFLEXIONES / REFLECTIONS 193

APUNTES BIBLIOGRÁFICOS / BIBLIOGRAPHICAL NOTES

*Two Nations Indivisible.
Mexico, the United States and the Road Ahead*
Luis de la Calle 195

Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010
Leonardo Curzio 201

Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010.
Cuatro áreas estratégicas
Sergio M. Alcocer Martínez de Castro 215



ENSAYOS / ESSAYS

*The Paradox of Unilateralism: Institutionalizing
Failure in U.S.-Mexican Drug Strategies*
Simon Reich and Mark Aspinwall

*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*
José Luis Valdés-Ugalde y Franía Duarte

*La crisis y la economía del conocimiento en Estados Unidos.
Su impacto en la política migratoria*
Ana María Aragonés y Uberto Salgado

*Instituciones, transición demográfica
y riesgos del sistema de pensiones*
**Enrique Leonardo Kato Vidal
y Claudia Cárdenas Aguilar**

The Paradox of Unilateralism: Institutionalizing Failure In U.S.-Mexican Drug Strategies

SIMON REICH*
MARK ASPINWALL**

ABSTRACT

Realism posits that strong states use compulsory power to influence the behavior of weaker ones. If true, then U.S. policy toward Mexico on a key national security issue such as drugs should illustrate that claim and policy outcomes should reflect U.S. preferences. Yet, in exploring a series of bilateral case studies, this article suggests that unilateral U.S. government initiatives do not achieve their specified goals. Rather, we argue that Mexico effectively employs a series of “strangulation strategies.” These derail U.S. initiatives and –under specific conditions– result in institutional agreements that proscribe certain forms of behavior and reduce future U.S. autonomy.

Key words: drugs, autonomy, institutionalism, unilateralism, bilateralism, strangulation strategies, United States, Mexico.

RESUMEN

El realismo sostiene que los Estados fuertes utilizan su poder de coacción para influir en el comportamiento de los débiles. Si esto es verdad, entonces la política estadounidense sobre México en un tema clave de la seguridad nacional como es el de las drogas debería ilustrar que las políticas públicas y las reclamaciones en la materia tendrían que reflejar las preferencias de Estados Unidos. No obstante, al explorar un conjunto de estudios de caso bilaterales este artículo sugiere que las iniciativas unilaterales del gobierno estadounidense no consiguen alcanzar sus metas tal como fueron formuladas. Por el contrario, argumentamos que México emplea con mucha eficacia una serie de “estrategias de estrangulación”. Éstas hacen descarrilar a las iniciativas de Estados Unidos y –bajo ciertas condiciones– terminan en acuerdos institucionales que prohíben algunas formas de conducta y podrían reducir la autonomía estadounidense en el futuro.

Palabras clave: Drogas, autonomía, institucionalismo, unilateralismo, bilateralismo, estrategias de estrangulación, Estados Unidos, México.

* Rutgers University, Mark.Aspinwall@ed.ac.uk.

** CIDE, University of Edinburgh, simonreich@gmail.com.

On February 2, 2012, U.S. Attorney General Eric Holder appeared before a congressional committee to give testimony on the failed U.S. operation “Fast and Furious.” It was the sixth time in a year he had given testimony on the program, an ill-fated attempt to trace unlawfully purchased weapons from the U.S. into Mexico. He denied authorizing the program or covering up later investigations. He called it “unacceptable” and “stupid” (Huffington Post, 2012).

Fast and Furious was a program through which the Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF) allowed an estimated 1 730 weapons to “walk” so they could be traced to cartels and other criminals (U.S. Congress, 2011: 5). Straw purchasers for drug cartels bought the weapons, and many were smuggled into Mexico. In fact, a number of murders were carried out with the weapons before they were recovered by the Mexican authorities (including a 2010 murder of a U.S. Border Patrol agent, Brian Terry), while others are still missing. Both Mexican leaders and frontline ATF personnel criticized the operation as irresponsible and misguided, and U.S. Attorney General Eric Holder accepted that the operation was flawed in concept and execution.

Curiously, at the same time that ATF field agents sanctioned this initiative, Mexico and the U.S. achieved unprecedented levels of cooperation as a result of the Mérida Initiative. Mérida was a three-year plan designed to aid Mexico’s fight against drug trafficking organizations (DTOS). Little had changed from the late 1990s, when Benjamin F. Nelson appeared before the U.S. Senate Caucus on International Narcotics Control and listed a litany of failures by the Mexican government: the failure to institute programs, the failure to address issues of corruption, the failure to implement prescribed policies (U.S. Senate, 1999: 5).¹ Yet the lack of progress had little bearing on the White House’s decision to recertify Mexico as “cooperating fully” with the United States.

A pattern has emerged in U.S.-Mexico relations on drug-related organized crime, beginning with U.S. frustration over lack of results, or poor performance by Mexican agencies. Of course, U.S. frustration is mirrored across the border, from the moment when President Nixon raised the stakes by employing military metaphors in describing the “war on drugs.” Mexico distrusts the United States because of its inability or unwillingness to reduce its huge consumer demand and its ineffectiveness in stopping the export of arms to Mexican cartels. The stakes rose considerably for Mexico when the Caribbean route was closed down and cartels sought alternative land routes into the U.S., especially for cocaine. Mexico has also been frustrated

¹ It should be noted that the Mexican government did, however, extradite two Mexican national drug fugitives to the United States in 1999. See U.S. Department of State, 2000: 1, 12; Storrs, 1997: 1; and Anderson and Farah, 1999: A01.

by failures to deliver funding for the Mérida Initiative, U.S. interference in law enforcement operations, and limited technological transfers under Mérida. Likewise, some apparent successes in generating closer cooperation in drug policy have themselves produced various failures. Calderón's military war on the drug cartels, for example, was supported by Washington, but has produced unprecedented levels of violence in Mexico and generated greater insecurity along the border.

We acknowledge that the U.S.-Mexico relationship over the issue of drug trafficking is complex and controversial. We do not attempt to address the full panoply of bilateral issues and histories, but rather identify a pattern in the relationship: on the U.S. side, frustration leads to a unilateral U.S. policy that backfires, either because it fails spectacularly (as in *Fast and Furious*) or because it is resisted angrily by Mexico (as in certification). The U.S. then subsequently responds by agreeing to participate in jointly-operated cooperative initiatives, which are far more effective for achieving its goals.

What explains this puzzle, in which Mexico is repeatedly adjudged ineffective or disingenuous in the fight against drugs, yet is rewarded with cooperation? We contend that the United States has become a prisoner of a sovereignty dynamic of its own making in which unilateral action, whether successful or not, leads to an abrogation of the norm of bilateral cooperation, and an ensuing process of regulation that gradually constrains its behavior. Paradoxically, the unilateral assertion of sovereign prerogatives by the United States generates increased institutionalization –constraining future U.S. American behavior. Unilateralism thus initiates a cycle in which Mexico reacts defensively on the grounds that its sovereignty has been violated and seeks to limit U.S. room for maneuver. New agreements are reached and regulations signed (what we label “strangulation strategies”), and another policy area is created in which the United States has less latitude to act autonomously. U.S. American policy moves from “a messianic phase in which it claim[s] self-righteous leadership to a trough of self-doubt” and cooperation (Reich, 2010: 8).

In the following sections, we explore how the distinctions between forms of sovereignty outlined by Stephen Krasner in *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (1999) help frame an understanding of the cycle of unilateralism and cooperation. We then set out the logic of this approach in the context of the drug wars, and finally examine the empirical results of U.S.-Mexico interaction. Ultimately, our aim is to explain a major paradox in U.S. policy, to identify the types of policies that the United States might be able to implement, and specify the conditions under which such policies offer the prospect of success.

THE LOGIC OF SOVEREIGNTY AND COOPERATION

Much of the debate about drug policy, as we have characterized it, concerns conceptions of the definition of sovereignty, the exercise of power, and the institutional context in which power is exercised. Elsewhere, we address in depth the theoretical weaknesses of realism in explaining this relationship (Reich and Aspinwall, 2013). In brief, one perspective believes that weak states are only able to prevail against stronger states if they have access to counterbalancing alliances or something highly valued by the larger state that they can use as leverage (Wohlforth, 1999; Baker Fox, 1959; Rothstein, 1982: 159-160). Mexico, however, is not a member of any global or regional organization that can dilute U.S. interference, nor can it effectively align with regional or global partners in a way that counterbalances U.S. America's material advantages (Sanchez, 2003: 58; Vital, 1967). Others have claimed that weak states may prevail when favored by geography or greater resolve (Bjøl, 1968). But drugs are a key security issue for the U.S., with easy access to its neighbor from where the problem "originates."

Of central importance to us here is a key realist concept, that of sovereignty. In his book on that subject, Stephen Krasner discusses alternative uses of the term:

The term sovereignty has been used in four different ways –international legal sovereignty, Westphalian sovereignty, domestic sovereignty, and interdependence sovereignty. International legal sovereignty refers to the practices associated with mutual recognition, usually between territorial entities that have formal juridical independence. Westphalian sovereignty refers to political organization based on the exclusion of external actors from authority structures within a given territory. Domestic sovereignty refers to the formal organization of political authority within the state and the ability of public authorities to exercise effective control within the orders of their own polity. Finally, interdependence sovereignty refers to the ability of public authorities to regulate the flow of information, ideas, goods, people, pollutants, or capital across the borders of their state. (1999: 4)

We adopt Krasner's variety of definitions for two reasons. First, we aim to improve our understanding of the relationship between the exercise of power and the way in which that influences authority, legitimacy, and control. Utilizing these concepts in dynamic rather than static terms may make the definitional distinctions more operationally useful. Second, we seek to apply these concepts to the issue of U.S.-Mexican drug policies in the hope that they provide a heuristic framework that may help address a current and ongoing economic and security problem for the United States. We depict these varied conceptions of sovereignty in Figure 1.

Figure 1
VARIATIONS OF SOVEREIGNTY

	Policy Orientation	
	Unilateral/Imposed	Negotiated/Integrative
Operational/ Problem-solving	Domestic ("authority and control")	Interdependent ("regulation")
Principled	Westphalian ("autonomy")	International Legal ("mutual recognition")

Source: Developed by the authors.

In this figure, we suggest that sovereignty can be disaggregated along two dimensions. Krasner’s ideal-types can be distinguished between its *operational* and its *principled* dimensions. Sovereignty has an instrumental, pragmatic purpose, because it enables states to establish and exert authority and control, to regulate and establish norms and rules. But states also invoke sovereignty as a principle, because that is how they establish themselves as entities. They seek recognition and recognize others by invoking or employing the concept of sovereignty.

Our second distinction is between a *unilateral* (or imposed) and a *negotiated* (cooperative or integrative) dimension. In this regard, states may act without the cooperation or recognition of other states in solving problems or establishing the principle of autonomous existence. Equally, they may work bilaterally or multilaterally when solving problems or establishing their sovereign right to exist (through the mechanism of mutual recognition). Krasner’s Westphalian sovereignty and domestic sovereignty both imply unilateral decision-making processes. In contrast, interdependent and international legal forms of sovereignty imply a negotiated exercise of power, requiring the cooperation of other states.

APPLYING THIS FRAMEWORK DYNAMICALLY TO MEXICAN-U.S. DRUG POLICY

How do these distinctions operate in practice? We assume that both the U.S. and Mexico operate rationally, that their executives are constrained by domestic actors, but that they have transient preferences –that is, preferences that are more or less consistent from administration to administration. For the U.S., its primary preference is to stem the flow of drugs. Although the problems associated with drug use in the U.S. (crime, violence, public health, etc.) could conceivably be mitigated by bet-

ter treatment programs or stronger U.S. enforcement, the political costs are believed to be lower when the problem is externalized (to Mexico and other source countries). Mexico also wants to stem the flow of drugs. But maintaining domestic social order and protecting its sovereignty while retaining the benefits of the close relationship with the U.S. (through trade) are higher priorities.

Each executive operates under domestic constraints. The U.S. president is constrained by Congress (which consistently focuses on results in a division between hard-line “hawks” who favor unilateral security responses at the border, and “doves” who favor cooperative strategies), and by public opinion (on the potential contradictions between domestic and international policies see Putnam, 1988). Mexico’s executive is also constrained by its Congress (which is divided between leftist intellectuals for whom autonomy is sacrosanct and a newer cosmopolitan cohort who favor cooperation), and by nationalist elites who avowedly oppose what they regard as opportunistic U.S. interference (Carrasco Araizaga, 2011; Esquivel, 2011). Public opinion generally favors U.S. involvement in the war on drugs and believes the current Mexican government has failed in that regard (González et al., 2011).

The logic of action from the U.S. perspective is an operational, results-oriented one of problem-solving to placate public opinion through externalized action. Unilateral solutions are preferred because Mexico is not fully trusted, though, in principle, the U.S. recognizes the advantage of a cooperative approach (Mares, 1992). The logic of action from the Mexican perspective is to resist U.S. unilateralism while ceding enough in terms of results—or the perception of sufficient results—to retain the benefits of its relationship with the U.S. Mexico’s strategy involves reducing the United States’ room for autonomous action through a process of institutionalization that we label “strangulation strategies.”

There is thus an identifiable, regularized, and dynamic pattern to their interaction that reflects Krasner’s varied ideal types. As U.S. American frustration with ineffective results grows, so does the temptation to act unilaterally. A unilateral policy thrust (mainly following the domestic variant of sovereignty) designed to achieve specified policy goals has an unintended effect: a growing tendency by Mexico to focus on issues of sovereignty rather than drug eradication (Chabat, 1993; Reuter and Ronfeldt, 1992). Mexico responds with a Westphalian sovereignty strategy designed to reassert its autonomy. The U.S., focusing on reducing the flow of drugs, has little option but to accede. What follows is the introduction of regulation primarily intended by Mexico to curtail future unilateral U.S. behavior. These “strangulation strategies” narrow the policy areas available for the autonomous exercise of U.S. power. Clearly, it is not Washington’s intent to adopt unilateral policies that will result in narrowing its subsequent policy options, but such is the unintended feedback effects

of these perverse strategies (on this process generally, see Pierson, 1993). Strangulation combined with recognition that the problem of threat interdependence cannot be solved unilaterally leads to a new logic. Once the U.S. recognizes that the problem is one of interdependence rather than a matter of asserting domestic sovereignty, it formulates a bilateral strategy. From the two logics –of problem solving and resistance– the U.S. and Mexico together arrive at a logic of cooperation.

Thus, the evident paradox –one whereby U.S. leaders can simultaneously speak of the success of certain operations and failure elsewhere– is explained by the dynamic that ensues in the aftermath of U.S. unilateralism, one in which Mexicans protest and U.S. Americans agree to institute new regulations that primarily address the issue of U.S. American unilateralism rather than drug interdiction, and so ignores the underlying policy issue. Unilateral U.S. policy carries the seeds of its own future policy limitations and the inevitable prospect of reduced autonomy. The sovereignty cycle is complete.

Yet, the cycle we have identified, while most common, only occurs when the U.S. initiates a unilateral policy. There is also evidence of an alternative pattern than ensues when the process is initiated on a bilateral basis, attempting to address jointly identified problems, founded on principles derived from international legal sovereignty and employing regulations derived from interdependent sovereignty. The empirical evidence suggests that only this negotiated problem-solving approach generates more positive outcomes in the fight against drugs, recognizing that success is a relative concept and that the implementation of coordinated initiatives is the nearest we can offer as a measure of success in an endless war.

CONDITIONS AND CASES FOR DRUG ERADICATION

We have outlined a common process and an alternative dynamic, But, how can this framework be employed empirically to distinguish between various operations and their corresponding programs? Do the four categories work in terms of identifying patterns of interaction and variation in results? Figure 2 extends our analytical framework to distinguish a dozen U.S.-led drug interdiction initiatives relevant to drug interdiction over the last five decades. Some were unilateral, others negotiated. Equally, some were designed to solve problems, others to establish principles. Using these cases, we demonstrate that the framework offers valid distinctions between cases and is useful in describing their dynamics and consequences.

Figure 2
DISTINGUISHING REGULATIONS AND PROGRAMS

Policy Orientation		
	Unilateral/Imposed	Integrative/Negotiated
Operational/ Problem-solving	Examples: <ul style="list-style-type: none"> • Leyenda • Casablanca • Intercept (1969/1970) • Hardline 	Examples: <ul style="list-style-type: none"> • Condor • Northern Border Response Force (Falcon) • Mérida Initiative
Principled	Examples: <ul style="list-style-type: none"> • Certification Process • Mérida Agreement • Brownsville Letter 	Examples: <ul style="list-style-type: none"> • 1988 UN Drug Convention • 1961, 1971 Conventions

Source: Developed by the authors.

Basing policy on both the principle of international sovereignty and also operational interdependent sovereignty is more likely to bring favorable results. The reason is that effective cooperation requires that certain conditions be in place that overcome transaction costs and lead to efficiency gains. We elaborate the conditions below. When the conditions are met, cooperation is more likely to be effective, as reflected in the cases listed in the top right hand box.

The first condition is the existence of *mutual interest* in the administration of any program. This is not the same thing, of course, as having the *same interest*. But any program where Mexican authorities see no clear and significant reason for action is doomed to failure. Second, *communication and coordination* are essential. Programs must be coordinated not only across national sovereign jurisdictions but also within national administrative jurisdictions to avoid contradictory initiatives and to ensure that trust is not subverted. With so many federal agencies involved in drug interdiction in Mexico, it is easy –if not inevitable– for individual agencies to pursue policies that contradict the efforts of other agencies, undermining cross-border efforts at cooperation and adopting unilateral strategies to protect secrecy.

Third, *institutionalization* (that is, regularization of agreements, contacts, and communication between agencies and officials such as the High Level Consultative Group) is important because it commits bureaucratic personnel to regular interaction with counterparts across the border, provides continuity, and overcomes shifts in political priorities (Aspinwall, 2009). Committing senior personnel to consultation increases each side’s stake and locks in stakeholders from both countries. Finally, *ca-*

capacity-building facilitates cooperation because it increases and “tunes” skill levels. This can occur through the provision of resources and new technologies, such as equipment. It also occurs through training exercises, secondments, and placements, where personnel from one side are implanted in the other (Aspinwall 2013). The application of new technologies and skills can generate mutual interest, and thus may help overcome prior coordination problems.

If these four conditions are met, a virtuous circle is created by expanding the area of mutual interest, engendering greater trust. This leads to higher levels of legitimacy on both sides and can strengthen executives against domestic veto players. These conditions, although rare, are impossible to meet in the context of unilateral approaches. The cases that follow systematically consider these conditions in the context of different policy initiatives and examine the regulations that they generated. The requirements of a single article preclude us illustrating each case outlined in Figure 2. We therefore confine ourselves to examining one case in each box, leaving the remainder for a future, more detailed study.

FOUR ILLUSTRATIVE CASES

Unilateralism-Operational: The Case of Operation Casablanca

The basic dynamic of U.S. unilateral operations and the Mexican response can be seen in three of the most prominent unilateral actions taken over the past several decades: Operation Intercept (1969), Operation Leyenda (1986, 1990), and Operation Casablanca (1998). We use the most recent of these, the notorious Operation Casablanca, to illustrate this dynamic.

On May 16, 1998, 12 Mexican bankers were lured to Las Vegas at the invitation of “criminal associates,” for whom they had been laundering drug money but who were, in fact, undercover drug agents. The bankers were soon arrested, the culmination of a three-year undercover effort by the Clinton administration. Operation Casablanca, as it became known, led to the arrest of 160 people from six countries and from more than a dozen banks in Mexico and Venezuela, including the criminal indictment of three of Mexico’s largest banks –Bancomer, Serfin, and Confia– and 22 Mexican bank officials (Padgett, 1998; Carreno and Ferreyra, 1998). Customs agents also seized US\$150 million in assets from Columbia’s Cali cartel and Mexico’s Juarez cartel.

The operation caused considerable embarrassment to the Zedillo administration, not only because it revealed the depth of corruption in the already scandal-ridden banking system, but also because it was undertaken without the knowledge of

the Mexican government.² The High Level Contact Group had been established between the two countries just two years earlier, as well as a Binational Drug Control Strategy (BDCS), which took effect in 1998 and supposedly “facilitated the decision-making and agreement processes between both governments” (Binational Commission, n.d.). When Casablanca was launched in 1995, money laundering was not a crime in Mexico, reflecting inadequate controls over the banking sector, which had only been privatized in 1991 after a decade of government control. Lack of proper safeguards had become strikingly apparent in 1995, when it was discovered that Raúl Salinas, brother of former Mexican President Carlos Salinas, had used Citibank to shift more than US\$100 million into Swiss and other foreign bank accounts.

In 1996, the Mexican government began implementing more serious anti-money-laundering legislation that gave Mexico’s National Banking and Securities Commission (CNBV) much greater authority over banks. By 1998, Mexico had criminalized money laundering and begun to monitor bank behavior much more closely. Nonetheless, U.S. government estimates at the time were that more than US\$15 billion in drug money was laundered annually in Mexico, a figure equal to roughly 5 percent of the gross domestic product (Padgett, 1998: 15). This figure, along with the fact that a number of high-ranking Mexican government and law-enforcement officials have been found guilty of working with drug cartels, convinced U.S. authorities that the details of Casablanca should not be shared with any Mexican officials. As the sting operation unfolded, it appeared that more than US\$60 million had recently been laundered and that drug money was coming from a variety of sources, possibly including Mexico’s defense minister, General Enrique Cervantes (Golden, 1999).

Thus, U.S. authorities felt it necessary to send a signal to Mexico over its lax banking regulations, and the lack of full notification was a deliberate attempt to avoid leaks and protect the agents conducting the investigation. However, the backlash in both the Zedillo administration and Mexico’s Congress was furious. The chair of the Senate commission charged with responsibility for U.S.-Mexico relations, Martha Lara, called for the arrest of the U.S. customs agents responsible if they set foot in Mexico (Zavala and Fins, 1998). The Clinton administration’s request that five Mexican bankers be extradited to the United States in the wake of the Casablanca Affair was not only refused by the Mexican government, but they also threatened to issue formal charges against the participating U.S. agents for violating Mexican sovereignty. Mexico’s Minister of Foreign Relations Rosario Green and Attorney General Jorge Madrazo formally protested the action (Garcia and Miselem, 1998).

² In fact, according to the *Los Angeles Times*, Mexico admitted that it had been informed of the operation two years before it occurred, although important details were not revealed, and, crucially, Mexico did not agree to U.S. agents operating on its soil (Kempster, 1998).

Green went further, proposing that the United States adopt a “code of behavior” that would respect the territorial sovereignty of other countries (Ruiz, 1998). President Zedillo sent a letter of protest to the State Department and telephoned Clinton suggesting that legal action would be taken (Padgett, 1998: 15).

Having impinged on Mexico’s sovereignty, Washington agreed to sign a new agreement on July 2, 1998, named the “Brownsville Letter.” Among other things, the Brownsville Letter called for better communications, coordination, and training in order to avoid future Casablanca-style incidents (U.S. Department of Justice, 1998: 1-3). While the two sides recognized their shared interest in combating DTOs, communication and consultation on enforcement activities needed to be strengthened, and sovereignty better respected. They agreed to joint training of law enforcement officials in order to foster a better understanding of the respective legal systems and law enforcement practices. Thus, in addition to reinforcing its sovereignty, Mexico insisted on better communication and coordination. The two attorneys general, Reno and Madrazo, agreed to install a hotline between their offices and to provide advance notice of sensitive cross-border law enforcement activities (Kempster, 1998). A number of training exercises occurred in the wake of Casablanca, under the auspices of the BDCS (Avalos-Pedraza, 2001).

The letter between the two attorneys general was converted into a memorandum of understanding, the Mérida Agreement, when President Clinton visited Mexico in February 1999. The arrangements specified under Brownsville/Mérida were intended to expire at the end of the Clinton administration. But Jeffrey Davidow, U.S. ambassador to Mexico, insisted that U.S. law enforcement agencies in the embassy continue to operate as though the agreement were in place, even after Bush took office (Davidow, 2007; U.S. Senate, 1999). As time went on, confidence grew in the Mexican authorities, and the U.S. passed information to Mexico in greater quantities, although Washington remained much concerned about the corruption of Mexican officials.

However, as is evident in other cases in which U.S. unilateral action precedes a bilateral agreement, neither side was fully satisfied. Although the former U.S. director of the Office of National Drug Control Policy, Barry McCaffrey, claimed in 2000 that the level of intelligence-sharing cooperation rose dramatically (PBS, 2000a), U.S. border agents conducting operations or intelligence gathering found themselves extremely frustrated by the new consultation requirements, their cumbersome character interfering with rapid responses to evolving situations on the ground.

We’re constantly having to notify. When you live and work on this border, people cross back and forth; it’s like the tide coming in and the tide going out. People cross this border four and five and six times a day. And to go through formal notifications every time to

track fast moving intelligence, it's literally impossible. It's very, very frustrating for the agents on the border to follow those procedures. (PBS, 2000b)

For their part, the Mexicans remained highly skeptical that the new accord would increase cooperation or curtail future sovereign violations (Castillo, 1998). The following February, Clinton and Zedillo signed a more formal accord, the so-called "Mérida Agreement." It imposed stricter regulations on U.S. behavior that curtailed the prospect of any future "Casablanca" (PGR, 2000: 49; Embajada de México, 1999). The Casablanca episode and its aftermath showed how the increasingly porous post-NAFTA borders continued to reinforce both the importance of sovereignty and of trust. "The borders are disappearing. But they are not disappearing for law enforcement," said Wilmer "Buddy" Parker, a former assistant U.S. attorney (cited in Zavala and Fins, 1998).

Unilateralism-Principled: The Failure of the Certification Process

Despite their many differences and continued difficulties, Mexico had proven to be the U.S.'s most cooperative partner in the fight against drugs by 1985. According to Samuel I. del Villar, Mexico had signed "47 bilateral drug-related agreements with Washington; [had] the oldest, widest, and most effective eradication campaign; and [had] the largest foreign U.S. Drug Enforcement Administration (DEA) operation in its territory." (1988: 191 and 206). Reuter and Ronfeldt note that, as of 1992, Mexico was the only country in Latin America that had permitted aerial spraying, which was strongly promoted by the United States (1992: 127). The Mexican government, however, apparently did not like to share information on its military drug control policies or their results, and Washington had become concerned over verification of Mexico's anti-drug results, especially its eradication efforts. As a 1989 Congressional report stated, "Mexico remains the only country in which it is considered advisable to verify eradication efforts" (U.S. House of Representatives, 1989). Following the murder of DEA agent Enrique Camarena in 1985, and the unsuccessful closing of the border with "Operation Intercept II" in February 1986, the Reagan administration began to consider alternative "supply-side" strategies that would more effectively signal the extraterritorial extension of U.S. drug laws as well as pressure source countries to respond more seriously to Washington's dictates.

The U.S. Congress responded with the 1986 "Anti-Drug Abuse Act," which made it illegal to produce or distribute drugs "with the intention of exporting them to U.S.

territory" (U.S. Congress, 1986). The Drug Act also allowed for U.S. federal grand jury indictments of foreign nationals. More significantly, the 1986 act linked future U.S. economic and military assistance, trade preferences, and support in multilateral institutions to source countries' ability to clearly demonstrate they were "cooperating fully" with the United States in the drug war. The level of cooperation was to be determined by the White House and then approved by the U.S. Congress through a "certification process." Legally, Congress had to certify annually that all nations that were either drug producers or major drug-transit countries that were recipients of foreign assistance were cooperating fully with the United States in the drug war, as well as making serious efforts to deal with drug-related problems in their home countries.

The emphasis on "full cooperation" as the main criterion for certification did not necessarily mean that the level of cooperation was to be determined solely by the results achieved by the source or transit country. Moreover, the president and Congress could choose to totally ignore the criterion of cooperation if certification of the country was viewed as "vital to the national interest" of the United States. The standards for certification therefore gave Washington some degree of latitude in making its judgments. But having defined drug trafficking as a national security issue, the Reagan administration was clearly prepared to press countries like Mexico into embracing U.S. strategy and tactics, while circumventing international treaties and conventions, through the certification process. Following the conditions established by the act, Reagan sent a warning shot when he withheld US\$1 million in drug aid to Mexico in 1986 until he could report progress by Mexico in the Camarena murder case. The Reagan administration also pressured the Mexican government into closing down its highly corrupt Federal Security Directorate, which had had close ties to the U.S. Central Intelligence Agency.

By contrast, Mexico regarded the certification process as a violation of its national sovereignty because the act forced Mexico "to submit its police and military to the scrutiny, 'certification,' and 'approval' of the president and Congress of the United States" (Del Villar, 1988: 205; see also the Mexico City newspaper *Excelsior*, April 15, 1988). The Mexican government did not question the right of the U.S. Congress to link certification to foreign assistance or to pass judgment on Mexico's domestic policies, although the act also required that the U.S. representatives vote against multilateral bank loans to any decertified country. From the Mexican perspective, certification demonstrated an obvious lack of respect with regard to its commitment to the drug war, which only served to damage the bilateral relationship. Moreover, certification appeared at times to be highly arbitrary, as evident from the certification of Noriega's Panama when both drug running and money laundering in that country were well-known facts in Washington (Hersh, 1986). The law also "legally" threatened

to disrupt Mexican-U.S. trade (Del Villar, 1988: 200). Finally, the certification process was damaging because it created a forum for criticizing foreign governments and, therefore, undermined efforts toward international cooperation (Tello Peon, 1996: 137). But certification was useful from Washington's perspective because it focused attention on foreign supply rather than domestic demand.

Even if the Mexican government did not like the certification process, it clearly spurred it to take more aggressive action. At the time that the 1986 law was passed, officials in Washington held the view that the Mexican government "would rather destroy plants than catch people. The [Mexican] Government appears unable or unwilling to arrest and/or prosecute the major narcotics traffickers that are involved in production, processing, and distribution of narcotics" (U.S. House of Representatives, 1987). However, Mexico began to make dramatic arrests and drug seizures as the annual certification process was underway in the U.S., in what became known in Washington as the "February surprise." In 1987 and 1988, Mexico received certification just as it has every year, but only after considerable internal debate, and in both years, Congress seriously considered overriding the president's initial approval because of its belief that the Mexican government was not sufficiently committed to fighting the drug war and because of its seeming inability to deal with domestic corruption. In 1987, a House resolution was passed that disapproved certification for Mexico, and in 1988 a Senate resolution was passed to decertify Mexico, but in both cases the resolutions failed to get adequate congressional support (Perl, 1988: 25-34; Walker, 1995).

In the 1990s, however, the Mexican government made a more concerted effort to meet U.S. Congressional concerns and arrested both major traffickers and corrupt government officials. In March 1996, on the day that the Clinton administration was to announce whether to certify Mexico, Mexican troops swept through Tijuana in an attempt to capture the Arellano Felix brothers, leaders of the Tijuana cartel. After it was announced that Mexico had received certification, the troops ceased their pursuit. In February 1997, the Mexican government announced the arrest of General Gutiérrez Rebollo on charges of drug corruption. As the director of the National Institute to Combat Drugs, he allegedly had links to drug lord Amado Carrillo. The timing of the government's announcement could not have been more favorable in swaying Washington toward certifying Mexico for the coming year. Even so, Clinton had a difficult time justifying Mexico's certification, and Congress forced the president to make an additional presentation in September 1997.³ The problem was due

³ The September report was to include further evaluations on dismantling drug-smuggling organizations and progress in strengthening ties between U.S. and Mexican law enforcement agencies (*Los Angeles Times*, 1997).

partly to the failure of the Mexican government to capture the country's most wanted drug trafficker, Amado Carrillo, by early 1997. Moreover, Humberto Garcia Ábrego, the brother of Gulf Cartel boss Juan Garcia Ábrego, was able to walk out of prison where he was in custody on the day that Clinton was to announce Mexico's certification, and no local authority could provide a clear explanation of the incident. Even more remarkably, the Mexican government withheld news of Garcia Ábrego's release until after Clinton approved the certification (Anderson and Moore, 1999).

The congressional debate on certification in early 1999 is especially noteworthy, as it appeared that the Mexican government had made very little progress during 1998 in dealing with either drugs or corruption. Statistical evidence supported this view, and even some Mexican officials were inclined to agree. Drug arrests had fallen, drug investigations were down by 19 percent from 1997, and seizures of cocaine, marijuana, and heroin had decreased from the previous year (Anderson and Farah, 1999). Drug interdiction seemed to be less effective than in 1997, even though the Mexican government was spending approximately US\$770 million on its anti-drug programs and had more than 26 000 soldiers and government personnel involved in the drug war. Of course, lower statistical measurements may have also been the result of more effective law enforcement, as some Mexicans argued, which was resulting in traffickers altering their shipping routes to the Caribbean rather than overland through Mexico.

Yet there was also evidence to suggest lower statistical measures had less to do with efficiency and more to do with corruption. In September 1998, a special Mexican army anti-drug unit,⁴ whose leadership was trained by U.S. Special Forces and the CIA, was removed from their duties at Mexico City's airport due to their alleged involvement in illegal drug and immigration rings. Additional U.S.-trained Mexican law enforcement officers were charged in 1998 with using a government plane to ship cocaine (Farah and Moore, 1998). Also disturbing was the fact that no major Mexican drug dealer had ever been extradited to the United States up to that time, new money laundering laws had resulted in only one conviction, and high level corruption in government and in elite anti-drug units appeared to be as pervasive as ever. Not surprisingly, the U.S. Congress was completely divided on certifying Mexico for 1999.

By February 1999, however, the Mexican government had begun the process of bringing charges against Mario Villanueva, the governor of the state of Quintana Roo, who had allegedly been a "protector" for the Juárez cartel on the Yucatán Peninsula, which was a major transit point for Columbian drugs. Villanueva subsequently went into hiding and was believed to have fled the country. He was later arrested

⁴ The special anti-drug unit was created in 1997 in an attempt to reform the corruption-riddled federal law enforcement agency. It consisted of 100 investigators and officers and was part of an elite anti-drug agency known as the Organized Crime Unit, operating within the Attorney General's Office.

and extradited (in 2010) to the U.S. Also in February 1999, the Mexican government announced a new US\$400 million, three-year plan to increase the funding and technical capabilities of its anti-drug efforts. Soon afterwards, the U.S. Congress certified Mexico for another year.

Despite economic and military action, Mexico seemed incapable of addressing serious institutional problems of corruption, and therefore had only marginal success in meeting U.S. objectives as set out in the 1986 Drug Act. Although the Mexican government made a major arrest or drug seizure at a timely moment to help the White House justify certification, ultimately the U.S. government had very little choice in the matter, even when the drug situation deteriorated. Not to certify Mexico would have disrupted trade relations and sent markets into a downward spiral, the effects of which would be felt throughout the hemisphere.

Members of the U.S. Congress became quite cynical about the “certification process.” Senator Christopher Dodd argued that “if we were to subject our own nation to this very test we apply to other countries, we wouldn’t pass it” (cited in Andreas, 2000: 70). Similarly, former Senator Carol Mosely-Braun declared the “certification process had nothing to do with the truth about narcotics enforcement.” Senator Robert Bennett went even further in his criticism. As he explained, “The certification process is a joke, if the purpose is to determine what is going on in Mexico....We can’t de-certify Mexico. We have to lie about what is going on because our relationship with Mexico is so important that we can’t let it go down the tubes” (both quotes are from Andreas, 2000: 71). Dodd attempted to have Congress reexamine the law, but with little success.

The “certification process” appeared, then, to have another purpose, which was to create a forum for criticism of countries involved in the drug war and therefore to embarrass them into taking more effective action. But rather than leading to more effective strategies, like all unilateral strategies it poisoned relations between the United States and Mexico, and made it more difficult to create the necessary conditions for cooperative and integrative solutions. Recognizing these problems, the Mexican government pressured the United States into including in their Mérida Agreement of February 1999 a new set of Performance Measures of Effectiveness (PMES). The PMES were the first attempt by the two countries “to establish objective criteria to jointly assess their progress” in anti-drug efforts (PGR, 2000: 48). This is an example of the “strangulation” policy response by Mexico to limit the principled unilateralism of the U.S., in this case of the drug certification process.

Integrative-Principled: From The Hague And the Global to the oas and the Regional

Among the oldest approaches to dealing with illicit international drug flows is the creation of drug regimes, representing attempts by participating countries to work together based on shared principles, information, and strategies that are clearly embodied in formal rules and decision-making procedures. Drug regimes often expressed mutual interest, and they provided some means of institutionalization and communication. But coordination (especially on enforcement) and capacity-building have largely been absent. Thus, they have rarely brought results or elicited more than token political support.

More than 100 years ago, Washington recognized the growing dangers of the opium trade with Asia and organized multilateral efforts to curtail its flow (Bruun, Pan, and Rexed, 1975; Taylor, 1969), along with complementary domestic legislation dating from 1909 (Walker, 1981: 15; Taylor, 1969: 130-2). It has consistently encouraged Mexico to join the new international regimes, which the latter did from the 1912 International Opium Convention in The Hague. This established the central principle of the international drug control regime to this day, limiting the production and use of drugs solely for medical and scientific purposes (Taylor, 1969: 110-1; United Nations, 1987: 63). Subsequent Mexican cooperation was conditioned because it did not want “to expose to international scrutiny anything that might detract from the accomplishments of the Revolution,” yet it adopted strict measures that gave it “a drug control system exceeded in the Western Hemisphere only by that of the United States” (Walker, 1981: 45, 49). Even so, it was not committed to working closely with the United States, refusing to participate in the 1923 Pan American Conference, where the United States had urged the ratification and implementation of the 1912 Hague Convention. Washington refused to recognize that the Obregón government in Mexico had created a major obstacle to cooperation, with little trust having been established on the drugs issue.

From these early unsuccessful efforts at folding the bilateral relationship on drugs into a broader “principled” effort, a succession of ensuing initiatives followed. Each foundered, as ill-advised U.S. efforts to assert dominance were followed by Mexican withdrawal and a subsequent focus on bilateral relations. The first cycle of withdrawal began in 1925 and lasted until 1930 (Taylor, 1969: 197-209 and Chapter 8).⁵ Among the Latin American countries that were important for drug control, only Mexico had made a serious effort to limit drug-related activity in this early period, even negoti-

⁵ It should be noted that the United States did continue to cooperate with some regimes, such as the League of Nations’ Opium Advisory Committee, whose work dealt mostly with China and other Asian countries in this period (Walker 1993-94: 43).

ating a multilateral extradition treaty with the U.S. and other Latin American countries in 1926 (Taylor, 1969: 290; Walker, 1981: 22, 35-7).

Mexico continued to pursue multilateral solutions itself and joined the first major drug regime in Geneva in 1931, which was the Convention to Limit the Manufacture and Regulate the Distribution of Narcotics. The terms of the Geneva regime reflected the view that the best way to deal with the problem of illegal production and distribution was by going to “the source” country itself, a policy favored by the U.S. (United Nations, 1987). Mexico predictably resisted this U.S. initiative, refusing to acknowledge that there was a problem of illicit drugs in Mexico, although domestic newspapers reported to the contrary (Walker, 1981: 70-71, 79-83).

Various drug regimes were created after World War II, such as the Paris Protocol of 1948 and the 1953 Protocol on Opium, but they did little to reverse illicit drug flows. In 1961, the United Nations General Assembly approved the Single Convention on Narcotics, which the United States did not ratify until 1967. Further conventions followed in the early 1970s, strengthening the U.S. position that cultivation and production were the primary causes of illicit drug flows and could be strategically dealt with independently of market or demand conditions (Bruun, Pan, and Rexed, 1975: 243-68). But with the onus and costs of the resulting drug strategies falling primarily upon producer countries, they proved ineffective.⁶ As Jack Donnelly noted, “Effective international action against drug trafficking would require relinquishing control over parts of the national law enforcement machinery. Virtually no state is likely to find this acceptable, given the centrality of the police power to the very idea of sovereignty” (Donnelly, 1992: 302).

Given that they tend to focus solely on production and supply, while overlooking consumption and demand, the drug regimes may have inadvertently driven up prices and ensured the huge growth in the drug market in the United States in the 1960s and 1970s (Del Villar 1989: 139). By 1988, the United States seemed to have acknowledged some of these underlying problems by giving support to the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic and Psychotropic Substances (Nadelmann, 1990: 503; Donnelly, 1992: 291). The 1988 Convention criminalized illicit trading in precursor chemicals and the laundering of assets, and called for legislation to permit governments to seize ill-gotten gains. By 1993 more than 72 countries had ratified the 1988 UN Convention (Walker 1993-94: 64).

Over the years, there have been periods of a convergence of interests between the United States and Mexico, thereby leading to the creation of and support for drug

⁶ As David R. Mares has pointed out, this strategy allows the United States to lessen its domestic costs while shifting the burden to producing countries (1992: 333).

regimes. Yet, most of these regimes have arisen from fundamentally different underlying concerns and so have not endured. For Mexico, the most salient issue was to have a drug regime that would constrain or limit U.S. actions; for the United States, the motive was more to enhance its international legitimacy, though Washington also benefited from the fact that regimes placed the burden on source countries. Independently of U.S. influence, the Salinas administration forged a number of multilateral agreements in the late 1980s, and, most importantly, signed the 1988 Vienna Convention. In the early 1990s, Mexico signed a series of bilateral agreements with other Latin American countries, including Guatemala, El Salvador, Colombia, and Venezuela, that were nominally aimed at improving intelligence-gathering, but in fact were aimed at preventing and/or regulating U.S. activities.

Mexico saw the advantages of multilateral cooperative efforts that were independent of U.S. participation. In 1993, Salinas called on Central and South American countries to develop new multilateral efforts toward fighting drugs that promised to protect the national sovereignty of individual countries (Tello Peon, 1996: 127). Mexico's intent was to establish an international legal framework beyond U.S. control. By early 2000, Mexico had signed 21 cooperative agreements to combat drugs with other Latin American and Caribbean countries. But regional regimes, like the 1990 Declaration of Ixtapa or the 1996 Anti-Drug Strategy in the Hemisphere, have been plagued by the same problems that have limited the UN Conventions: a lack of financial resources, enforcement mechanisms, and political support from member states.

Despite the generally understood need for multilateral solutions, the control of illicit flows introduces a whole new set of problems and issues that states have been reluctant to address because of their obvious implications for national sovereignty. Moreover, the United States, given its failure to lead effectively in formulating global regimes, has been hesitant to take the lead in the creation of hemispheric drug regimes because of its belief that bilateral strategies allowed Washington greater control and authority over its partners. It should be noted, however, that in 1999 the Organization of American States Inter-American Commission on Drug Abuse Control (OAS/CICAD) did begin developing a Multilateral Evaluation Mechanism (MEM) (U.S. Department of State, 2000: 47-8, 608; PGR, 2000: 3, 64-5). The MEM is a hemispheric peer review system intended to evaluate each OAS member state's anti-drug strategies and efforts. Its first evaluations appeared in April 2001, but to date it has not resulted in greater hemispheric cooperation.

Integrative-Operational: The Mérida Initiative

Several cases fit into this category, as outlined in Figure 2, including Operation Condor, a massive eradication campaign against heroin and marijuana that began in the mid-1970s, Operation Falcon (also known as the “Northern Border Response Force”), and the Mérida Initiative. In these cases, our four conditions of mutual interest (clear communication and coordination, institutionalization, and capacity building) are met. Again, space limitations preclude us exploring each case, and so we focus on the Mérida Initiative, the largest, longest, and arguably most important of these cases.

The militarization of the war against the Mexican drug trafficking organizations (DTOS) reached new heights following Calderón’s election in 2006. Some 40 000 military troops and 5 000 federal police were drafted to conduct operations within two years of his taking office (González, 2009: 74; Olson, Shirk, and Selee, 2010). The stakes for the U.S. remain significant, and the rationale for U.S. American support for Mexico is clear: U.S. interests are harmed by the instability, violence, and crime in Mexico because of the threat of spillover to U.S. soil and the impact it may have on immigration as Mexicans flee the violence. The 2009 U.S. National Drug Assessment Threat report claimed that DTOS “represent the greatest organized crime threat to the United States” (cited in Vulliamy, 2010: xxviii). The weaker the Mexican state is, the more likely it is that crime will spread.

Cooperation with the U.S. grew considerably under Calderón. A traditional arm’s-length interaction has given way to close coordination on extraditions and other criminal proceedings. The U.S. responded with the Mérida Initiative, a joint effort with Mexico (and several Central American countries) to combat drug trafficking, in which about US\$1.5 billion was provided for Mexico. Most of these resources were targeted at counteracting the violent DTOS by providing the Mexican security forces (military and police) with equipment and training.

Mérida represents the most important formal cooperation agreement on drugs between the two countries since the Binational Drug Control Strategy was signed in 1998, which funded programs to counter drug production and trafficking, strengthened the rule of law, and began systematically addressing the problem of money laundering. It marked the beginning of an improvement in cooperation levels, though results were mixed and corruption continued to pose an obstacle to effectiveness (U.S. Government Accountability Office, 2007). Mérida’s funding ended in 2010, although the Obama administration has continued to seek monies for its programs. It has emphasized the importance of joint responsibility, sovereignty, and partnership—as equals—, all of which are important to Mexico.

Mérida was criticized for not addressing capacity-building and institutional reform (Ribando Seelke and Finklea, 2011). Thus, the post-Mérida strategy (known as

Beyond Mérida, announced in March 2010) is noteworthy in that it extends cooperation beyond a hard-security (military and police) response to drug trafficking. It included four pillars: disrupting organized criminal groups; institutionalizing the rule of law; building a twenty-first-century border; and building strong and resilient communities. It represents a dramatic increase in support for civil society and institutional capacity-building through training programs for law enforcement and public engagement, among other things. The strategy represents an acknowledgement of the need for resources, cooperation, and multiple strategies in the fight against DTOS.

Both Obama and Calderón have fully supported cooperation. In April 2011, the U.S. and Mexico agreed to increase joint intelligence gathering (dBuneNews, n.d.). In 2010, DHS signed an agreement with the Mexican Ministry of Public Security (SSP) to extend cooperation in joint border patrols in Arizona. ICE and CBP have an agreement with Mexican counterparts to allow prosecutions that are declined by federal prosecutors in the U.S. to be taken up by Mexico's federal Attorney General's office (PGR). The U.S. is providing funding for judicial training, and also for state and local police, beginning in the state of Chihuahua. Its purpose is to "develop a standard curriculum for state and municipal police officers; to provide equipment, training, and advisors to state and municipal forces; and to help create a major crimes task force comprised of federal and state police" (Ribando Seelke and Finklea, 2011: 16 n. 75). USAID and the Department of Justice are supporting judicial and legal reform at state and federal levels. CBP is helping establish a customs training academy in Mexico.

The two sides have also cooperated in recent years on gun smuggling and money laundering. Estimates from the Mexican authorities place the number of U.S.-origin weapons seized in Mexico at 60 000 between 2007 and 2009 (Olson, Shirk, and Selee, 2010: 16). However, in some cases the lack of information sharing and unilateral action have led to problems. In Operation Gunrunner, for example, the ATF was criticized for inconsistent information sharing with Mexican and U.S. agencies alike. It now maintains an office in Mexico City to provide Mexican officials with information from its eTrace gun-tracking program. In addition, ICE is in charge of Operation Armas Cruzadas, a multi-agency effort to counter gun smuggling at the border. To address money laundering, ICE and the CBP created Operation Firewall in 2005 to intercept illicit money shipments from the U.S. to Mexico. The two countries also created a Bilateral Money Laundering Working Group to coordinate efforts aimed at investigating and prosecuting money laundering and smuggling (Ribando Seelke and Finklea, 2011).

The militaries from the two sides are now slowly increasing cooperation, too, an unprecedented move for the Mexican military. Training and secondment of Mexicans to the U.S. have grown as a result of the increasing interaction of the Mexican

military with its civilian counterparts, and also because of a growing understanding between the U.S. and Mexico on the need to cooperate (Ai Camp, 2010). Since Mérida, U.S. agencies have increased their presence and activities in Mexico dramatically. Reports from Mexico indicate that arrests are up. In the 11 years from 1995 to 2005 (inclusive), there were 216 extraditions. In the five years from 2006 to 2010, there were 442. An anonymous Mexican government official stated that given the results, there was no reason for Mexico to oppose the presence of U.S. officials in Mexico (Esquivel, 2011). Thus, while sovereignty remains a concern, sensitivities can be ameliorated by paying careful attention to them and by strong results.

The U.S.'s acceptance of responsibility fostered trust. In addition to sharing an interest in outcomes, the Obama administration recognized that the U.S. shares responsibility for the problem of organized crime, including drug consumption, arms trafficking, and money laundering. Internal coordination and cooperation are also essential for effective cooperation. Incomplete access to federal data hampers coordination among federal, state, and local authorities, and some states have enacted more stringent gun tracing measures than others. Interagency and intra-agency cooperation have grown, but are also hampered by budget uncertainties and competition for funding, most of which is funneled through the State Department's Bureau of International Narcotics Affairs and Law Enforcement for security operations (Shirk, 2011).

The provision of resources for capacity building is also important. According to USAID officials based in Mexico City, U.S. expertise in law enforcement is key even if the level of funding is not very high (Capò and Real, 2011). The PGR also works closely with counterparts in the U.S., particularly in the Department of Justice and the Narcotics Affairs Section in State, to improve its performance. According to reports in the Mexican press, some nine U.S. civilian and military agencies have offices in Mexico and work on drug interdiction as a result of Calderón's commitment to the drug war, including the Defense Intelligence Agency, Homeland Security, National Security Agency, the National Reconnaissance Office, the FBI, the DEA, the ATF, Coast Guard Intelligence, and the Office of Terrorist Financing and Financial Crimes. The most recent available figures suggest that about 500 U.S. agents in total now work in Mexico, up from 60 in 2005, and 227 in the first year of Calderón's presidency (Carrasco Araizaga, 2011; Esquivel, 2011). From 2006 onward, a total of 54 agents from the DEA alone operated in Mexico, with the consent of the Mexican government.

DEA agents now operate alongside the PGR. They participate in arrests and interrogations and are able to collect and safeguard information. DEA agents allegedly conduct interrogations at the Assistant Attorney General's Office for Special Investigations of Organized Crime (Siedo) and the PGR (Carrasco Araizaga, 2011). Other participating or supporting agencies in Mexico include the Ministry of Foreign Affairs (SRE) and

the SSP. Ironically, despite the worsening violence in Mexico, what Mérida shows is that an integrated-operational effort involving negotiated problem-solving strategies can deliver some strong results (measured as extraditions, capacity-building, seizures, etc.) without compromising the relationship between the two countries.

CONCLUSION

A dynamic has emerged between the two countries that goes far to explain U.S. strategies and Mexican responses. Over time, and through trial and error, the United States and Mexico have developed a working –if inconsistent– relationship in dealing with illicit drug flows across the border. The so-called “rules of the game” are quite different for each side. If the United States is to gain the cooperation of the Mexican government in the drug war, it must respect Mexican sovereignty. Quite simply, protecting its sovereignty is Mexico’s most fundamental interest and its national security priority. Any unauthorized violation of that sovereignty will not be tolerated.

Whenever the United States has transgressed, particularly in its unilateral drug strategies, the Mexican government has been quick and blunt in its response and has attempted to “strangle” or preclude any recurrence. Such transgressions need not be merely territorial violations, for they may also be any act that undermines the internal or external legitimacy of the state. As Reuter and Ronfeldt explained, “The limits are apparently breached when the [U.S.] activity jeopardizes the revolutionary mystique and Mexico’s image at home and abroad, embarrasses Mexican leaders in power, weakens the central government or party control in some significant area, or get subordinated to non-Mexican actors” (1992: 11). As the discussion of Washington’s unilateral policies has shown, they frequently do weaken and embarrass the Mexican government, and they always provoke a vigorous response.

A repeated problem is that Washington is frequently frustrated by the Mexican government’s lack of commitment and effort in carrying out its responsibilities in the anti-drug crusade. Of course, the United States holds Mexico to an unreasonably high standard of behavior in the drug war –one that the United States would, in most years, fail to measure up to itself. However, because of widespread corruption throughout the government and the prevailing sense that this is an “unwinnable war,” the Mexican government has demonstrated a high tolerance for drug activity within its country, as long as it does not challenge the authority of the state or embarrass the government.⁷

⁷ As Andreas notes, the Mexican crackdown on drug smugglers during the Salinas administration was “highly selective,” focusing on the so-called “old guard” who had ties to Colombia’s Medellín cartel, while allowing others to expand their operations (2000: 61-4).

It should be emphasized that the illicit drug industry in Mexico has become so important that if it were to be fully shut down, the Mexican economy would undoubtedly suffer severe shocks.⁸ As the former personal adviser to Mexico's attorney general has asserted, Mexico's drug traffickers have become "driving forces, pillars even, of our economic growth."⁹ Even so, when the national government has been threatened or embarrassed, it has inevitably taken strong action against drug kingpins and their organizations. Such aggressiveness is aimed not only at reestablishing the legitimate authority of the state, but also at projecting the appropriate image of "cooperative partner" to Washington. On the other hand, the United States recognizes the widespread corruption, and at times complicity,¹⁰ of the Mexican government in its handling of the drug problem. But there are also limits to U.S. tolerance, and when they have been exceeded, the United States has chosen to act forcefully and/or unilaterally, even though this has usually hurt U.S.-Mexican relations and, as we have demonstrated, often proven to be counterproductive when conducted unilaterally.

The drug certification process was a striking example of this counter-productiveness. Once the certification process was adopted in a fit of rage after the Camarena assassination, policymakers quickly discovered there was no going back; that it was virtually impossible to change the new law for fear of appearing "soft on drugs" (Andreas, 2000: 48). But it was also impossible to de-certify Mexico because of its close economic and geographic ties to the United States. To de-certify Mexico would trigger a crisis on both sides of the border that would have grave economic and political repercussions for both countries.¹¹ Mexico knew this and acted with a certain level of impunity regarding U.S. judgments. It was able to supply the appropriate statistics of arrests and seizures to Washington to ensure certification, even if it made no real headway in the drug war. It also hired three major Washington lobbying firms to smooth the process and project the correct image of "cooperative partner" to Congress.

The certification process finally ended in 2002, and the U.S. moved toward a well-funded cooperative program under Mérida that fit the rubric of an integrative, multilateral solution. Mérida has shown that such approaches work far more effec-

⁸ As Nora Lustig has added, "The attempt to change the rules of the game too swiftly could trigger a wave of capital outflows large enough to threaten the fragile recovery [of the late 1990s]" (cited in Andreas, 1996: 165; see also Lustig, 1996; and Naylor, 1987).

⁹ The official, Eduardo Valle, resigned in protest in May 1994. His statement is taken from *Mexican Insights* (1995: 45).

¹⁰ An example of U.S. understanding of Mexican government complicity was starkly demonstrated immediately after the Camarena assassination when the U.S. ambassador to Mexico, John Gavin, provided a detailed and shocking description of the drug business in that country (cited in Walker 1995: 396; see also Shannon 1988: 204-213).

¹¹ Few countries have been fully de-certified by the United States, and those were usually countries like Iran and Syria, which the United States had few important ties to.

tively than unilateral action. The United States appears to have accepted that its narrow strategic approach of attacking only the source is counter-productive, sacrificing the credibility and goodwill of its most important anti-drug partner. The key message for policymakers is that identifying strategies that build on mutual interest, create channels of communication and coordination (both internally and cross-border), regularize contact, and build capacity will have a greater chance of success, because expectations will converge and trust will be built.

Over the years, the failure of U.S. unilateral policies and their ensuing Mexican strangulation responses have narrowed U.S. policy options. This has, in effect, forced the United States and Mexico into alternative strategies, which have produced closer and more cooperative efforts. The 1998 Bi-National Drug Strategy and its related Performance Measures of Effectiveness redefined the guidelines for both countries in combating drug trafficking. Procedures for cooperation between law enforcement agencies were further reinforced with the Brownsville Letter and Mérida Agreement. Mexico and the United States also supported the creation of an OAS multilateral drug regime with its Multilateral Evaluation Mechanism. Whether the new post-Mérida Initiative will take hold and allow the United States to escape the perverse logic of its past strategies is a question that only time will tell. The development of these new strategies is certainly indicative of the failure of past U.S. drug policies, but unfortunately they are not necessarily indicative of future success.

The broader lesson to be drawn from this article is that the use of compulsory power unilaterally may have great political appeal at home, but it is often counter-productive, both in achieving U.S. America's stated policy goals at the time and, just as importantly, in constraining its future options. The inevitable cycle, over time, leads the United States, the apparently dominant partner, to be further boxed in every time it enacts policy unilaterally. Ironically, perhaps, it ends up eschewing its own sovereignty and not Mexico's.

BIBLIOGRAPHY

AI CAMP, RODERIC

2010 "Armed Forces and Drugs: Public Perceptions and Institutional Challenges," in Eric Olson, David Shirk, Andrew Selee, eds., *Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, pp. 291-326.

ANDERSON, JOHN WARD, and DOUGLAS FARAH

1999 "Mexico Strains Drug Ally Status," *Washington Post*, February 10, p. A01.

ANDERSON, JOHN WARD, AND MOLLY MOORE

1999 "Mexico Freed Drug Suspect, Official Says," *Washington Post*, February 13, p. A21.

ANDREAS, PETER

2000 *Border Games*, Ithaca, Cornell University Press.

1996 "The Political Economy of Narco-Corruption in Mexico," *Current History*, vol. 97, no. 618, April.

ASPINWALL, MARK

2013 *Side Effects: Mexican Governance under NAFTA's Labor and Environmental Agreements*, Palo Alto, Stanford University Press.

2009 "NAFTA-ization: Regionalization and domestic political adjustment in the North American economic area," *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, no. 1, pp. 1-24.

AVALOS-PEDRAZA, DARIO

2001 "U.S.-Mexico Bilateral Relations and Importance of Mexican Military in the Drug-Control Strategy. U.S. Army War College," in www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA391199, accessed 24 April 2012.

BAKER FOX, ANNETTE

1959 *The Power of Small States*, Chicago, University of Chicago Press.

BINATIONAL COMMISSION

n.d. "U.S.-Mexico Binational Cooperation against Illicit Drugs: Main Results and Performance Measures of Effectiveness," in https://www.ncjrs.gov/ondcp/pubs/publications/international/binational_1995_to_2000/binational_1995_to_2000.pdf, accessed April 24, 2012.

BJOL, ERLING

1968 "The Power of the Weak," *Cooperation and Conflict*, vol. 3, no. 2, pp. 157-68.

BRUUN, KETIL, LYNN PAN, and INGEMAR REXED

1975 *The Gentleman's Club: International Control of Drugs and Alcohol*, Chicago, University of Chicago Press.

CAPÒ, GABRIELA, and CECILIA REAL

2011 Personal interviews, July 28.

CARRASCO ARAIZAGA, JORGE

2011 "Todo México es de la DEA," *Proceso* no. 1812, July 24.

CARREÑO, J., and C. FERREYRA

1998 "Detuvo EU a 22 ejecutivos: decomisados 157," *El Universal*, May 19.

CASTILLO, G.

1998 "Madrazo: el acuerdo no garantiza que no haya más acciones Casablanca," *La Jornada*, July 3.

CHABAT, JORGE

1993 "Mexico: So Close to the United States, So Far from Latin America," *Current History*, vol. 92, no. 571, February, pp. 55-58.

CODY, EDWARD

1991 "Drug Bust Goes Awry in Mexico," *Washington Post*, November 29, p. 1.

DAVIDOW, JEFFREY

2007 *The Bear and the Porcupine: The U.S. and Mexico*, Princeton, NJ, Markus Wiener Publishers.

dBUNENews

n.d. www.dbune.com/news/world/5791-us-and-mexican-negotiators-agree-to-cooperate-against-drug-cartels.html, accessed August 4, 2011.

DEL VILLAR, SAMUEL I.

1989 "Perspectivas del control del mercado de narcóticos: Mexico y Estados Unidos," in Guadalupe Gonzalez and Marta Tienda, eds., *Mexico y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Mexico City, Fondo de Cultura Economica.

1988 "The Illicit U.S.-Mexico Drug Market: Failure of Policy and Alternative," in Riordan Roett, ed., *Mexico and the United States: Managing the Relationship*, Boulder, CO, Westview.

DONNELLY, JACK

1992 "The United Nations and the Global Drug Control Regime," in Peter H. Smith, ed., *Drug Policy in the Americas*, Boulder, CO, Westview.

EMBAJADA DE MÉXICO EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

1999 "Transcript of Albright, Berger, Reno Feb. 15 Briefing," *Informe de Monitoreo*, pp. 1-7.

ESQUIVEL, JESÚS

2011 "Washington invade México poco a poco," *Proceso* no. 1812, July 24.

FARAH, DOUGLAS, AND MOLLY MOORE

1998 "U.S., Mexico Clash over Drug Agents," *Washington Post*, October 1, p. A25.

GARCIA, MARCO A., and SOFIA MISELEM

1998 "Violó nuestra soberanía la Operación Casablanca," *Excelsior*, May 26.

GOLDEN, TIM

1999 "Mexican General Off-Limits to U.S. Agents in Drug Sting," *New York Times*, March 16, p. A1.

GONZÁLEZ, FRANCISCO E.

2009 "Drug Violence Isn't Mexico's Only Problem," *Current History*, vol. 110, no. 733, February.

GONZÁLEZ, GUADALUPE, JORGE SCHIAVON, DAVID CROW, and GERARDO MALDONADO

2011 *Mexico, the Americas, and the World 2010*, Mexico City, CIDE.

HERSH, SEYMOUR M.

1986 "Panama Strongman Said to Trade in Drugs, Arms, and Illicit Money," *New York Times*, June 12, p. A1.

HUFFINGTON POST

2012 www.huffingtonpost.com/2012/02/02/eric-holder-congress-fast-and-furious_n_1251161.html, accessed March 13, 2012.

KEMPSTER, NORMAN

1998 "U.S., Mexico Vow Better Communication," *Los Angeles Times*, July 3.

KRASNER, STEPHEN D.

1999 *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

LOS ANGELES TIMES

1997 March 21.

LUSTIG, NORA

1996 "Mexico, the Slippery Road to Stability" *Brookings Review*, Spring.

MARES, DAVID R.

1992 "The Logic of Inter-American Cooperation on Drugs," in Peter Smith, ed., *Drug Policy in the Americas*, Boulder, CO: Westview, pp. 329-342.

MEXICAN INSIGHTS

1995 Washington, D.C., Washington Office on Latin America, July.

NADELMANN, ETHAN A.

1990 "Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society," *International Organization*, vol. 44, no. 4, Autumn.

NAYLOR, R. T.

1987 *Hot Money and the Politics of Debt*, New York, Simon and Schuster.

OLSON, ERIC, DAVID SHIRK, and ANDREW SELEE

2010 "Introduction," in Eric Olson, David Shirk, and Andrew Selee, eds., *Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center / Transborder Institute.

PADGETT, TIM

1998 "Banking on Cocaine," *Time*, vol. 151, no. 21, June 1, pp. 12-17.

PBS

2000a "Interview with Barry McCaffrey, Former Director of the Office of National Drug Control Policy," in www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/interviews/mccaffrey.html, accessed April 10, 2012.

2000b "Interview with John Hensley, Former U.S. Customs Special Agent," in www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/interviews/hensley.html#brownsville, accessed April 10, 2012.

PERL, RAFAEL FRANCIS

1988 "The U.S. Congress, International Drug Policy, and the Anti-Drug Abuse Act

of 1988," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* vol. 30, nos. 2-3, Summer / Fall.

PGR (PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA)

2000 *Mexico's Fight against the Scourge of Drugs*, Mexico City, SRE, January.

PIERSON, PAUL

1993 "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change," *World Politics*, vol. 45, no. 4, July, pp.595-628.

PUTNAM, ROBERT

1988 "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, vol. 42, no. 3, Summer, pp. 427-460.

REICH, SIMON

2010 *Global Norms, American Sponsorship, and the Emerging Patterns of World Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

REICH, SIMON, and MARK ASPINWALL

2013 "Who Is Wile E. Coyote? Power, Influence, and the War on Drugs," Working Paper [available on request].

REUTER, PETER, AND DAVID RONFELDT

1992 "Quest for Integrity: The Mexican-U.S. Drug Issue in the 1980s," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 34, no. 3, Fall, pp. 89-153.

RIBANDO SEELKE, CLARE, and KRISTIN M. FINKLEA

2011 *U.S.-Mexican Security Cooperation: the Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, Report R41349, January 31.

ROTHSTEIN, ROBERT

1982 "Review of Weak States in the International System," *Political Studies Quarterly*, vol. 97, no. 1, pp. 159-160.

RUIZ, JOSE LUIS

1998 "Presentará México a EU 'código de ética' para reglamentar la cooperación bilateral," *El Universal*, May 29.

SANCHEZ, PETER

- 2003 "Panama," in Jeanne A. K. Hey, ed., *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, Boulder, CO, Lynne Rienner.

SHANNON, ELAINE

- 1988 *Desperados: Latin American Drug Lords, U.S. Lawmen, and the War America Can't Win*, New York, Viking.

SHIRK, DAVID

- 2011 *The Drug War in Mexico: Confronting a Shared Threat*, Council Special Report Number 60, New York, Council on Foreign Relations, March.

STORRS, LARRY

- 1997 "Drug Certification of Mexico: Arguments for and against Congressional Resolutions of Disapproval," CRS Report for Congress, March 8.

TAYLOR, ARNOLD H.

- 1969 *American Diplomacy and the Narcotics Traffic, 1900-1939*, Durham, Duke University Press.

TELLO PEON, JORGE E.

- 1996 "Controlling Drugs: Strategic Operations and U.S. and Mexican National Interests," in John Bailey and Sergio Aguayo Quezada, eds., *Strategy and Security in U.S.-Mexican Relations Beyond the Cold War*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego.

UNITED NATIONS

- 1987 *The United Nations and Drug Control Abuse*, publication no. E.87.I.8, New York, United Nations.

U.S. CONGRESS

- 2011 Joint Staff Report Prepared for Rep. Darrell E. Issa, Chairman, United States House of Representatives Committee on Oversight and Government Reform and Senator Charles E. Grassley, Ranking Member, United States Senate Committee on the Judiciary, The Department of Justice's Operation Fast and Furious: Accounts of ATF Agents, June 14.
- 1986 "Anti-Drug Abuse Act of 1986," *Public Law 99-570*, H.R. 5484, Ninety-Ninth Congress, Second Session, Washington, D.C., Government Printing Office, October.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE

- 1998 "Attorneys General Reno and Madrazo Sign Letter to Enhance Cooperation," July 2, pp. 1-3, in www.justice.gov/opa/pr/1998/July/312ag.html, accessed September 30, 2013.

U.S. DEPARTMENT OF STATE

- 2000 *1999 International Narcotics Strategy Report*, Washington, D.C., Government Printing Office, March 1, in www.usembassy-mexico.gov/enarc99.html.

U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE

- 2007 *U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but the Flow of Illicit Narcotics into the United States Remains High*, 08215T, Washington D.C., Government Printing Office, October.

U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES

- 1989 "U.S. Narcotics Control Programs in Peru, Bolivia, Colombia, and Mexico: An Update," *Report of a Staff Study Mission for the House Committee on Foreign Affairs*, 101st Congress, Washington D.C., Government Printing Office, February.
- 1987 "Narcotics Control in Mexico," *Hearing before the Select Committee on Narcotics Abuse and Control*, 100th Congress, Washington, D.C., Government Printing Office, August.

U.S. SENATE

- 1999 Testimony by Benjamin F. Nelson, Director, International Relations and Trade Issues, National Security and International Affairs Division, before the Caucus on International Narcotics Control, U.S. Senate, hearings entitled "Drug Control: Update on U.S.-Mexican Counternarcotics Efforts," February 24.

VITAL, DAVID

- 1967 *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations*, London, Clarendon Press.

VULLIAMY, ED

- 2010 *Amexica: War along the Borderline*, London, The Bodley Head.

WALKER, WILLIAM O.

- 1995 "After Camerena," in Bruce M. Bagley and William O. Walker, eds., *Drug Trafficking in the Americas*, Miami, North-South Center Press, pp. 395-421.

- 1993- "The Foreign Narcotics Policy of the United States Since 1980: An End to the
1994 War on Drugs?" *International Journal*, vol. 49, no. 1, Winter.
1981 *Drug Control in the Americas*, Albuquerque, University of New Mexico Press.

WOHLFORTH, WILLIAM C.

- 1999 "The Stability of a Unipolar World," *International Security*, vol. 24, no. 1,
pp. 5-41.

ZAVALA, OSWALDO, and ANTONIO FINS

- 1998 "Sting Sparks Feud between Neighbors," *Sun Sentinel*, August 9.

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*

JOSÉ LUIS VALDÉS-UGALDE**
FRANIA DUARTE***

RESUMEN

El uso del poder duro y la negligente política económica y política de la administración Bush provocaron una crisis de legitimidad en el liderazgo internacional estadounidense. Para enmendar esta situación, Obama optó por aplicar la política de poder inteligente (“smart power”); sin embargo, en ocasiones su puesta en marcha ha sido obstaculizada por la polarización política y la crisis económica internas. A pesar de las circunstancias, dicha política ha mostrado ser viable para lograr los objetivos de la política exterior de Estados Unidos, toda vez que, frente a diversos sucesos, ha permitido recuperar gradualmente algunos de los espacios de influencia en el mundo perdidos por Estados Unidos.

Palabras clave: Barack Obama, hegemonía, declive, política exterior, poder inteligente, seguridad.

ABSTRACT

The Bush administration’s use of hard power and negligent economic and political policy caused a crisis of legitimacy of U.S. international leadership. To set this situation right, Obama opted for a smart power policy. However, its implementation has sometimes been blocked by domestic political polarization and economic crisis. Despite the circumstances, this policy has shown itself to be viable for achieving U.S. foreign policy aims since, in the face of different events, it has made it possible to gradually recover some of the spaces of influence in the world that the United States had lost.

Key words: Barack Obama, hegemony and decline, foreign policy, smart power, security.

* Este trabajo se realizó durante una estancia sabática en la Freie Universität Berlin por el periodo 2013-2015. Agradezco a la DGAPA, UNAM su apoyo en la realización del mismo.

** Ex director (2001-2009) e investigador del CISAN, UNAM. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS), UNAM. Investigador y profesor visitante en la Freie Universität Berlin por el periodo 2013-2015, jlvaldes@unam.mx y jvaldes@zedat.fuberlin.de

*** Licenciada en Relaciones Internacionales por la FCPYS, UNAM. Profesora adjunta en la FCPYS, UNAM, fzduartt@gmail.com

INTRODUCCIÓN

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

CZESLAW MIŁOSZ

La política exterior de la administración Obama ha encontrado diversas dificultades para ser ejecutada. En primer lugar, el ejercicio del poder duro de G.W. Bush condujo a la pérdida de legitimidad internacional de Estados Unidos, lo cual, a su vez, produjo un elevado gasto de defensa que coadyuvó al incremento del déficit presupuestal y de la deuda pública. En segundo lugar, la negligencia ante la política económica y financiera derivó en la crisis de 2008, como la etapa crítica y más reciente de una larga crisis económica que Estados Unidos ya arrastraba. Por otro lado, el reciente descubrimiento del espionaje estadounidense a varios de sus socios en el mundo, así como la crisis en Siria, han puesto en riesgo la política de poder inteligente (*smart power*).

Todo esto pone a Obama en una difícil situación en la que las decisiones deben tomarse con cautela y con el mayor dinamismo posible, antes de que las crisis, dentro y fuera de Estados Unidos, se agraven más. A nivel interno, Obama enfrenta a una población expuesta al desempleo (el 7.3 por ciento), al tiempo que los sectores ultraconservadores en el Congreso han rechazado las iniciativas que él ha formulado para revertir los efectos de la crisis. A nivel externo, Obama ha tenido que replantear la estrategia de política exterior y ocuparse de los asuntos que son vitales para que Estados Unidos recupere su posición como actor predominante en el concierto internacional y en el cual nuevos actores están emergiendo y se perfilan como importantes tomadores de decisiones.

En este contexto, han surgido interrogantes cruciales, en cuyas respuestas Estados Unidos busca mantener su posicionamiento como actor preponderante en el medio internacional, característica que coadyuva a alimentar parcialmente su poderío nacional: ¿cómo lograr un equilibrio para abordar asuntos de política interna y externa, toda vez que ésta no es de vital interés para los ciudadanos estadounidenses en el contexto de la crisis económica?, ¿cómo ejercer una política exterior que coadyuve a avanzar en los intereses y objetivos de Estados Unidos en el mundo, pero sin que eso propicie condiciones que provoquen un mayor sentimiento antiestadunidense?, ¿cómo construir una política exterior que no sólo se apegue a los objetivos propuestos, sino que además se adapte a los recortes presupuestales en materia de seguridad y defensa?

En respuesta a dichos planteamientos, Obama ha decidido aplicar la estrategia de *smart power*. En el marco de esta propuesta, intenta concretar los intereses de Estados Unidos en el mundo mostrando una nueva cara: la de un país comprometido con el bien común y la defensa de los bienes globales, y con amplia disposición al diálogo (poder suave), dejando como último recurso el uso de la fuerza (poder duro). Se favorece, entonces, una política de carácter preventivo y contencionista.

A pesar de que en el camino ha habido obstáculos para su aplicación, el desarrollo de esta estrategia parece reportar más beneficios que desventajas para los intereses estadounidenses. De hecho, por lo que señaló en su último discurso sobre el estado de la Unión, es evidente que Obama ha tomado en cuenta que la estrategia de poder inteligente ha coadyuvado (y lo podría seguir haciendo), a pesar de las limitaciones prácticas que ha enfrentado en el terreno, a alcanzar el equilibrio que la opinión pública desea ver entre la política interna y la externa, así como el equilibrio a nivel internacional que se esperaba desde antes de 2008 frente a los actores del concierto internacional.¹

LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADUNIDENSE COMO MEDIO PARA LA CONSERVACIÓN DE LA SUPREMACÍA INTERNACIONAL

La política exterior de los Estados se define en torno a las necesidades, capacidades e intereses de cada actor, así como por su contexto interno y externo. Uno de los intereses de los Estados es lograr un entorno de seguridad, definida por Buzan (1992: 432) como “la búsqueda de la libertad de las amenazas y la habilidad de los Estados y sociedades para mantener su identidad independiente y su integridad funcional contra las fuerzas de cambio que perciben como hostiles”. Así, dentro de un entorno seguro, cada Estado podrá idealmente cumplir sus objetivos; no obstante, el proceso de definición de un entorno de seguridad es subjetivo, de tal manera que lo que es seguro para un Estado podría no serlo para otro y viceversa.

En el caso de Estados Unidos, ese entorno seguro no se limita a la protección de sus fronteras territoriales, sino que las trasciende. Esto ocurre en medio de un fenómeno en el que las fronteras han dejado de definirse solamente en términos territoriales, dando lugar a las fronteras no territoriales (Cuttita, 2006). Así, las fronteras se extienden y transforman debido al proceso de mapeo del mundo, dando lugar a la

¹ Cabe señalar, no obstante, que en materia de política exterior hubo fuertes divergencias entre Hillary Clinton y Barack Obama, que al final fueron desdibujándose, al adherirse Clinton al gobierno de Obama como secretaria de Estado e incorporar en su agenda muchas de las propuestas que fueron motivo de polémica durante las primarias (véase Mann, 2012).

redefinición multidimensional de los diversos tipos de fronteras: económicas, sociales, culturales, lingüísticas, geopolíticas, etc., por lo que se abarcan diversas regiones del globo y, por ende, diversos actores y temas. Este fenómeno de extensión de fronteras no le ocurre a Estados Unidos solamente debido a que el proceso de globalización así lo demande, sino porque la política de seguridad estadounidense gira en función de, entre otras cosas, mantener su posición como actor preponderante del mundo global. De ahí que todo asunto que afecte el carácter transnacional de su influencia siempre tiene como prioridad aquello que marca la gran estrategia en política internacional, a la cual seguirá respondiendo proactivamente.

Cabe señalar que el interés estadounidense por mantener esta postura no es reciente, sino que ha existido desde antes de su fundación como nación moderna, cuando los primeros colonos ingleses llegaron al continente americano, compartiendo la idea de John Winthrop de fundar una “ciudad sobre la colina”, idea que por cierto no devino exclusivamente de las expectativas que el potencial del territorio privilegiado al cual arribaron les producía, sino de la creencia puritana de haber sido elegidos por la divinidad para civilizar al mundo. En pocas palabras, se trataba de las ideas contenidas en el Destino Manifiesto, que posteriormente se complementaron con, primeramente, el carácter de nación excepcional, toda vez que se estimaba que Estados Unidos había nacido como una democracia “pura”, y en virtud de que no había tenido pasado feudal ni transitado por un proceso revolucionario y, en segundo lugar, de la promoción del credo americano, es decir, la de los valores universales de libertad, igualdad y justicia, así como de la democracia y el libre mercado.²

De tal forma, el afán de mantener el statu quo en el mundo dicta el quehacer de la política exterior de Estados Unidos, que en su papel de actor aún predominante produce e impone las condiciones necesarias para que esta condición se mantenga. Para ello es necesario el empleo y optimización de los recursos y las capacidades con que el Estado cuente, todo lo cual se traduce en el ejercicio del poder nacional y, más específicamente, en el ejercicio del poder duro de coerción o del poder suave de atracción o de la combinación de ambos expresada en el poder inteligente (Nye, 2011).

LA ADMINISTRACIÓN BUSH Y “EL SILENCIO DEL CENTRO RACIONAL”

Cada vez que un presidente estadounidense inicia su mandato asume, entre otras, la responsabilidad de mantener condiciones favorables de ejercicio del poder *vis-à-vis*

² El tema del *exceptionalismo* de Estados Unidos es de enorme vigencia en la actualidad y ciertamente ha empezado a desmitificarse y a ser revisado por historiadores y politólogos estadounidenses, como Stephen M. Walt, Thomas L. Friedman y Michael Mandelbaum (véase *Foreign Policy*, 2011).

la necesidad de conservar el statu quo global. Cuando George W. Bush llegó a la presidencia acompañado de la segunda generación de neoconservadores en el poder (Velasco Grajales, 2010) consideró que la mejor manera de conservar la supremacía estadounidense en el mundo era a través de la fuerza (poder duro).

Una vez ocurridos los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la guerra contra el terrorismo global y la doctrina Bush, o doctrina de la acción anticipatoria (*preemptive action*), cedieron el paso al poder duro, primero en Afganistán y posteriormente en Irak. El mundo quedó inmerso en el marco del diseño geopolítico estadounidense, trazado a partir de la necesidad de combatir a la nueva amenaza terrorista (no estatal) que, aunque movable, siempre fue asociada con un agente fijo (estatal), por lo que durante el proceso del remapeo de sus prioridades globales, Estados Unidos fijó nuevas fronteras de seguridad que separaban a quienes apoyaban la guerra contra el terrorismo, de los que apoyaban a los terroristas. En estos últimos confines quedaron atrapados Irak, Irán y Corea del Norte, denominados por Bush como el “eje del mal”.

No obstante, hubo un obstáculo por el cual esa política exterior no produjo durante la era de Bush los efectos deseados (capturar a Osama bin Laden, derrotar a Al-Qaeda y a los talibán, así como lograr el predominio mundial) sino que, por el contrario, condujo a Washington a una crisis de liderazgo internacional. Ese obstáculo radicó en que la política exterior se desarrolló en el contexto de lo que Halper y Clarke (2007) denominan “el silencio del centro racional”. Ante los excesos de la elite política neoconservadora que se condujo con desparpajo y temeridad, en el nombre de un mesianismo de otro tiempo, se arrastró al establecimiento de política exterior a una actuación que se distinguió por la satisfacción de intereses personales y especiales, sin considerar los efectos que la vuelta a los valores más recalitrantes del credo estadounidense ocasionaría a Estados Unidos. El “silencio” del centro racional de decisiones no solamente se produjo ante el enmudecimiento de los neoconservadores y de otros sectores de las elites políticas por no revelar los intereses que realmente estaban en juego, sino que se hizo todavía mayor cuando otros actores que conforman ese centro racional, desde el cual se toman las decisiones en materia de política exterior (*think tanks*, académicos, medios de comunicación) secundaron sin inmutarse el extremismo de Bush, dando legitimidad a su actuación internacional en los ámbitos local y mundial.

Así fue como diversas decisiones de política exterior, pero especialmente las concernientes a la guerra en Afganistán y la invasión de Irak, son las razones parciales que condujeron a Estados Unidos al caos económico y político que Obama heredó en 2008. Por un lado, el elevado gasto militar contribuyó al incremento del déficit presupuestal y de la deuda pública, por el otro, Estados Unidos se sumió en una crisis política interna y en el exterior producto de los factores que se enlistan a continuación:

- 1) La práctica del unilateralismo, reflejado en la decisión de invadir Irak a pesar de la oposición de varios miembros del Consejo de Seguridad de la ONU y la ausencia de pruebas fehacientes para ello (después se probó que las armas de destrucción masiva que el gobierno estadounidense dijo que Irak poseía no existían) (Blix, 2006), expuso críticamente la credibilidad y respetabilidad del liderazgo estadounidense en el mundo, al tiempo que otros actores, como China, aprovecharon los ocho años de la ausencia de una política exterior estadounidense equilibrada y efectiva –en términos de los temas a tratar y del ejercicio del poder– para perfilarse como potenciales actores decisivos en el concierto internacional. Los vacíos generados por Washington en el ejercicio del poder global fueron llenados hábilmente por algunos actores emergentes.
- 2) El ejercicio de la política exterior, predominantemente en manos del Departamento de Defensa, pasando por alto la opinión del Departamento de Estado. Se trató de una política exterior militarizada al extremo. Esto y la excesiva confianza en la tecnología militar condujeron al caos que hoy sigue dominando en Afganistán e Irak, con las implicaciones directas e indirectas en el resto de las respectivas subregiones.
- 3) Objetivos no cumplidos, pues al final de la administración Bush el mundo no era un lugar más seguro: ni el terrorismo ni los potenciales santuarios de los terroristas habían sido erradicados ni tampoco la red terrorista Al-Qaeda había sido derrotada ni mucho menos y tampoco su líder, Osama bin Laden, capturado. Y, hasta hoy, ni Afganistán ni Irak han alcanzado el estatus de democracias en el sentido más amplio de la palabra.

RECONDUCCION DE LA ESTRATEGIA: OBAMA Y EL PODER INTELIGENTE

Ante esa crítica situación, era menester el replanteamiento de la estrategia de política exterior. El reto para el nuevo presidente era mayúsculo, en tanto que no solamente había que proteger a Estados Unidos de las amenazas tradicionales y mantener la condición de país dominante. También había que despejar y sanear el terreno que la administración Bush dejó minado en el ámbito esencial de sus alianzas tradicionales, con miras a recuperar el liderazgo estadounidense en el mundo, evitar un declive mayor del poder de Estados Unidos y, en ese sentido, emprender el camino hacia el cumplimiento de los compromisos esperados de Estados Unidos en política exterior.

La opinión pública (local e internacional) vivió un gran desencanto por el desempeño de la administración Bush, por lo que también demandaban un cambio en

el comportamiento de Estados Unidos.³ Los aliados y diversos actores políticos internos de Estados Unidos pedían la retirada militar de Afganistán y de Irak, mientras que amplios sectores de la sociedad estadounidense demandaban una mayor atención a los asuntos de política interna, principalmente en los ámbitos de la economía y el creciente desempleo.

En este contexto, la elección de Barack Obama aumentó considerablemente las expectativas por tratarse de un político *sui generis*: cosmopolita, intelectualmente bien dotado, profesionalmente educado en la misma Ivy League donde se formaron algunos de sus predecesores. Egresó de la carrera de Ciencias Políticas en la Universidad de Columbia y culminó la de Derecho en Harvard. Además, Obama pertenece a la minoría afroamericana, pero sin el pasado esclavista de sus pares (en este sentido, aunque miembro formal de esta minoría, también responde a la condición de mulato), con un discurso moderado, aunque propio de un político progresista que no responde al acartonamiento del *establishment* estadounidense. Por las características del candidato y su discurso conciliador y articulado, acompañados de una campaña presidencial muy bien estructurada, la opinión pública asumió que vivía un parteaguas histórico, en el marco del cual el comportamiento de este país podía cambiar y quizá volverse benevolente.

Obama cambió la estrategia de política exterior y decidió hacer uso del poder inteligente, definido como la combinación del poder duro de coerción y del suave de persuasión y atracción (Armitage y Nye, 2007; Nye, 2011), y que implica utilizar toda la gama del poder nacional, privilegiando el uso de la diplomacia y dejando en última instancia –pero sin descartarlo– el uso de la fuerza. El gobierno estadounidense reconoce que “para enfrentar los retos actuales, Estados Unidos [debe] utilizar [su] fuerza militar, diplomática, económica, de la información, legal y moral de forma equilibrada” (The White House, s.f.).

El término “poder inteligente” fue acuñado en 2004 por Suzanne Nossel, quien sugirió que tras la invasión a Irak, Estados Unidos debía renovar la doctrina del internacionalismo liberal, en la cual se estipula que

un sistema global de democracias liberales debería ser menos propenso a la guerra. Washington [...] debe ofrecer, por tanto, un liderazgo –diplomático, económico y no por ello menos militar– positivo para avanzar una amplia variedad de objetivos [...]. A diferencia de los conservadores, quienes se basan en el poder militar como la principal herramienta

³ En una encuesta aplicada en veinticinco países en 2007 (BBC, 2007), el 49 por ciento de los encuestados percibía como negativa la influencia de Estados Unidos en el mundo; mientras que el 32 por ciento la consideraba positiva. Más del 50 por ciento desaprobaba la manera en que Bush abordaba ciertos temas: los programas nucleares de Irán y Corea del Norte, la guerra en Irak y el conflicto palestino-israelí.

de la política, los internacionalistas liberales consideran igualmente importantes el comercio, la diplomacia, la ayuda extranjera y la expansión de los valores estadounidenses” (Nossel, 2004).

Partiendo de este enfoque, Estados Unidos reconoce en su nueva narrativa 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, llegando a la conclusión de que ni Washington puede resolver todos esos problemas por sí solo ni tampoco el resto del mundo puede resolverlos sin aquél (Obama, 2007).

No obstante, Estados Unidos no pierde de vista que el fin último es asegurar su statu quo en el mundo, por lo que a pesar de la emergencia de nuevos actores en la escena internacional, este país mantendrá el liderazgo. Para alcanzar su objetivo y mostrar una nueva cara al mundo –la de un Estados Unidos abierto al diálogo y a la cooperación con otros actores– hará uso de la diplomacia multilateral y mostrará interés por la defensa de los bienes públicos globales (Nye, 2002-2003), como la economía, el medio ambiente, los derechos humanos, entre otros. De este modo, Estados Unidos trataría de buscar el acercamiento con actores clave para la resolución de los problemas que también son vitales para sus objetivos e intereses –con los aliados tradicionales, como la Unión Europea y, particularmente, con los nuevos centros de influencia emergentes: China, India y Rusia, y con las naciones de creciente influencia, como Brasil, Sudáfrica e Indonesia (The White House, 2010a: 43-45).

En resumen, mediante el poder inteligente, Estados Unidos no intenta obligar a otros países a que hagan lo que Washington quiera (poder duro), sino que los otros hagan lo que éste quiere, porque ellos así lo desean y porque buscan y desean lo mismo (poder suave) (Nye, 2002-2003).

LA AGENDA DE SEGURIDAD DE OBAMA

En el marco de las crisis ya descritas, y desde el inicio de su mandato, Obama ha tenido que ser cauteloso al elegir qué temas de política exterior retomar y cómo hacerlo para avanzar en los intereses estadounidenses sin enfrentar riesgos innecesarios.⁴ Para ello decidió enfocarse en los temas que merecían atención urgente, toda vez que habían

⁴ Esos intereses se definen como duraderos en la Estrategia de Seguridad Nacional de la administración de Obama y son 1) la seguridad de Estados Unidos, sus ciudadanos, sus aliados y socios; 2) una economía estadounidense fuerte y sostenible, dentro de un sistema económico internacional abierto y distendido; 3) respeto a los valores universales dentro y fuera de Estados Unidos; 4) un orden internacional guiado por Estados Unidos, que promueva la paz, la seguridad y la oportunidad mediante la cooperación (The White House, 2010a).

puesto en riesgo la credibilidad y respetabilidad de este país en el mundo. De este modo, en la Estrategia de Seguridad Nacional de Obama, se citan entre los temas principales: el terrorismo, las armas nucleares, las guerras en Irak y Afganistán, las relaciones con el mundo musulmán, Irán, Corea del Norte, Rusia y China (The White House, 2010a).

EL TERRORISMO Y LAS ARMAS NUCLEARES

Obama no prosiguió con la lógica de la guerra global contra el terrorismo y los Estados que lo financian, aunque esto no significó que el tema haya sido desplazado de la agenda de seguridad. En la Estrategia de Seguridad Nacional queda asentado que ya no se trataría de una guerra global contra el terrorismo, sino que ahora Estados Unidos estaría en guerra contra Al-Qaeda y sus afiliados que intentaran atacar a Estados Unidos, sus aliados y socios. Asimismo, se hizo hincapié en evitar que los que son y que posiblemente se conviertan en Estados fallidos se vuelvan paraísos de terroristas. De este modo, Obama trató de reducir el uso, al menos desde el discurso, del término “guerra global contra el terrorismo”, como lo hiciera Bush. Incluso en la misma Estrategia... resalta que “el terrorismo es una de muchas amenazas relevantes en la era global [pero que] el peligro más grave para el pueblo estadounidense y la seguridad global sigue proviniendo de las armas de destrucción masiva, particularmente las armas nucleares” (The White House, 2010a).

Precisamente, ante la preocupación del destino final de las armas nucleares, surgió la iniciativa estadounidense de reformar su estrategia nuclear mediante la cual se tomó la decisión de que las armas nucleares dejarían de ser uno de los componentes vitales de su política de seguridad. Este replanteamiento de la estrategia nuclear permitió a Estados Unidos, en primera instancia, retomar la relación con Rusia y firmar el tratado START II y, posteriormente, exhortar a otros países del globo, en el marco de la Cumbre sobre Seguridad Nuclear de 2010, a pronunciarse por un mundo en el que la producción y flujo de este tipo de armamento fuera controlado y en algunos casos reducido, a fin de evitar que cayeran en manos terroristas. Este conjunto de hechos ayudó a mostrar un rostro diferente de Estados Unidos en el mundo; no obstante, el objetivo era aplicar una serie de políticas que coadyuvaran a delinear una postura contra los programas nucleares de Irán y de Corea del Norte. Por ejemplo, se obtuvo el voto ruso en el Consejo de Seguridad de la ONU para reforzar las sanciones económicas contra Irán ante su renuencia a abandonar el programa nuclear.

A pesar de que acciones como la reforma de la postura nuclear se llevaron a cabo para, gradualmente, dar un viraje en política exterior y de que el enfoque en la guerra contra Al-Qaeda, y no la guerra global contra el terrorismo, hayan dominado la lógica

del discurso de Obama, la guerra global ha tenido un lugar importante en sus políticas. Además, el uso de la fuerza militar para combatirlo –aunque al mismo tiempo ha sido conjugada con otros recursos del poder inteligente, como ha ocurrido en Pakistán– no ha sido reducido, sino al contrario, ha permanecido casi igual y en ocasiones ha superado al de la administración de George W. Bush. Por ejemplo, entre 2009 y 2012, Obama efectuó alrededor de 239 ataques encubiertos con drones (aviones no tripulados), cinco veces más de los 44 que la administración Bush aprobó (Rohde, 2012).

Pero la explicación a este comportamiento no radica en que Obama sea un belicista, sino que lo hecho forma parte del legado de Bush y del empoderamiento que en su momento adquirió el *establishment* militar y de inteligencia estadounidense, con las implicaciones negativas que tuvo en la legitimidad y respetabilidad global de Estados Unidos.

En primer lugar, Obama apostó por el uso de drones, en tanto que así se evitaba desplegar elementos castrenses en el terreno y, por tanto, ni se corre el riesgo de causar bajas militares que tanto inconforman a la población estadounidense ni de exacerbar los ánimos entre las poblaciones musulmanas que acusarían una ocupación del Tío Sam.⁵

En segundo lugar, se halla la legislación vigente, suscrita por la administración Bush en el marco de la guerra global contra el terrorismo. La Ley de Autorización del Uso de la Fuerza Militar es el sustento legal bajo el cual se estableció el uso de drones y la creación de la prisión de Guantánamo, la cual Obama prometió cerrar en campaña, promesa que incumplió y de la que se desistió casi al año de asumir la presidencia, en tanto que no hubo consenso interno para modificar esa ley. Como esa legislación, aún siguen vigentes otras más, mediante las cuales se empoderó a la CIA, encargada de hacer prevalecer una buena parte de las líneas de operación creadas desde la administración de Bush.⁶

De lo anterior se infiere que la estrategia de Obama en contra de Al-Qaeda y otros grupos terroristas tenga continuidad respecto de la guerra global contra el terrorismo de Bush, aunque en el discurso oficial se hable de una ruptura o cese de la estrategia de su predecesor. Al respecto, el Reporte de la Revisión Cuadrienal del Departamento de Defensa señala que Estados Unidos, sus aliados y socios “permanecen comprometidos en una guerra ampliada –política, militar y moral– contra Al-Qaeda y sus aliados en todo el mundo” (Department of Defense, 2010). Este hecho irremediable nos habla del grado en que, desde el interior del sistema que encabeza como jefe de Estado, se frenaría cualquier oposición a que se mantengan zonas de

⁵ No obstante, ha habido severas críticas provenientes de los diferentes sectores del espectro ideológico (*Commentary Magazine*, 2013; *Foreign Affairs*, 2013; Cole, 2013).

⁶ Sobre el papel de la CIA en este asunto, véase Mann, 2012: cap. 8, “CIA and the ‘Aw, Shit!’ Campaign”.

mando que siguen dominadas por la óptica clásica del régimen de seguridad nacional, cuyos remanentes persisten en la política internacional de Washington.

IRAK Y AFGANISTÁN

La atención prestada durante la administración de Obama a los dos frentes de guerra que tenía abiertos ha sido distinta para cada caso: por un lado, Afganistán se convirtió en la prioridad de su mandato, mientras que no fue así en el caso del conflicto en Irak. Esto se explica por lo siguiente: 1) la invasión a Irak, perpetrada entre marzo y mayo de 2003,⁷ se convirtió en una guerra que carecía de lo necesario para ser catalogada como tal, además de que empezó a causar muchas bajas, razón por la cual el descontento entre la opinión pública aumentó, y 2) porque la administración de Bush había firmado un acuerdo en noviembre de 2008, en el que se estableció el 31 de diciembre de 2011 como fecha límite para el retiro de las tropas. Si bien Irak sigue viviendo en medio del caos y la inseguridad, por lo cual el primer ministro, Nuri al Maliki, intentó renegociar la estancia de las tropas estadounidenses con Obama, días antes de que se cumpliera la fecha límite, estos argumentos han guiado hasta ahora con relativo éxito la política de Obama en aquel país.

En contraste, la guerra en Afganistán se convirtió en una de las prioridades de la política exterior de la administración de Obama, esto debido a que para el gobierno mismo la situación en Afganistán era peor que en Irak, de tal modo que la permanencia de un frente abierto permitiría concentrar en ese país todos los esfuerzos ya emprendidos (The White House, 2009b). Además, se reconocía que los objetivos de la guerra no se cumplieron y también que el problema no sólo era Afganistán, sino también Pakistán, ya que este último era el santuario de los talibán.

Inicialmente, Obama llevó a cabo la evaluación de la estrategia que se había seguido durante la administración de Bush, sólo para percatarse de que en Afganistán la situación era realmente caótica, pues se carecía de objetivos claros, así como de una estrategia de salida (Woodward, 2010:48). De este modo, Obama planteó la reconducción de la estrategia en ambos frentes de guerra toda vez que la administración Bush había subestimado las condiciones –políticas, económicas y sociales– de ambos países y, por otro lado, había sobreestimado la efectividad de la tecnología militar confiando en que el uso de la fuerza sería uno de los elementos cruciales para producir

⁷ El 20 de marzo de 2003 se invadió Irak y, tras cuarenta días, el 1º de mayo, Bush apareció ante los medios de comunicación para proclamar la victoria estadounidense en Irak, anunciando el fin de las principales operaciones de combate; no obstante, la guerra siguió su curso, sobre todo en respuesta a la insurgencia iraquí. El fin de las operaciones de combate lo anunció Barack Obama el 31 de agosto de 2010.

las condiciones necesarias con el fin de implantar regímenes democráticos (Woodward, 2000; 2004).

Al anunciar el fin de la misión de combate en Irak el 31 de agosto de 2010, se ratificó el retiro de noventa mil efectivos de las tropas y la permanencia de cincuenta mil efectivos para llevar a cabo tareas de entrenamiento y apoyo a la policía y las fuerzas armadas iraquíes hasta su retiro, en diciembre de 2011 (The White House, 2010).

Para Afganistán y Pakistán se anunció una nueva estrategia que combinaba contrainsurgencia y contraterrorismo, por lo que Obama ordenó: 1) en Afganistán, el aumento a diecisiete mil tropas, y posteriormente a treinta y tres mil, sumando con ello aproximadamente cien mil elementos en el terreno (Belasco, 2011) y 2) el otorgamiento de ayuda económica a Pakistán para fortalecer su economía, con el fin de mermar la influencia de los talibán y de diversas redes terroristas que intentan cooptar a la población pakistaní y afgana.⁸

Esta estrategia, que permitió generar más y mejor información de inteligencia, y por la cual Washington no comunicó todos sus actos a los servicios de inteligencia pakistaníes (ISI), dio como resultado la operación llevada a cabo por la unidad más profesionalizada de los Navy Seals (marines estadounidenses), el Seal Team 6, y a través de la cual se capturó y ultimó a Bin Laden en su residencia de Abotabad, Pakistán el 1º de mayo de 2011. Este hecho alentó aún más la rápida salida de las tropas de Afganistán, aun cuando ése haya sido uno de los objetivos de la guerra; ello debido a que, por un lado, la opinión pública consideró favorable el desempeño de Obama ante este acto, al tiempo que ya no continuaba apoyando la guerra⁹ y, por el otro, al hecho de que Washington asume que Al-Qaeda tal cual se le había conocido inicialmente, estaba a punto de disolverse (Miller, 2011). Así las cosas, en junio de 2011, Obama anunció el repliegue gradual de 33 000 efectivos (10 000 para fines de 2011 y 23 000 en 2012), manteniendo aún entre 66 000 y 68 000 tropas en el terreno (Katzman, 2011) que serán retiradas por completo en 2014.

Estos repliegues del frente de guerra permiten un margen mayor de maniobra para la política exterior estadounidense, no sólo en Medio Oriente y Asia Central, sino

⁸ Desde el primer periodo de gobierno de Obama, se estimó invertir 7 500 000 000 de dólares en ayuda para Pakistán, la que se ha ido dando por partes en el marco de programas y proyectos diversos de seguridad, crecimiento y desarrollo económicos; no obstante, ha habido ocasiones en las que el apoyo ha tenido que suspenderse como una forma de presionar al gobierno pakistaní a que se comprometiera con una lucha frontal real contra terroristas. En otras ocasiones, la causa de la suspensión ha radicado en la expulsión de fuerzas estadounidenses de territorio pakistaní. De acuerdo con los Departamentos de Estado y Defensa y la agencia USAID, de 2009 a 2012 se invirtieron 4 350 000 000 millones de dólares en ayuda para seguridad y poco más de 5 300 000 000 de dólares en ayuda económica.

⁹ En 2009, el 48 por ciento de los estadounidenses no apoyaba la guerra en Afganistán; mientras que el 45 por ciento sí era partidario (Boniface, 2009). Y aun cuando el resto de los objetivos de la guerra no se cumplieron, la popularidad de Obama subió 6 puntos (del 46 al 52 por ciento) tras la muerte de Bin Laden (Jones, 2011).

también en otras regiones del mundo, principalmente Asia-Pacífico, que se anunció como una de las prioridades de la política exterior estadounidense. En cuanto a Medio Oriente, Estados Unidos no se mantiene alejado de la zona debido a que constituye un factor categórico de balance de poder regional. Además, el *momentum* que generó la primavera árabe, particularmente la crisis en Siria, hacen que su atención y presencia se mantengan.

ACERCAMIENTO AL MUNDO MUSULMÁN

El acercamiento con el mundo musulmán era, sin duda, uno de los asuntos más urgentes por tratar, toda vez que las guerras en Irak y Afganistán se percibieron como una ofensiva antimusulmana y desencadenaron un profundo sentimiento antiestadunidense no sólo en Medio Oriente, sino en el resto del mundo. Además, del relajamiento de las tensiones entre Estados Unidos y varios países del bloque islámico depende la reconducción de la estrategia de la política exterior estadounidense hacia esta región: parte central de la estrategia en tanto que un equilibrio gradual de poderes que coadyuvará parcialmente al mantenimiento de un papel predominantemente estadounidense en esa latitud.

El primer paso de Obama fue plantear –en el discurso que pronunció en la Universidad de El Cairo, en junio de 2009– un recomienzo de las relaciones. Ahí, el mandatario estadounidense refrendó su compromiso con el desarrollo y bienestar de la región, enfocándose principalmente en los temas económicos y de promoción de la democracia y los derechos humanos (The White House, 2009a). El discurso causó los efectos deseados, pues éste, en combinación con la elección de Obama en 2008, ya habían generado grandes expectativas entre la población árabe (Arab American Institute Foundation, 2011).

La segunda oportunidad para fortalecer el compromiso con la región, y que ha permitido observar mejor el despliegue de la estrategia de poder inteligente, se suscitó a raíz de la primavera árabe. Obama recibió con beneplácito la decisión de la población de los países donde se registraron (y siguen registrándose) protestas que demandan la caída de los regímenes autoritarios. A la vez, aunque no en forma de un involucramiento directo, se comprometió a apoyar la transición hacia la democracia; y en el caso de Egipto y Túnez, en donde fueron derrocados los regímenes de Hosni Mubarak y de Zine El Abidine Ben Ali, respectivamente, aplicó una política para la reactivación de las economías de ambos países, lo cual expresó en un discurso en mayo de 2011 en Washington, al que, por su contenido y continuidad con lo expresado en el de El Cairo, se le ha denominado “El Cairo 2” (The White House, 2011).

Por su parte, la cautela con que Obama atendió el asunto de Libia, al no intervenir directamente y optar por la vía del multilateralismo recurriendo al Consejo de Seguridad de la ONU para la resolución del problema, conjugó los elementos del poder inteligente, lo cual se percibió como la reiteración de la continuidad de la estrategia de imponer una nueva imagen de Estados Unidos en el mundo.

No obstante, los efectos favorables para la política inteligente del gobierno de Obama en esta región se han desvanecido por diversas razones: en primer lugar, la oposición estadounidense a la petición de la autoridad palestina de ser miembro de la ONU provocaría que los esfuerzos previos para acercarse al mundo musulmán se vieran minados. Esta resistencia se advierte en la región como un acto de hipocresía, pues se apoya la autodeterminación de los países que han desencadenado la primavera árabe y, al mismo tiempo, se niega la independencia palestina;¹⁰ no obstante, es posible que Estados Unidos no cambie su postura ante este diferendo, ya que Israel es un aliado clave (e ineludible) en la región, de ahí que continúe pronunciándose para que el acuerdo en este tema sea producto de las negociaciones entre estos países, no a través de una decisión tomada en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU.

En segundo lugar, el equilibrio de poder en la región corre el riesgo de alterarse a causa de la crisis en Siria, debido a la renuencia de Bashar al Assad de dimitir de su cargo como presidente, así como por la fuerza y las armas químicas que ha utilizado en contra de la población siria, lo que –hasta el momento en que se escribe este artículo– ha cobrado la vida de más de cien mil personas. Y, lo que es peor, esta situación ha puesto al borde del precipicio la estrategia de poder inteligente de la administración de Obama, contra la cual han arreciado las críticas de la opinión pública local e internacional.

Por un lado, hay quienes señalan que su actuación no ha estado a la altura del líder del país que se erige como principal potencia mundial *vis-à-vis* quienes critican que el Premio Nobel de la Paz no se puede permitir una intervención militar que reviviría un escenario iraquí, suceso que pervive en la memoria colectiva como traumático.

A pesar de la crisis humanitaria en ese país y de que se vivieron días tensos cuando Obama manifestó su decisión de intervenir militarmente en Siria, en el fondo Barack Obama se inclinaba por la resolución del conflicto a través de la diplomacia. Aparentemente la clave para evitar la intervención militar –no necesariamente para detener la masacre y la guerra civil– parece apenas dibujarse a raíz del acuerdo alcanzado por Estados Unidos y Rusia (socio principal de Siria), en el cual se estableció no intervenir a cambio de que el presidente sirio entregara todas sus armas químicas (Putin, 2013).

¹⁰ En este sentido, la opinión favorable hacia Obama en 2009, en 2010 disminuyó según el reporte “Arab Attitudes 2011” (Arab American Institute Foundation, 2011).

“EL SIGLO DEL PACÍFICO ESTADUNIDENSE”

La política exterior del gobierno de Bush descuidó varios temas y regiones del mundo al concentrarse sólo en la lucha contra el terrorismo. Si el objetivo de Estados Unidos era mantener su papel como actor predominante, la mejor manera de hacerlo –al menos desde la perspectiva del poder inteligente– no era por la vía de la coerción, sino la actuación en conjunto con el resto de los actores, para así ejercer un mayor poder suave y evitar que otros se perfilaran como potenciales competidores por la supremacía mundial.

En este camino y tenor se halla China, cuyo crecimiento (principalmente económico) ha sido rápido en un periodo relativamente corto, en comparación con el de Estados Unidos, superando a Japón como la segunda economía más grande del mundo;¹¹ no obstante, Obama ha dejado claro que a China se la ve como competidora, incluso como una amenaza para la influencia estadounidense no sólo en la región Asia-Pacífico, sino también en el resto del mundo. Al respecto, basta recordar cuando, en el marco del discurso del Estado de la Unión de 2011, el presidente señaló que la generación estadounidense actual enfrenta su “momento Sputnik” y requiere, por tanto, de la inversión del Estado en investigación, educación e infraestructura que países como China sí se habían preocupado por realizar y que los coloca en una posición de relativa ventaja en el concierto internacional.

Ciertamente esta idea surgió en el contexto de la crisis económica estadounidense, lo cual obliga a buscar opciones para reactivar dicha economía, pero también fue un llamado a afrontar al ascenso de China como potencia económica. El mensaje es claro: Estados Unidos intenta no perder su poderío a manos de los chinos, lo cual, a la larga, devendría en el aumento de su poderío militar y político, cuyo resultado será la presencia de un nuevo actor decisivo en el orden internacional y, con ello, un inconveniente reajuste del orden mundial, alejado de la tradición liberal que le dio origen.

Para evitar tal escenario, sobre lo que además existe el consenso de los aliados de Washington, Estados Unidos ha esbozado políticas que imitan una política de contención, la cual apoyan varios actores de la región, ya que tampoco ellos aceptan la creciente influencia china y, por ende, se mantienen cómodos con la presencia y protección de Estados Unidos en la región. Entre dichos aliados se encuentran Japón, los miembros de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (algunas de las cuales han entrado en confrontación con China por la disputas de las islas del Mar del Sur y del Este de China, todo lo cual implicaría que China adquiriera derechos sobre el petróleo y el gas ahí existente); incluso India, que aunque no forma parte de aquella

¹¹ Entre 1999 y 2009, el porcentaje del PIB mundial de Estados Unidos cayó del 23 al 20 por ciento, mientras que el de China ascendió del 7 al 13 por ciento.

región, está atenta al posible repunte de China en tanto que es aliada de Pakistán, su rival histórico.

En este contexto, Estados Unidos, como miembro del Acuerdo de Asociación Transpacífico,¹² ha pedido que este tratado comercial se convierta en un pacto comercial del siglo XXI; es decir, que permita incluir o desarrollar nuevos sectores y tecnologías, lo cual orbita en torno a las necesidades estadounidenses de contar con un mercado para sus exportaciones que ayude a la recuperación económica y a la creación de nuevos empleos (Office of the US Trade Representative, 2011) toda vez que la región Asia Pacífico representa aproximadamente el 60 por ciento del PIB mundial y aproximadamente el 50 por ciento del comercio mundial (Fergusson y Vaughn, 2009). Asimismo, Estados Unidos busca la ampliación del Acuerdo mediante la adhesión de nuevos miembros, como Japón, Corea del Sur, Indonesia y Filipinas.

Más aún, la región Asia-Pacífico se convertirá en una de las prioridades de política exterior de Estados Unidos. Así lo señaló la exsecretaria de Estado Hillary Clinton, al decir que “el futuro de la política se decidirá en Asia, no en Afganistán ni en Irak y Estados Unidos estará en el centro de la acción”, razón por la cual, durante la próxima década, Estados Unidos tendrá la tarea de invertir esfuerzos “diplomáticos, económicos, estratégicos y de otro tipo” en dicha región (Clinton, 2011); de tal manera que “el siglo XXI será el siglo del Pacífico estadounidense” (Department of State, 2011).

Por otro lado, uno de los pasos que ha dado el gobierno estadounidense por afianzar su presencia en la región fue el anuncio, el 16 de noviembre de 2011, del despliegue de una base militar en la ciudad de Darwin, al norte de Australia (lo cual no ha agradado a Pekín), en un acto que Estados Unidos ha calificado como de protección al comercio de la región, pero que en realidad responde a la cautela ante el creciente poderío económico y militar chino. En esa misma tesitura se ubicó el anuncio del exsecretario de Defensa de Estados Unidos, Leon Panetta, acerca de que en el 2020 el 60 por ciento de la flota estadounidense se encontrará en el Pacífico.¹³

CRÍTICAS REPUBLICANAS O DE LA CEGUERA DE LOS PATRIOTAS EN SILLA DE RUEDAS

Cada uno de los movimientos de Obama, tanto en política interna como exterior, ha sido sometido a un estricto escrutinio, aspecto en el que la oposición republicana

¹² Tratado del que también son miembros Australia, Brunei, Chile, Nueva Zelanda, Malasia, Perú, Singapur y Vietnam.

¹³ Este anuncio lo hizo Panetta en un discurso que pronunció en el International Institute for Strategic Studies (Shangri-La Dialogue), en Singapur, el 1° de junio de 2013.

ha invertido una energía excepcional. Los resultados de la elección presidencial de 2008 (el 53 por ciento de Obama frente al 46 por ciento de McCain) retrataron una sociedad estadounidense polarizada, particularmente ante el hecho de que un afroamericano ocupara la presidencia de la nación que históricamente ha dado importancia a la jerarquía de raza.¹⁴

Si bien el “pensamiento racial” predomina entre diversos sectores de la colectividad estadounidense, los sectores ultraconservadores de la elite política estadounidense, encabezados hoy por el movimiento del Tea Party, se han encargado de expandirla aún más y de reforzar el concepto de que Obama no es el hombre idóneo para gobernar el país. Estos sectores no perdonan a Obama que sea presidente, porque ellos consideran que es un *outsider*, un joven político progresista y, desde luego, una “anomalía” WASP (*white, anglosaxon and protestant people*). Ante esto han recurrido a una estrategia exitosa en la historia social estadounidense y lo han acusado de ser socialista, musulmán y no estadounidense, todo ello con la pretensión de deslegitimar sus acciones; no obstante, lejos de “lacerar” la presidencia de Obama, han conseguido poner en jaque al sistema político estadounidense y producir una crisis dentro del Partido Republicano (PR) de consecuencias inciertas.

Las críticas a Obama desde los segmentos extremistas de la política (generalmente sin sustancia) han estado principalmente orientadas no tanto al manejo de la política exterior, como al manejo de la interna, pues ésta es la que interesa en forma central al votante común.¹⁵ En este ejercicio, los republicanos han acusado confusión y demagogia que bien pueden deberse al hecho de que no cuenten con propuestas ni voceros que articulen una idea siquiera sensata sobre cómo recuperar el liderazgo internacional, y en esto han quedado vacíos y en el vacío. Así, el tema de la crisis económica ha quedado atrapado en medio del desacuerdo político originado por la lucha de los ultras por dañar a Obama.

Por ejemplo, en agosto de 2011, se llegó al grado de hablar sobre la posible suspensión de pagos, ante la ausencia de un acuerdo temprano en el Congreso que permitiera elevar el techo de la deuda. Tal acuerdo se alcanzó, pero tarde (en la fecha límite) y, encima de todo, semiacabado, ya que varios puntos del mismo quedaron sujetos a renegociación posterior, lo que puso de nuevo en el cuadrilátero político a modera-

¹⁴ Michael Hunt señala tres elementos característicos de la política exterior estadounidense a lo largo de la historia, los cuales –sostiene– que han significado fundamentos ideológicos y de política pública desde la fundación de Estados Unidos: 1) visión de grandeza nacional, 2) jerarquía de raza, 3) límites impuestos a las revoluciones (Hunt, 1987: 17-18).

¹⁵ Como lo muestra una encuesta publicada por Gallup pocos días antes de las pasadas elecciones de noviembre, en la que el 37 por ciento de los estadounidenses encuestados dice que la economía en general es el problema más serio que enfrenta su país, seguido por el desempleo y el déficit fiscal. Mientras que ningún tema relacionado con la política exterior es mencionado siquiera por un 5 por ciento de la población.

dos y ultras y, peor aún, en diciembre de 2012 estuvo a punto de conducir al precipicio fiscal y en marzo de 2013 llevó a lo que se denominó “secuestro del presupuesto”. La historia se repitió a finales de septiembre de 2013, generando una crisis más con los orígenes de intransigencia señalados.

Este acuerdo impuso varios recortes presupuestales, uno de los cuales recaerá a lo largo de la próxima década en el sector defensa, con quinientos mil millones, lo cual sugiere que Obama tendrá que ser cuidadoso al definir sus prioridades en el exterior. Esta reducción ha suscitado descontentos entre los sectores conservadores, pues temen que ante la limitación de la política estadounidense en el exterior se suscite un rápido declive de Estados Unidos en el mundo;¹⁶ no obstante, Parent y MacDonald (2011) advierten que estos señalamientos son infundados, toda vez que la historia, no sólo de Estados Unidos, sino de otras grandes potencias, ha mostrado que no es precisamente la reducción de la preponderancia militar en el mundo la que ha conducido a la pérdida de supremacía internacional en términos generales. En algunos casos, ha ocurrido lo contrario, ya que grandes gastos militares han llevado a quiebras económicas (como ocurrió con la URSS), mientras que importantes y excesivos compromisos en el exterior han causado que no todos ellos sean cumplidos –para muestra, basta ver a Irak y Afganistán.

No obstante, en el marco de las 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, Rick Perry –la mayoría sujetos a la presión del Tea Party–), concordaban en que, de convertirse en presidentes, la política hacia Pakistán, Siria e Irán sería agresiva y se usaría incluso la fuerza militar en estos últimos; continuarían con el respaldo al Israel del caprichoso Benjamín 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*)¹⁷ entre los prisioneros de guerra (quienes se oponían eran Paul y Huntsman).

Semejante fue la línea que siguió Mitt Romney, nominado por el PR para contender por la presidencia. Durante ese tiempo, él y su equipo de campaña se dedicaron

¹⁶ Paradójicamente para los ultras republicanos, “los absurdos recortes”, como los llamó Obama, ya causan estragos en el poder de despliegue militar y en los controles fronterizos con México, que han generado una disminución de la vigilancia fronteriza por parte de la Patrulla Fronteriza.

¹⁷ 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, pues, quien colaborara en esa misma dependencia durante la administración de Bush, dijo que se había opuesto rotundamente a tales técnicas; sin embargo, ante el Comité de Inteligencia del Senado, en su audiencia de confirmación, reconoció que no intentó detener dicho programa.

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 (2004).¹⁸ A estas alturas del siglo, el Partido Republicano parece acercarse mucho a la grotesca caracterización que de éste hiciera Gore Vidal, cuando dijo que el PR no es un partido, sino un estado de ánimo, como la juventud hitleriana, basada en el odio.

CONCLUSIONES: ALCANCES Y LÍMITES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADUNIDENSE

La preocupación por el quehacer de la política exterior estadounidense, tanto en el primero y segundo mandatos de Obama, surge en medio de 1) la pérdida histórica del liderazgo relativo de Estados Unidos en el mundo, 2) el desacuerdo político y la crisis presupuestal y 3) el contexto pre y poselectoral de 2012, en el que prevaleció y prevalece la polarización. Por estas razones, es aún más importante que la política exterior estadounidense evite excesos, es decir, no comprometerse con más asuntos de los que puede ser capaz de afrontar y, por ende, no invertir innecesaria e inflexiblemente grandes cantidades de recursos económicos en actividades en el exterior. Inicialmente, la estrategia de poder inteligente estuvo encaminada, sobre todo, a lidiar con el primer punto, pero poco a poco ha tenido que adaptarse a las necesidades que demandan el segundo y tercer puntos.

En primer lugar, en lo que se refiere a la recuperación del liderazgo estadounidense, la del poder inteligente se ha percibido como una estrategia que ha mostrado más ventajas que desventajas para Washington. Por ejemplo, se ha evitado, en el marco de un clima más amable, la confrontación directa con países con los que la relación bilateral ha estado en las tres últimas décadas plagada de desencuentros (como

¹⁸ 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 *lobby* judío y de las grandes dimensiones que ha alcanzado el Pentágono en la política de seguridad y defensa estadounidenses.

Rusia, Irán, Corea del Norte y Venezuela); también se han generado las condiciones para que las decisiones de carácter internacional se tomen por vía de la diplomacia multilateral (por ejemplo, la intervención de las fuerzas de la OTAN en Libia). Asimismo, el interés por el bienestar global (calentamiento global, derechos humanos, sostenibilidad, estabilidad económica y financiera) se ha puesto de manifiesto en la práctica y se ha mostrado disposición al diálogo (algunos gestos han sido más de efecto mediático) con los actores que habían sido desairados o con los que se había provocado un distanciamiento por el voluntarismo negligente de Estados Unidos (por ejemplo, con la Unión Europea, el mundo musulmán, y países de las regiones Asia-Pacífico y de América Latina, entre ellos Cuba).

Se reconoce aquí que esta estrategia no ha logrado todos sus objetivos. Para muestra basta ver el diferendo palestino-israelí, así como la falta de diligencia en el alcance de los consensos básicos en temas de la agenda global, como la crisis económica y financiera y el medio ambiente; no obstante, se hace hincapié en que la estrategia de poder inteligente es, en principio, una forma relativamente ventajosa para avanzar en el logro de los intereses, objetivos y valores de Estados Unidos en el mundo, y no un medio para solucionar el conjunto de problemáticas que aquejan a la comunidad internacional en su totalidad. Aunque esporádicamente impactaría en la ampliación de la democratización multilateral del sistema mundial y el rediseño de su arquitectura, la estrategia de poder inteligente busca la creación de un entorno seguro para Estados Unidos, el cual hoy se ve relativamente constreñido por la pérdida de liderazgo y el ascenso de otros actores emergentes que quizá pudieran convertirse en coactores predominantes del concierto internacional. Por ello, en su segundo mandato, Obama mantiene la idea de encaminar la resolución de los problemas que habían derivado en la pérdida de liderazgo y en retomar las relaciones con los nuevos actores emergentes, con el firme empeño de resituarse como un actor predominante en lo que se refiere a la plausible redefinición de la arquitectura del sistema internacional.¹⁹

La estrategia de política exterior de este segundo mandato no dista, en forma ni en fondo, del primer periodo presidencial. De hecho, los primeros cuatro años de los demócratas en el poder, con Hillary Clinton como secretaria de Estado, estuvieron destinados a reconfigurar en el terreno la estrategia de política exterior para poner en orden el desastre que dejó la administración de Bush.

El segundo mandato parecía proponerse consolidar todo el capital político adquirido; sin embargo, surgieron algunos inconvenientes que de nuevo pusieron en duda

¹⁹ No obstante, el gobierno de Obama ha resaltado la importancia del multilateralismo. La exsecretaria de Estado Hillary Clinton señaló, en enero de 2009, frente al Comité de Relaciones Exteriores del Senado: "Estados Unidos no puede resolver los problemas más urgentes por sí solo, y el mundo no puede resolverlos sin Estados Unidos".

la credibilidad de Estados Unidos y la del propio Obama. Esto se suscitó a raíz de la información filtrada por un extécnico de la CIA y contratista de la Agencia de Seguridad Nacional, Edward Snowden, a través de la cual se dio a conocer que Estados Unidos posee un programa informático de vigilancia PRISM (por sus siglas en inglés), con el cual no sólo se mantiene al tanto de los movimientos de los estadounidenses, sino que también sirvió para espiar a algunos de sus socios en el mundo. El problema se agravó cuando Snowden huyó a Rusia para pedir asilo y refugiarse de la policía estadounidense que lo acusaba de traidor a la nación. Invariablemente, la relación entre Putin y Obama se tensó, pues el mandatario ruso se negó a extraditar a Snowden y terminó por concederle el asilo.

Como ya se señaló, las relaciones entre ambos países se han complicado aún más como resultado del conflicto sirio. Rusia ha bloqueado, junto con China, las medidas que en el Consejo de Seguridad de la ONU se han propuesto para detener la masacre de la población siria –contra la que recientemente se han usado armas químicas– y suministrar los recursos necesarios para tal efecto. Recientemente, Obama y Putin llegaron a un acuerdo sobre el tema, empero, ha sido el presidente ruso quien lo ha capitalizado, incluso en forma delirante, al ostentarse como un nuevo líder moral frente a un conflicto en el que Moscú tiene las manos manchadas. Destacamos que Putin se benefició de la negativa del Parlamento británico y del Congreso estadounidense de apoyar cualquier medida unilateral. A esto se abona la resistencia de Alemania y, con excepción de Francia, la de la Unión Europea. A casi un año después de su reelección, Obama contabilizaría varios logros de su política de poder inteligente, pero cualquier movimiento erróneo en torno al asunto sirio –al menos por ahora o frente a cualquier otra situación similar en el futuro pondrá en peligro lo poco que avance en esta estrategia.

En segundo lugar, está la crisis presupuestal. Si bien surgen temores ante el hecho de que esta situación limitaría la política de seguridad y defensa estadounidenses, también existen argumentos que nos permiten sugerir que se obtendría ventaja de este aspecto. Limitar el uso del poder militar es acertado en un contexto en el que no hay aceptación (local e internacional) por su utilización, la cual quizá agrave los escenarios, ya de por sí caóticos (como ocurrió en Afganistán y en Irak) o bien, por llegar a excesos demostrados del uso injustificado del poder militar, como ocurrió en Irak. Además, la administración de Bush dejó una lección: el exacerbado uso de la fuerza no necesariamente conduce a obtener el título de poder supremo del mundo ni a la estabilidad regional, mucho menos a tener control sobre los equilibrios regionales. En realidad, es la manera en que se utilice, en combinación con los otros elementos de poder (económico y político) lo que coadyuvará a acercarse a tal posición. La transición que supone lograr la recuperación del liderazgo y legitimidad internacional

estadunidense, iniciada por Obama desde su primer mandato, probablemente se consolide durante el segundo, de conservarse el equilibrio interno y externo necesarios para ello. Según lo apuntó en su último discurso sobre el Estado de la Unión, se proseguirá con la estrategia de poder inteligente, intentando mostrar la cara de un país cooperativo e interesado en el bien común, para posiblemente recuperar legitimidad y contar con la autoridad para ejercer una postura influyente y predominante en la toma de decisiones del actual mundo globalizado, sin que ello signifique necesariamente violentar en alguna forma al resto de los actores.

Conviene anotar que aun cuando en la administración de Obama persisten agudas divisiones políticas, éstas son más profundas en el Congreso estadounidense en cuanto a los temas de política interna que externa. Ello no significa que demócratas y republicanos tengan las mismas ideas respecto de la forma de perseguir los intereses en el exterior; no obstante, será más fácil conseguir el acuerdo en tanto que 1) no todos los temas de política exterior ponen en juego las preferencias partidistas del electorado estadounidense y 2) se trata de mantener de manera congruente la postura del país ante el mundo, el cual sigue una tendencia hacia la reconstrucción y consolidación de un entorno seguro para Estados Unidos. Y parece que todo dependerá del alcance para encontrar condiciones que permitan pensar que se ha conseguido cierta civilidad en el ámbito de la búsqueda de los consensos. Este escenario, sin embargo, se ve permanentemente oscurecido por la irracional intransigencia antiobamista que prevalece en el seno dominante del PR, así como dentro del Congreso, tesis sostenida en el curso de este artículo.

En tercer lugar, pero no menos importante, los resultados de la elección presidencial de 2012 muestran a un electorado más preocupado por lo que ocurra con la economía estadounidense y el gasto social que por la política exterior, lo que hizo que las propuestas de los candidatos en este tenor no fueran determinantes. Obama, desde luego, ha mostrado interés por el tema de la crisis económica, planteando reformas internas, incluso buscando oportunidades en el exterior, a través del Acuerdo Transpacífico y de la creación del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión con la Unión Europea. Empero, los sectores ultraconservadores continúan a la cabeza de la oposición de las iniciativas del presidente, lo que ha imposibilitado fehacientemente la reactivación económica y ha provocado que el déficit, la deuda y el desempleo continúen elevados. Como muestra de la antipolítica de los republicanos, primero se tuvo la preocupación de caer en el “abismo fiscal” y, más recientemente, de las consecuencias de no haber evitado el secuestro presupuestal (*sequester*).

No obstante, en la reciente elección hubo un obstáculo para que los sectores conservadores obtuvieran los votos suficientes que les permitieran recuperar el Ejecutivo y obtener la mayoría en ambas cámaras: las divisiones internas. Si bien una

gran parte de las críticas al desempeño de la administración de Obama proviene de la oposición republicana, no todos sus miembros son ultraconservadores y seguidores del radicalismo del Tea Party que, por cierto, parece actuar con negligencia ante la crítica situación económica del país (por ejemplo, al imponer la aprobación de un presupuesto con recortes absurdos o, bien, al no apoyar las iniciativas de Obama para mejorar la economía). Esas posturas han incrementado la opinión poco favorable de los estadounidenses hacia este movimiento. De paso, el Partido Republicano también resultó afectado en las elecciones, toda vez que mostró excesiva tolerancia, cuando no complicidad, con un movimiento claramente autoritario, intolerante y regresivo. La derrota electoral republicana en las presidenciales y el Senado ha sido un factor que ha orillado a sus miembros a moderar posturas. Así es como decidieron aceptar (con varias condiciones) negociar una reforma educativa y otra migratoria que, aunque se halle en serio peligro por las crisis internas y externas recientes, no queda claro si podría retomar el buen camino.

Estas circunstancias—la pérdida de liderazgo estadounidense en el mundo, la crisis económica, los recortes al gasto de defensa y la crisis política interna— representan un panorama de gobernabilidad complejo para la administración de Obama. Por lo demás, no obstante esto, aun cuando el panorama no sea claro, esto no significa que el poderío estadounidense se encuentre cerca de su fin como para ceder el paso a nuevos actores predominantes en el concierto internacional.

Su poderío económico se encuentra aunque debilitado, relativamente afectado, en tanto que su deuda ha rebasado su PIB y su crecimiento ha disminuido (el 2.9 por ciento en 2010 respecto de 2009), pero aún sigue siendo la primera economía mundial con un PIB de 14.5 billones de dólares, mientras que el de China es de 5.8 billones de dólares (The World Bank, s.f.) y se ubica, después de ésta, como el país manufacturero más grande del mundo. Su poderío y gasto militar siguen siendo superiores a los de otros países, ya que hasta el año 2010 se ha mantenido como el país que más recursos destina a esta esfera, con 698 000 millones de dólares anuales, equivalentes al 4.8 por ciento del PIB estadounidense (Perlo-Freeman *et al.*, 2011).²⁰ En cuanto al gasto público, en 2009 destinó el 16.2 por ciento del PIB, tanto en salud como en educación (United Nations Development Programme, 2011) y en 2008, en el ramo de ciencia y tecnología, se invirtió el 2.82 por ciento (The World Bank, s.f.).

Este conjunto de indicadores sugieren que no se puede hablar de un declive estadounidense absoluto.²¹ Si bien su crecimiento económico es bajo, en comparación

²⁰ En segundo lugar, se ubica China con aproximadamente 119 000 millones de dólares, seguido de Gran Bretaña, con un gasto anual de 59.6 000 millones de dólares, Francia con 59.3 000 millones de dólares, y Rusia con aproximadamente 58.7 000 millones de dólares.

²¹ En 2007, el gasto porcentual del PIB en educación y ciencia y tecnología fue, en el caso de Brasil, del 5.2 y el 1.1 por ciento, respectivamente; en Rusia, del 7.4 y el 1.12 por ciento; en India, del 3.3 y el 0.8 por ciento, y

con los BRICS,²² éstos no destinan gran parte de su gasto a sectores clave para un desarrollo más sostenible, incluso aún tienen un largo camino por recorrer en otros temas, como distribución del ingreso, pobreza, desigualdad y derechos humanos. Finalmente, en el aspecto político, Estados Unidos sigue prevaleciendo como el actor central en los grandes temas de la agenda internacional y, para algunos países, su intervención en algunos de esos temas es fundamental, toda vez que mantiene virtudes como un equilibrador de poder.

Ciertamente, el panorama es abrumador al contar con poco margen de manobra para actuar, sobre todo en materia de política exterior. No obstante, la estrategia emprendida parece haber colocado a Estados Unidos frente a una oportunidad histórica para corregir los efectos de sus excesos en el mundo, a fin de ir recuperando los espacios que perdió en el entorno global. Además, la forma de lograrlo no dependerá únicamente de la gran cantidad de recursos y capacidades con que se cuente, sino de la optimización de ambos, de los mecanismos que utilice para alcanzar los objetivos, de la capacidad para desarrollar una estrategia coherente y constructiva, de la buena fortuna en lo que al surgimiento de crisis en el exterior se refiere y, en consecuencia, de un hábil liderazgo para aplicar medidas de contención; es decir, de contar con el conjunto de elementos necesarios para posibilitar el ejercicio exitoso de la estrategia de poder inteligente.

FUENTES

ARAB AMERICAN INSTITUTE FOUNDATION

2011 "Arab Attitudes 2011", en <http://aai.3cdn.net/5d2b8344e3b3b7ef19_xkm-6ba4r9.pdf>.

ARMITAGE, RICHARD Y JOSEPH S. NYE, Jr.

2007 CSIS Commission on Smart Power. *A Smarter, More Secure America*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, en <http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf>.

en China, del 3.3 y el 1.44 por ciento, respectivamente. En 2009, el gasto porcentual del PIB en salud en Brasil fue del 9 por ciento; en Rusia, del 5.4 por ciento; en India, del 4.2 por ciento y en China del 4.6 por ciento (The World Bank, s.f.; OCDE, s.f.).

²² El crecimiento del PIB estadounidense de 2009 a 2010 fue de 2.9 por ciento; mientras que el de Brasil fue del 7.5 por ciento, el de Rusia, el 4 por ciento; India, el 9.7 por ciento y China, el 10.3 por ciento (The World Bank, s.f.).

BBC

2007 "World View of US Role Goes From Bad to Worse", en <http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/23_01_07_us_poll.pdf>, enero.

BELASCO, AMY

2011 "The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11", Congressional Research Service, en <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33110.pdf>>, consultada el 29 de marzo.

BLIX, HANS

2006 *La reforma de las Naciones Unidas y las perspectivas futuras para el desarme*, México, CISAN, UNAM, Cuadernos de América del Norte, 7.

BONIFACE, PASCAL

2009 "Afghanistan: le pari d'Obama", Affaires-stratégiques.info, Institute de Relations Internationales et Stratégiques, en <<http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article2456>>, 3 de diciembre.

BRZEZINSKI, ZBIGNIEW

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

BUZAN, BARRY

1992 "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century", *International Affairs*, vol. 67, no. 3.

BYMAN, DANIEL

2013 "Why Drones Work", *Foreign Affairs*, vol. 92, no. 4, julio-agosto.

CLINTON, HILLARY

2011 "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, en <http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century>, noviembre.

COLE, DAVID

2013 "What's Wrong with Obama's Drone Policy?", *The Nation*, 13 de febrero.

COMMENTARY MAGAZINE

2013 1º de junio

CUTTITA, PAOLO

2006 “Ponts and Lines: A Topography of Borders in the Global Space”, *Ephemera: Theory & Politics in Organization*, vol. 6, no. 1, en <<http://www.ephemeraweb.org/journal/6-1/6-1cuttitta.pdf>>.

DEPARTMENT OF STATE

2011 “America’s Pacific Century. Remarks”, en <<http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176999.htm>>, 10 de noviembre.

FERGUSSON, IAN y BRUCE VAUGHN

2009 “The Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement”, Congressional Research Service, en <http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/Studies/USCongress2009_e.pdf>, diciembre.

FOREIGN AFFAIRS

2013 julio-agosto.

HALPER, STEFAN y JONATHAN CLARKE

2007 *The Silence of the Rational Center. Why American Foreign Policy is Failing*, Nueva York, Basic Books.

HUNT, MICHAEL

1987 *Ideology and U.S. Foreign Policy*, Nueva York, Yale University Press.

JONES, JEFFREY M.

2011 “Obama Approval Rallies Six Points to 52 % after Bin Laden Death, Gallup”, en <<http://www.gallup.com/poll/147437/obama-approval-rallies-six-points-bin-laden-death.aspx>>, 5 de mayo.

KATZMAN, KENNETH

2011 “Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy, Congressional Research Service”, en <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf>>, 21 de octubre.

KENNETH, ANDERSON

2013 “The Case for Drones”, *Commentary Magazine*, junio.

KURT CRONIN, AUDREY

2013 “Why Drones Fail”, *Foreign Affairs*, vol. 92, no. 4 junio-agosto.

MANN, JAMES

2012 *The Obamians*, Nueva York, Viking.

MILLER, GREG

2011 “U.S. Officials believe Al-Qaeda on Brink of Collapse”, *The Washington Post*, en <http://www.washingtonpost.com/world/national-security/al-qaeda-could-collapse-us-officials-say/2011/07/21/gIQAfu2pbI_story.html?tid=sm_twitter_washingtonpost>, 26 de julio.

NOSSEL, SUZANNE

2004 “Smart Power”, *Foreign Affairs*, vol. 83, no. 2, marzo-abril.

NYE, JOSEPH

2011 *The Future of Power*, Nueva York, PublicAffairs.

2002- “Limits of American Power”, *Political Science Quarterly*, vol. 117, no. 4, 2003 invierno, pp. 545-559.

2002 “The American National Interest and Global Public Goods”, *International Affairs*, vol. 78, no. 2.

OCDE

s.f. “Statistics from A to Z”, en <http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_201185_46462759_1_1_1_1,00.html>.

OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET

2011 “Historical Tables. Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2011”, en <<http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy11/pdf/hist.pdf>>.

OFFICE OF THE UNDER SECRETARY OF DEFENSE

2011 “National Defense Budget Estimates for Fiscal Year 2012”, en <http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2012/FY12_Green_Book.pdf>, marzo.

OFFICE OF THE U.S. TRADE REPRESENTATIVE

2011 “The United States in the Trans-Pacific Partnership”, en <<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/united-states-trans-pacific-partnership>>.

PARENT, JOSEPH M. y PAUL MACDONALD

2011 "The Wisdom of Retrenchment", *Foreign Affairs*, vol. 69, no. 6 (noviembre-diciembre).

PERLO-FREEMAN, SAM *et al.*

2011 "Military Expenditure, SIPRI Yearbook 2011. Armaments, Disarmament and International Security", Stockholm International Peace Research Institute, en <<http://www.sipri.org/yearbook/2011/files/SIPRIYB1104-04A-04B.pdf>>.

PUTIN, VLADIMIR

2013 "A Plea for Caution from Rusia", *The New York Times*, 11 de septiembre.

ROHDE, DAVID

2012 "The Obama Doctrine", *Foreign Policy*, en <http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/02/27/the_obama_doctrine?page=0,0>, marzo-abril.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME

2011 "Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All", en <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/download/>>.

VELASCO GRAJALES, JESÚS

2010 *Neoliberals in U.S. Foreign Policy under Ronald Reagan and George W. Bush. Voices behind the Throne*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press/The Johns Hopkins University Press.

WALT, STEPHEN M., THOMAS L. FRIEDMAN y MICHAEL MANDELBAUM

2011 "The Myth of American Exceptionalism", *Foreign Policy*, noviembre, pp. 72-78.

WHITE HOUSE, THE

s.f. "Defense Guiding Principles", en <<http://www.whitehouse.gov/issues/defense>>.

2011 "Remarks by the President on the Middle East and North Africa", en <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>>, 19 de mayo.

2010a "National Security Strategy", en <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>, mayo.

2010b "Remarks by the President in Address to the Nation on the End of Combat Operations in Iraq", en <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/>>.

08/31/remarks-president-address-nation-end-combat-operations-iraq>, 31 de agosto.

2009a “Remarks by the President on a New Beginning”, en <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>>, 4 de junio.

2009b “Remarks of President Barack Obama. Responsibly Ending the War in Iraq”, en <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-of-President-Barack-Obama-Responsibly-Ending-the-War-in-Iraq/>, 27 de febrero.

WOODWARD, BOB

2010 *Obama's Wars*, Nueva York, Simon and Schuster.

2004 *Plan of Attack*, Nueva York, Simon and Schuster.

2000 *Bush at War*, Nueva York, Simon and Schuster.

WORLD BANK, THE

s.a. Data, en <<http://data.worldbank.org/>>.

La crisis y la economía del conocimiento en Estados Unidos. Su impacto en la política migratoria

ANA MARÍA ARAGONÉS*
UBERTO SALGADO**

RESUMEN

La economía estadounidense impacta los flujos globales de migración calificada debido a que sus problemas demográficos y educativos obstaculizan la profundización de la economía del conocimiento. Todo ello se refleja en una política migratoria que favorece a los migrantes de alta calificación y que se ha concretado en una mayor emisión de visas en los últimos años. Por otro lado, hay un énfasis especial tanto de demócratas como de republicanos para beneficiar a los estudiantes extranjeros más destacados que estudian en Estados Unidos y que se gradúan en las profesiones fundamentales para estimular la economía del conocimiento.

Palabras clave: economía del conocimiento, migrantes calificados, problemas demográficos y educación.

ABSTRACT

The U.S. economy has an impact on global migration flows of skilled labor due to the fact that its demographic and educational problems are a barrier to deepening the knowledge economy. All this is reflected in an immigration policy that favors highly-qualified immigrants, leading to the issuance of more visas in recent years. On the other hand, both Democrats and Republicans place special emphasis on benefitting the most outstanding foreign students studying in the United States who graduate in the majors fundamental for stimulating the knowledge economy.

Key words: knowledge economy, qualified migrants, demographic problems, education.

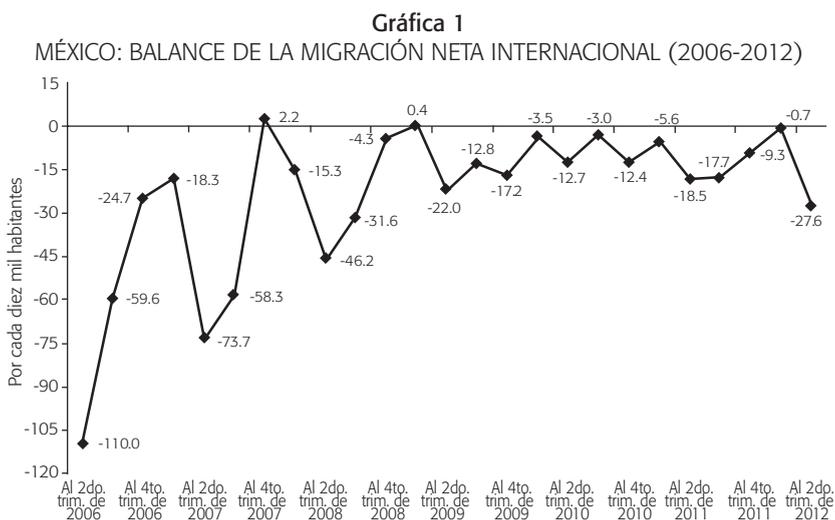
* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, amaragones@gmail.com

** Becario del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, ubertosalgado@gmail.com

Los autores agradecemos al Programa de Apoyos a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), UNAM, por el financiamiento del proyecto IN300913, "Migración y desarrollo. Debates y propuestas". Y agradecemos, además, a Josué Zavaleta González, Óscar Rodríguez Medina, Ameyali Altamirano Fernández y a José Rafael Valencia González por la búsqueda y sistematización de la información.

INTRODUCCIÓN

La crisis que ha enfrentado Estados Unidos a partir de 2008-2010 produjo un incremento importante en los niveles de desempleo, que alcanzaron el 10.6 por ciento en 2009. Esto se ha ido modificando a la baja, ya que en agosto de 2011 disminuyó al 8.1 por ciento y en septiembre de ese mismo año se redujo aún más, hasta el 7.8 por ciento. Ésta fue la cifra más baja reportada desde 2009, de acuerdo con el Bureau of Labor Statistics. Una primera consecuencia fue la drástica disminución de la migración de mexicanos a Estados Unidos, al punto que algunos autores afirmaron que ésta se había reducido a cero (Cave, 2011). Si bien aceptamos que esos datos respondían a la realidad, lo que nos pareció incorrecto fueron algunas de las causas que se le achacaban, como las mejores condiciones de la economía mexicana que absorbía a los trabajadores y que por esa razón dejaron de migrar a Estados Unidos. Nuestra explicación fue que esa disminución era temporal, pues respondía a la escasez de trabajos en Estados Unidos y que, en cuanto dicho país comenzara a recuperar su ritmo de crecimiento y niveles de empleo, como los presentados hasta antes de la crisis, la migración retomarí­a sus flujos, ya que en México no han cambiado las condiciones económicas que están en la base del fenómeno migratorio. Esto se demostró con los últimos datos proporcionados por el INEGI, lo que nos permitió concluir que un factor inhibitor de los flujos migratorios de trabajadores son las dificultades en los mercados laborales del polo receptor si las condiciones del país de origen no cambian (véase la gráfica 1).



Fuente: INEGI, 2012.

La crisis iniciada en 2008 ha sido considerada como una crisis estructural, por su profundidad y repercusiones mundiales. En este sentido, esperaríamos la transformación de ciertos procesos productivos y, con ello, diferentes exigencias de los mercados de trabajo. Sin embargo, una de las propuestas para la salida de la crisis se encuentra en el marco de la economía del conocimiento, por lo que ahora se busca profundizarla, proyecto que permitiría a Estados Unidos recuperar su liderazgo (Dabat, Leal y Romo, 2012). En este escenario, lo que esperaríamos es que la migración de trabajadores altamente calificados siga jugando un papel relevante para satisfacer las necesidades de los mercados laborales en Estados Unidos, en la medida en que se presenta un conjunto de problemas estructurales que no pueden ser resueltos en el corto plazo, como los relacionados con el sector educativo y con los factores demográficos.

La economía del conocimiento es de suma importancia, no sólo por ser muy generadora de empleos, sino porque la información y la innovación tecnológica se convierten en la punta de lanza para los países (Dabat y Ordóñez, 2009), y en especial para la recuperación de Estados Unidos. No es extraño que dos autores de gran impacto, como Robert Pollin y Paul Krugman hagan importantes propuestas en este sentido, a las cuales el propio presidente Barack Obama parece apoyar.

Robert Pollin (2011) ha insistido en la trascendencia de la energía limpia, no sólo por su importancia en relación con el medio ambiente, sino por su alta generación de empleos. Pollin sostiene que si se transfiriera el 25 por ciento del gasto militar y de la energía fósil, aproximadamente 330 billones anuales, hacia los sectores educativos y de la energía limpia, se crearían alrededor de 4 800 000 empleos adicionales. Lo interesante es que los empleos generados requerirían no sólo de trabajadores altamente calificados, con grados universitarios o más, sino que se extenderían a otros niveles de menor calificación, accesibles para trabajadores con diploma de preparatoria o menos. Esto, gracias a que dichas inversiones tienen efectos directos en la creación de empleo, es decir, sobre los trabajadores que se contratarían para desarrollar las tecnologías de innovación y a los trabajadores encargados de la instalación de dichos dispositivos; adicionalmente, se presentaría un efecto indirecto sobre la generación de empleos, que son los trabajos que se crearían en las empresas que se encargan de suministrar los bienes intermedios e insumos al sector que desarrolla las innovaciones y, finalmente, se presentaría un efecto inducido sobre los empleos, que se genera cuando los trabajadores reciben su pago y gastan el dinero en bienes y servicios de otras ramas de la economía.

En suma, de acuerdo con Pollin, la creación de empleos en el sector de la energía limpia es siete veces mayor que el número de empleos que se crearía con el mismo nivel de inversión en la industria de los combustibles fósiles. En este sentido, una simple reorientación del gasto público hacia el sector de la energía limpia generaría

3.6 veces más puestos de trabajo para personas con estudios de preparatoria o menos y 2.6 veces más puestos de trabajo para las personas que cuenten con un título universitario o más.

En cuanto a Paul Krugman (2012), señala que las innovaciones son un estímulo muy importante para sacar a la economía de la depresión y pone el ejemplo de cómo el iPhone 5 es un valioso estímulo para la economía de Estados Unidos, porque contribuye al crecimiento económico. Para ello, el autor propone que el gobierno debe gastar más en una economía deprimida y no menos, y sobre todo, la inversión, debe dirigirse fundamentalmente a la educación y a la infraestructura. Esto estimula el factor de la innovación y ayuda a la economía a crecer, al tiempo que los empresarios pueden vender lo suficiente para justificar la contratación de nuevos trabajadores.

Señala Krugman que las empresas deben encontrar razones para invertir, y esto se produce cuando se estimula la obsolescencia que los lleva a sustituir sus bienes de equipo, ya sea porque se han deteriorado o porque han aparecido algunos mucho mejores. Y esto es lo que hacen algunas empresas como Apple, al incentivar la obsolescencia en sus productos como resultado de las innovaciones. Pero, para innovar, se requieren trabajadores altamente calificados y, de esta forma, se crea un círculo virtuoso, pues se generan todo tipo de empleos, en distintos niveles.

Por otro lado, un estudio que presenta la Universidad de Washington plantea que hay una doble tasa de desempleo en Estados Unidos, del 4.5 por ciento para las personas con grados universitarios o más, y del 4 por ciento para las profesiones que requieren una alta capacitación tecnológica (Pope, 2012). Lo cual indica que los índices actuales de oferta de empleo con elevados niveles de conocimiento tecnológico no son suficientes y, en alguna forma, explicaría la urgencia de incorporar a los trabajadores extranjeros. En otro estudio del University of Washington's Economic Policy Research Center, se concluye que los empleos de alta calificación generan, al mismo tiempo, otros que requieren menor calificación, como se constató con la empresa Microsoft, industria que por cada empleo genera 5.8 trabajos para el resto de la economía (Pope, 2012).

Como señalamos, para que Estados Unidos realice las innovaciones y las transformaciones tecnológicas que le permitan recuperar el liderazgo en la economía del conocimiento, requiere contar con un conjunto laboral que responda a las necesidades de esos mercados de trabajo, relacionados sobre todo con algunas profesiones, en áreas como ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas.

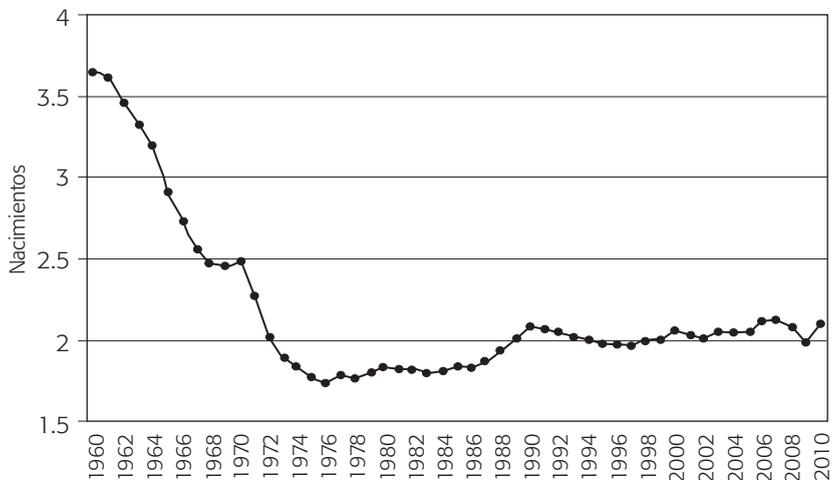
A continuación analizamos los problemas que desde nuestro punto de vista son estructurales y que explican la necesidad de trabajadores extranjeros altamente calificados en Estados Unidos, los cuales se centran en dos rubros: las dificultades demográficas y el desempeño educativo.

PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE ESTADOS UNIDOS: DEMOGRÁFICOS Y EDUCATIVOS

Factores demográficos

Un aspecto importante de la cuestión demográfica es la tendencia a la baja que muestra la tasa de fertilidad en Estados Unidos, así lo indica la gráfica 2. Desde 1973, dicha tasa se encontraba por debajo de los dos nacimientos por cada mujer, valor inferior a la tasa de reemplazo, lo que provoca la atracción de contingentes laborales del exterior.

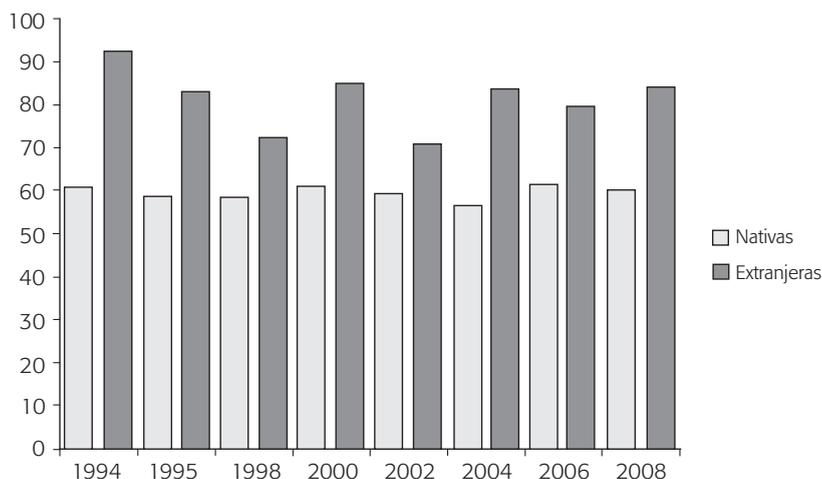
Gráfica 2
TASA DE FERTILIDAD EN ESTADOS UNIDOS
(NÚMERO DE NACIMIENTOS POR MUJER)



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del Banco Mundial, s.f.

En la gráfica 3 se observa un comportamiento similar en el caso de las mujeres nativas, mientras que la fertilidad de las mujeres extranjeras se ha mantenido, e incluso se ha incrementado levemente en los últimos cuatro años del periodo 1994-2010.

Gráfica 3
TASA DE FERTILIDAD EN ESTADOS UNIDOS (1994-2010)
(número de nacimientos por cada mil mujeres)

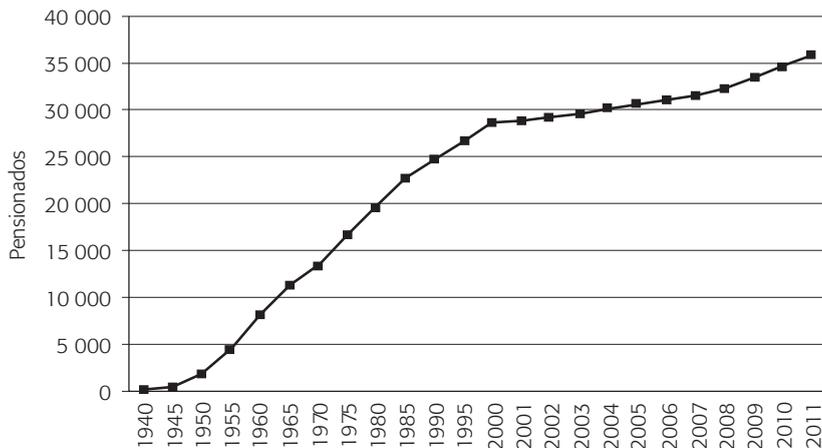


Fuente: Elaboración propia, con datos de Bachu (1995; 1996), Bachu y O'Connell (1998; 2001), Downs (2003), Lawler (2005; 2008; 2010).

Otro fenómeno que se presenta en la mayoría de los países del mundo, y Estados Unidos no ha sido la excepción, tiene que ver con la jubilación de los llamados *baby boomers*, con lo cual se ha incrementado la dependencia de los trabajadores en activo. En la gráfica 4 se observa la evolución creciente del número de trabajadores pensionados desde 1940 hasta el 2011, año en el que alcanzó la cifra de 35.6 millones de trabajadores jubilados.

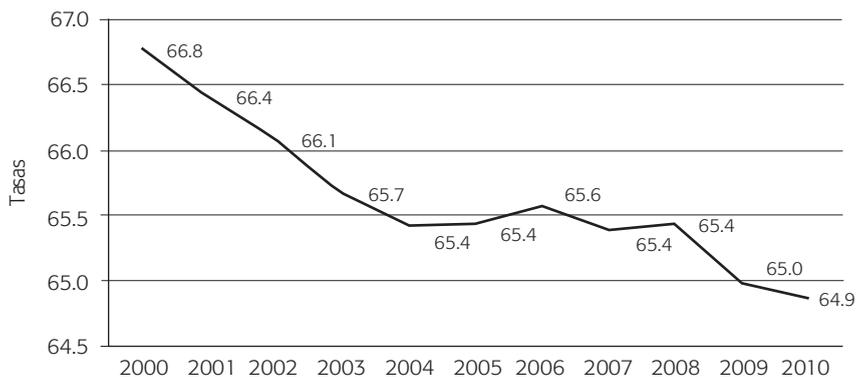
Al observarse un incremento importante en el número de trabajadores jubilados y una reducción de las tasas de fertilidad, la población en edad laboral en Estados Unidos se ha reducido, como se observa en la gráfica 5. En el año 2000, la población en edad laboral, en proporción con la población total, fue del 66.8 por ciento, y a partir de ese año esta población ha tendido a disminuir; aunque de 2004 a 2008 se observa que esta caída parece frenarse, sin embargo, no duró mucho tiempo, ya que en 2010, la población en edad laboral llegó a ser el 64.9 por ciento del total de la población (véase la gráfica 5).

Gráfica 4
NÚMERO DE TRABAJADORES PENSIONADOS (EN MILES)



Fuente: Elaboración propia con datos de Social Security Website, 2012.

Gráfica 5
POBLACIÓN EN EDAD LABORAL COMO PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL DE ESTADOS UNIDOS (2000-2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del International Labour Organization, s.f.

Esta tendencia poblacional estadounidense se debe principalmente a que el déficit demográfico que presenta esa sociedad es compensado por una complementariedad étnica de la población migrante; sin estos contingentes, el déficit demográfico

sería aún mayor, este fenómeno es estudiado con mayor profundidad en el trabajo de Canales (2011).

Factores educativos

Estados Unidos enfrenta problemas en educación superior. Por un lado, el costo de las universidades es muy alto y no todos los jóvenes pueden acceder a éstas; aun cuando se les ofrecen créditos, a muy largo plazo y con bajos intereses, así como diversas becas. Los más desfavorecidos son los hispanos y la población afroamericana, quienes presentan los mayores niveles de pobreza, lo cual se convierte en un verdadero obstáculo para que estos grupos logren entrar a la universidad. Por el otro, es necesario resaltar que la educación primaria y secundaria pública en Estados Unidos es deficiente, lo cual se debe a que los avances en aprovechamiento no se han incrementado significativamente.

El estancamiento en los niveles de aprovechamiento de la educación en Estados Unidos ha causado un serio rezago educativo si se compara con otros países desarrollados; de acuerdo con los resultados en los puntajes del *Programme for International Student Assessment* (PISA) de 2009, los alumnos de educación básica en Estados Unidos se encuentran muy rezagados respecto de otros países desarrollados. En la prueba de comprensión de lectura ocupan el lugar 17; en matemáticas, la posición 31, por debajo del promedio de todos los países en donde se aplicó la prueba; mientras que en ciencias ocupan la posición 23, con un puntaje de 502, pues se ubican ligeramente por arriba del promedio (véase el cuadro 1).

Se observa que los gastos para la educación básica (primaria y secundaria) siempre han sido mayores que para la educación media superior, pero, si bien en 1997 no distaban tanto entre una y otra, en el periodo 1997-2009 el gasto para la educación primaria y secundaria ha tendido a crecer considerablemente, mientras que el gasto en educación media superior ha crecido muy poco, ensanchándose así la brecha de gasto que existe entre ambos rubros, lo cual indica que el Estado no invierte lo suficiente en los niveles de educación superior.

Por otro lado, señalábamos que las profesiones más importantes para la “economía del conocimiento” se relacionan con ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas. Sin embargo, observamos que la licenciatura más demandada se relaciona con los negocios y se ha incrementado en forma extraordinaria en las últimas cuatro décadas; mientras que las carreras enfocadas a la educación descendieron, sobre todo en los años setenta, y se mantuvieron en un nivel bajo. Las carreras relacionadas con las ciencias sociales e historia se han incrementado ligeramente, y en 2003 estas carreras

Cuadro 1
RESULTADOS DE LAS PRUEBAS DEL PROGRAMA PISA* 2009

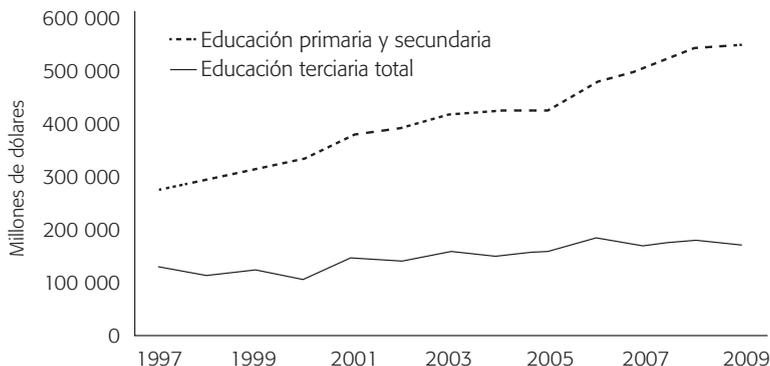
Posición	Lectura		Matemáticas		Ciencias	
1	China	556	China	600	China	575
2	Corea	539	Singapur	562	Finlandia	554
3	Finlandia	536	Hong Kong	555	Hong Kong	549
4	Hong Kong	533	Corea	546	Singapur	542
5	Singapur	526	Taipei, China	543	Japón	539
6	Canadá	524	Finlandia	541	Corea	538
7	Nueva Zelanda	521	Liechtenstein	536	Nueva Zelanda	532
8	Japón	520	Suiza	534	Canadá	529
9	Australia	515	Japón	529	Estonia	528
10	Holanda	508	Canadá	527	Australia	527
11	Bélgica	506	Holanda	526	Holanda	522
12	Noruega	503	Macao, China	525	Taipei, China	520
13	Estonia	501	Nueva Zelanda	519	Liechtenstein	520
14	Suiza	501	Bélgica	515	Alemania	520
15	Islandia	500	Australia	514	Suiza	517
16	Polonia	500	Alemania	513	Reino Unido	514
17	Estados Unidos	500	Estonia	512	Eslovenia	512
18	Liechtenstein	499	Islandia	507	Macao, China	511
19	Alemania	497	Dinamarca	503	Polonia	508
20	Suecia	497	Eslovenia	501	Irlanda	508
21	Francia	496	Noruega	498	Bélgica	507
22	Irlanda	496	Francia	497	Hungría	503
23	Taipei, China	495	República Eslovaca	497	Estados Unidos	502
Promedio PISA						501
24	Dinamarca	495	Austria	496	Noruega	500
Promedio PISA				496		
25	Hungría	494	Polonia	495	República Checa	500
26	Reino Unido	494	Suecia	494	Dinamarca	499
Promedio PISA		493				
27	Portugal	489	República Checa	493	Francia	498
28	Macao, China	487	Reino Unido	492	Islandia	496
29	Italia	486	Hungría	490	Suecia	495
30	Letonia	484	Luxemburgo	489	Austria	494
31	Grecia	483	Estados Unidos	487	Letonia	494

* Programme for International Student Assessment.

Fuente: Elaboración propia con base en datos en OCDE, 2010.

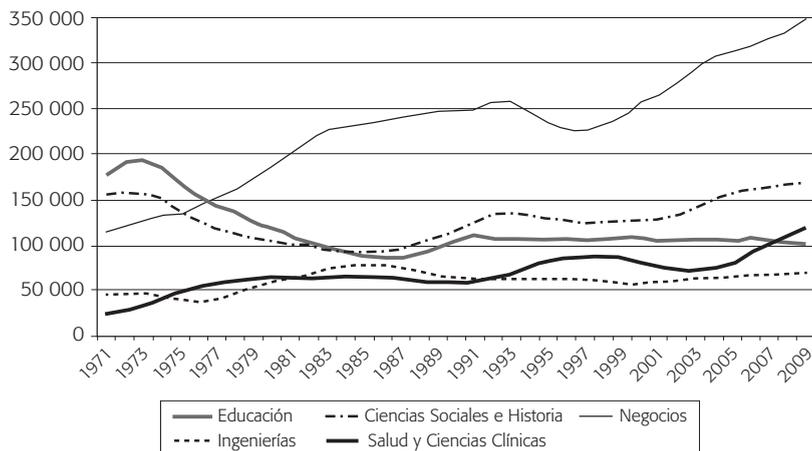
apenas sobrepasaron los ciento cincuenta mil graduados; en cuanto a las ingenierías, se han mantenido bajas, oscilando alrededor de los cincuenta mil graduados, lo que afecta a un mercado laboral que requiere satisfacerse con profesiones como las señaladas (véase la gráfica 7).

Gráfica 6
ESTADOS UNIDOS: GASTOS DEL GOBIERNO EN EDUCACIÓN
(miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, s.f.

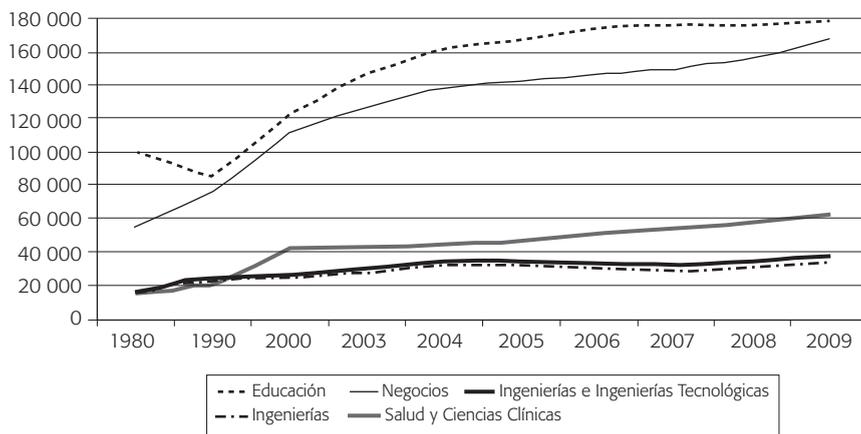
Gráfica 7
GRADOS DE LICENCIATURA OBTENIDOS POR CAMPO
(ESTADOS UNIDOS, 1971-2009) (TOP CINCO)



Fuente: Elaboración propia con datos del U.S. National Center for Education, s.f.

Al revisar el nivel de maestría, las más saturadas son las vinculadas con los campos de “negocios” y “educación”, presentaron su mayor crecimiento en los años noventa; las relacionadas con la “salud y las ciencias clínicas”, “ingeniería” e “ingenierías tecnológicas” se han mantenido muy por debajo de las primeras dos (véase la gráfica 8).

Gráfica 8
 MAESTRÍAS OBTENIDAS POR CAMPO (ESTADOS UNIDOS, 1980-2009)
 (Top cinco)

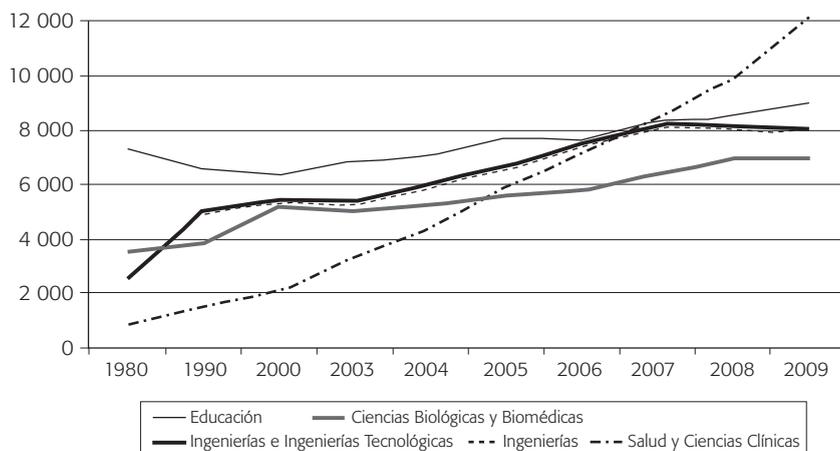


Fuente: Elaboración propia, con datos del U.S. National Center for Education, s.f.

Al analizar el nivel doctorado, encontramos que las “profesiones de la salud y las ciencias clínicas” han crecido de manera considerable, ya que en 1980 se podían contar mil graduados en este rubro y en 2009 se presentó un crecimiento acelerado hasta ubicarse en los doce mil graduados; las demás ramas también han aumentado, pero lentamente (véase la gráfica 9).

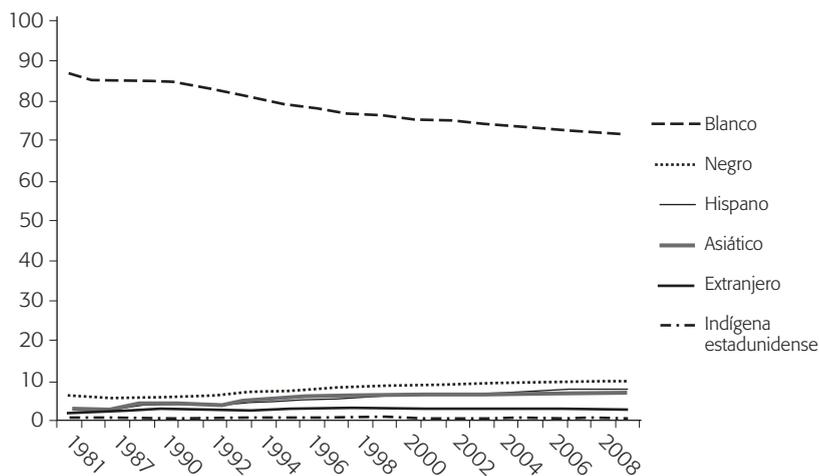
Cuando se analizan los niveles educativos por grupos étnicos, encontramos que los “blancos no hispanos” son los que en mayor medida han obtenido títulos de licenciatura, muy por encima de los otros grupos étnicos estadounidenses; aunque los blancos no hispanos se han reducido en los últimos años casi un 15 por ciento.

Gráfica 9
DOCTORADOS OBTENIDOS POR CAMPO
(Estados Unidos, 1980-2009) (*Top cinco*)



Fuente: Elaboración propia, con datos del U.S. National Center for Education, s.f.

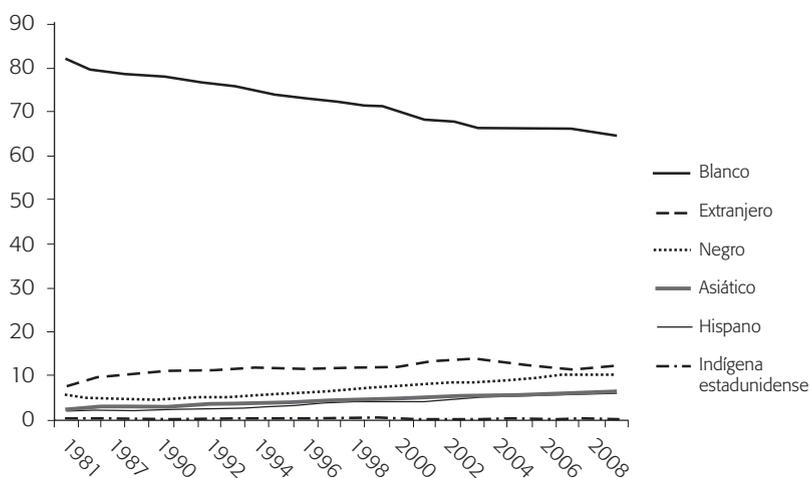
Gráfica 10
LICENCIATURAS OBTENIDAS POR RAZA/GRUPO ÉTNICO, 1981-2009
(para el año escolar finalizado) (tasa de actividad)



Fuente: Elaboración propia, con datos del U.S. Census Bureau, 2012.

Las otras categorías (“negros no hispanos”, “hispanos”, “asiáticos o isleño del Pacífico”, “los indígenas nativos de Alaska” y “los extranjeros no residentes”) han permanecido estables muy por debajo del 10 por ciento. De todas las categorías anteriores, “los indígenas estadounidenses y los nativos de Alaska” son los que menor participación tienen en licenciatura (véase la gráfica 10). Algo similar observamos en relación con las maestrías obtenidas por raza o grupo étnico, sin embargo, la participación de los estudiantes extranjeros se incrementa considerablemente en los niveles de maestría respecto de su participación en los niveles de licenciatura (véase la gráfica 11).

Gráfica 11
MAESTRÍAS OBTENIDAS POR RAZA/GRUPO ÉTNICO (1981-2009)
(para el año escolar finalizado) (tasa de actividad)

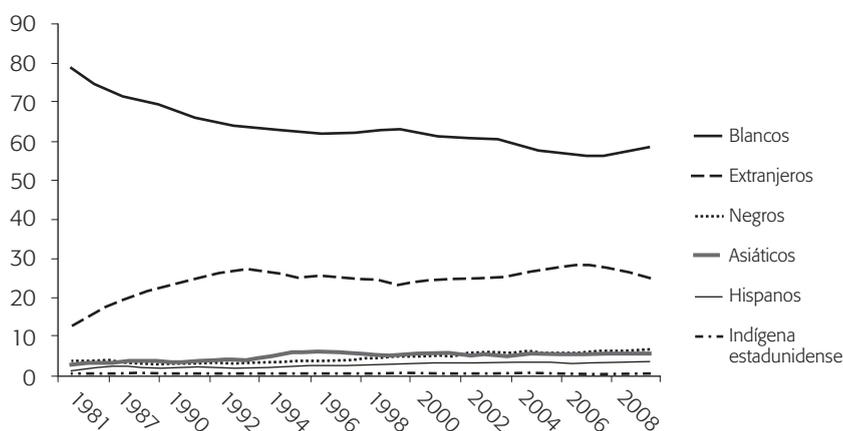


Fuente: Elaboración propia con datos del U.S. Census Bureau, 2012.

En el nivel de doctorado, los blancos no hispanos, después de estar por encima del 80 por ciento en 1980, en 2008 se redujeron por debajo del 60 por ciento; a pesar de esto, son el grupo étnico que se mantiene como el más elevado, sin embargo, los extranjeros no residentes tienen una importancia relevante al estar por encima del 20 por ciento del total pues muestran una tendencia al alza; por lo tanto, la participación de los estudiantes extranjeros se incrementa a medida que se observan niveles de estudios superiores, razón por la cual se han vuelto un elemento central para la profundización de la economía del conocimiento en Estados Unidos (véase la gráfica 12); esto lo han conseguido gracias a las acciones explícitas de reclutamiento que ha

emprendido Estados Unidos para atraer a los estudiantes extranjeros más sobresalientes, un ejemplo de ello es el Programa Fullbright, el cual aplica la Secretaría de Estado estadounidense; éste es un programa de becas de alto rendimiento basado en el intercambio educativo internacional para estudiantes, investigadores, profesores y científicos, de tal manera que formen, desarrollen o apliquen sus conocimientos en Estados Unidos (Bureau of Educational and Cultural Affairs, 2013).

Gráfica 12
DOCTORADO OBTENIDO POR RAZA/GRUPO ÉTNICO (1981-2009)
(para el año escolar finalizado) (tasa de actividad)



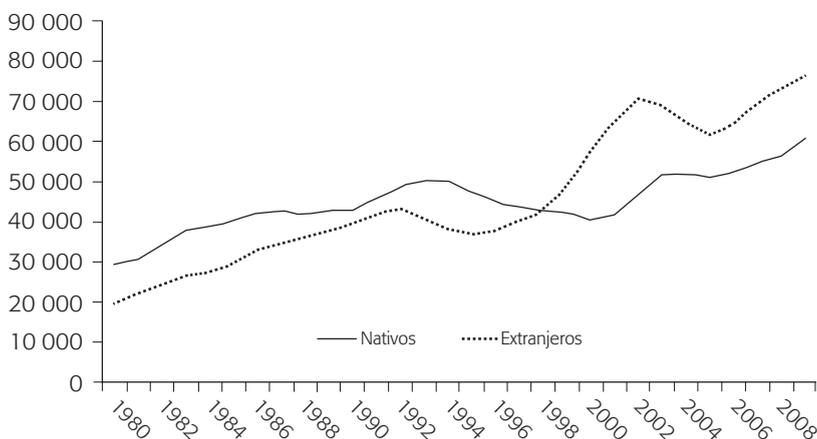
Fuente: Elaboración propia con datos del U.S. Census Bureau, 2012.

Los estudiantes extranjeros han tenido una gran participación en los estudios de posgrado en Estados Unidos, sobre todo en las áreas relacionadas con las actividades de la economía del conocimiento. Incluso el número de graduados extranjeros supera a la cantidad de nativos que se gradúan en las ciencias de la computación, matemáticas e ingenierías a partir de 1998 (véase la gráfica 13), situación que continúa hasta 2009.

En estudios posdoctorales, los estudiantes extranjeros superan ampliamente a los estudiantes nativos en ciencias e ingenierías desde el año 2000 hasta el 2010 (véase la gráfica 14). Lo que se observa es que, a medida que el nivel de estudios o especialización se incrementa, sobre todo en las áreas relacionadas con las actividades de la economía del conocimiento, la participación de los extranjeros es superior a la de los oriundos. Por lo tanto, no es extraño que, como se verá más adelante, no sólo los

demócratas, sino también los republicanos, buscan ampliar el número de *green card* para los alumnos extranjeros más destacados que radican en Estados Unidos y evitarles “el laberinto de las visas” al que se enfrentan cuando intentan quedarse a trabajar. Así, señalan, se evita que “regresen a sus países, y no damos armas a nuestros competidores con los estudiantes a los que hemos preparado en el país” (Pope, 2012).

Gráfica 13
GRADUADOS DE INSTITUCIONES ESTADUNIDENSES:
LOS ESTUDIANTES EXTRANJEROS SUPERAN A LOS ESTUDIANTES NATIVOS
EN CIENCIAS FÍSICAS (COMPUTACIÓN Y MATEMÁTICAS)
E INGENIERÍAS (1980-2009)



Fuente: Elaboración propia con datos del National Science Foundation, s.f.a.

Claro que habría que, decir que si bien los extranjeros se formaron ahí, los países de origen realizan importantes esfuerzos para financiar a los estudiantes que se forman en Estados Unidos, pues, de acuerdo con datos del Institute of International Education, se señala que la principal fuente de financiamiento de dichos estudiantes es por medio de recursos propios o familiares; en segundo lugar, por las universidades estadounidenses y, en tercer lugar, por el gobierno del país de origen; sin embargo, el tipo de financiamiento que más creció entre 2008 y 2012 ha sido el proveniente del gobierno del país de origen, el cual presenta una variación porcentual del 78.45 por ciento (véase el cuadro 2).

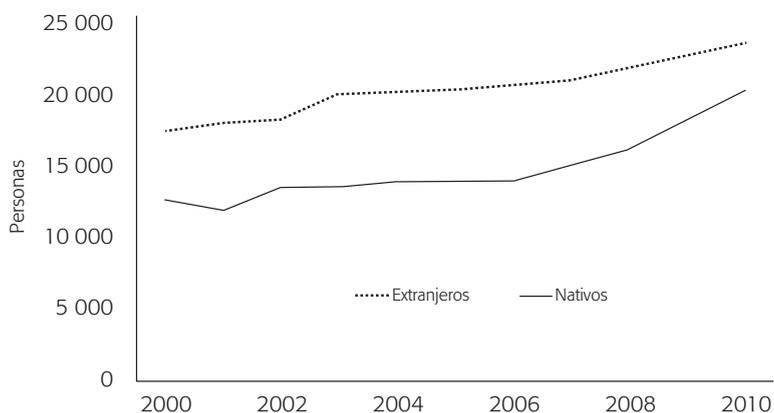
Cuadro 2
FUENTE PRIMARIA DE FINANCIAMIENTO A ESTUDIANTES INTERNACIONALES
(NÚMERO DE ESTUDIANTES) (2008-2012)

Fuente principal de financiamiento	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	Variación porcentual
Personal y familiar	435 879	427 567	458 667	486 524	11.62
Colegio de Estados Unidos	152 457	166 369	165 544	164 394	7.83
Gobierno del país de origen	24 850	31 451	41 589	44 344	78.45
Empleador actual	33 581	36 201	33 625	40 494	20.59
Patrocinador privado extranjero	6 043	9 458	7 063	9 670	60.02
Patrocinador privado en Estados Unidos	7 388	6 685	5 827	5 827	-21.13
Otras fuentes	6 045	6 802	5 194	6 583	8.90
Gobierno estadounidense	4 030	4 660	4 219	4 746	17.77
Organismos internacionales	1 343	1 730	1 549	1 869	39.17

Fuente: Elaboración propia, con datos del Institute of International Education, varios años.

Debido a esta situación, no resulta extraño que haya surgido un gran debate en relación con la posible existencia de una “fuga de cerebros” (*brain drain*) y de recursos. Pero lo que parece confirmarse es que los trabajadores altamente calificados, en este caso los extranjeros, son importantes para apoyar la economía de Estados Unidos.

Gráfica 14
NOMBRAMIENTOS POSDOCTORALES EN ÁREAS DE LAS CIENCIAS E INGENIERÍAS
ENTRE ESTUDIANTES NATIVOS Y EXTRANJEROS (2000-2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de National Science Foundation, s.f.b.

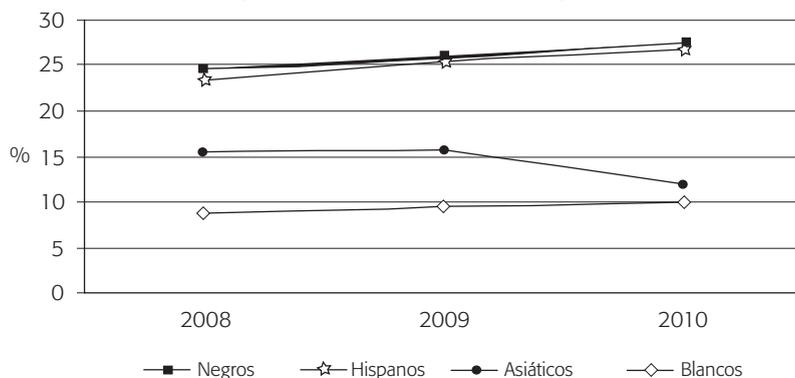
Otro fenómeno que se suma a los señalados y que refuerza la idea de la importancia de los extranjeros en el sistema de estudios superiores estadounidense es la baja eficiencia terminal de los nativos en las universidades públicas y privadas en Estados Unidos. De acuerdo con el cuadro 3, tanto en los programas de dos años en los que alcanzan el grado de *associate degree*, como en el programa de cuatro años con el que se titulan de *bachelor degree*, las tasas de graduación en las universidades públicas son del 20.4 por ciento y un 31.3 por ciento para los respectivos programas en las universidades públicas y el 52.5 por ciento en las universidades privadas. En relación con las poblaciones negra e hispana, las tasas de graduación son aún más bajas (véase el cuadro 3).

Tipo de institución	Colegios públicos (%)		Colegios privados (%)
	4 años	2 años	4 años
Total	31.30	20.40	52.50
Blancos	34.20	23.00	55.40
Negros	16.40	11.90	30.60
Asiáticos	38.00	25.60	62.80
Hispanos	21.50	16.00	46.10
Indígenas estadounidenses	17.20	17.40	39.20

Fuente: Elaboración propia con datos de *The Chronicle of Higher Education*, 2010.

Creemos que en las bajas tasas de graduación de la población negra e hispana también influyen las condiciones de pobreza en las que viven dichos grupos étnicos (véase la gráfica 15), sustancialmente mayores que las que presenta la población blanca. Esto es importante destacarlo, pues para conservar el financiamiento al que acceden los jóvenes para el pago de la matrícula se requiere mantener altas calificaciones, lo que a veces les resulta sumamente difícil si, debido a sus condiciones económicas, deben emplearse en algún trabajo que afecta el tiempo que dedican a sus estudios o, en último caso, hasta desertar de la universidad.

Gráfica 15
PORCENTAJE DE PERSONAS EN POBREZA (POR RAZA)
(ESTADOS UNIDOS, 2008-2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de Short (2011).

Propuesta de republicanos y demócratas en relación con los estudiantes extranjeros en Estados Unidos

Si tomamos en cuenta lo antes señalado, no es de extrañar que los líderes republicanos de la Cámara de Representantes en Estados Unidos estén dispuestos a aprobar una medida legislativa para incrementar el número de visas para los graduados en las universidades estadounidenses que tengan grados de maestría y doctorado en ciencias y tecnología. Estos legisladores piensan que lo correcto serían 55 000 visas anuales llamadas *green card*, aunque su propuesta implica intercambiarlas por las que se reciben por la llamada lotería que se otorga cada año en la misma cantidad para las regiones que no tienen una población migrante importante en el país.

Por su parte, también los demócratas quieren introducir una medida similar para crear 50 000 nuevas visas para la residencia permanente en las profesiones denominadas como STEM (iniciales en inglés para ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas). La diferencia con los republicanos es que ellos no quieren reducir las visas disponibles que se otorgan a través de la llamada lotería (Preston, 2012).

En lo que parecen coincidir es que cuando los estudiantes extranjeros terminan sus estudios y se gradúan, se enfrentan a tener que dejar el país, o bien a un laberinto de visas temporales y les puede tomar años para conseguir una *green card*.

No resulta extraño que también 165 líderes de universidades estadounidenses enviaran una carta al presidente Barack Obama y al Congreso, alertándolos de que la falta de visas para graduados en ciencias se está convirtiendo “en una amenaza

para Estados Unidos si este país quiere recuperar su liderazgo como centro de innovaciones y prosperidad". Entre los líderes se encontraban los presidentes de Stanford, Harvard, Cornell, MIT, etc. De acuerdo con estos líderes, en 2009 los graduados extranjeros representaron al 45 por ciento del total de los estudiantes graduados en ingeniería, matemáticas, computación y ciencias físicas, y al 52 por ciento del total de graduados en doctorado en estos campos (Pope, 2012).

Por otro lado, señalaban que en diciembre de 2012 se tendría un nuevo grupo de estudiantes graduados altamente capacitados, como señalaba también Keith Grzelak, vicepresidente del Institute of Electrical and Electronic Engineers. Finalmente, Michael Bloomberg, el alcalde de Nueva York, urgió a los políticos a no perder este momento en el que "hay reales opciones para una reforma migratoria, pues los dos polos de la mesa parecen estar de acuerdo" (Pope, 2012).

Éstas serían las condiciones que se propusieron para los estudiantes extranjeros radicados en Estados Unidos que se gradúan en las profesiones que son apoyo para la economía del conocimiento. Pero, al mismo tiempo, no puede soslayarse que aquel país es el que recibe la mayor cantidad de trabajadores, no sólo de baja calificación, sino de media y alta calificación, por medio de las diferentes visas, algunas de las cuales se iniciaron justamente a partir de los años noventa. ¿Por qué la urgencia planteada por los distintos sectores en relación con la necesidad de incorporar rápidamente a los estudiantes extranjeros altamente calificados si Estados Unidos recibe una importantísima cantidad de trabajadores de todos los niveles de calificación a través del otorgamiento de visas temporales? ¿Cómo explicar esto? ¿Tendrán papeles distintos en la economía de Estados Unidos? Creemos que sí y, desde nuestro punto de vista, tiene que ver con lo que hemos denominado como funcionalidad de la migración, que se relaciona con la diferencia en el costo entre migrantes y nativos. En este sentido, se comprende que, si bien los migrantes temporales y los extranjeros residentes permanentes se articulan al mercado laboral complementándolo, los migrantes temporales son más flexibles y, por ende, vulnerables, pues no pueden ejercer todos los derechos laborales que sí tienen los nativos y residentes permanentes. Enseguida presentamos algunos datos que explican la funcionalidad de la migración y cómo se han comportado las visas entre 1996-2010.

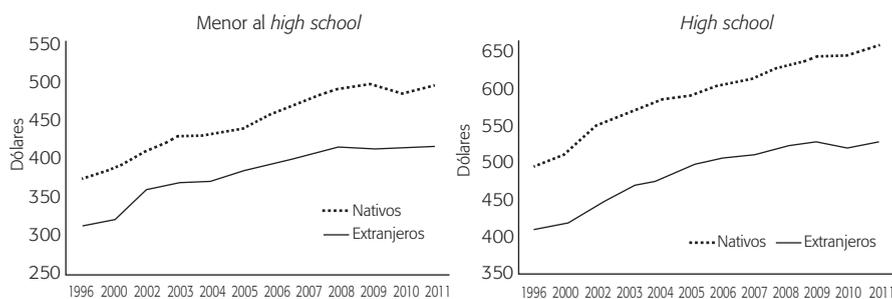
Funcionalidad de la migración

Cabe destacar que la migración de trabajadores satisface las necesidades de los mercados laborales de los países receptores, pero bajo determinadas circunstancias, con una enorme significación para las economías receptoras, debido a su costo laboral

unitario menor. Esto redundará en una mayor explotación y, en consecuencia, en mayores ganancias para los empresarios. Enseguida presentamos los ingresos semanales de los trabajadores, nativos y extranjeros, con diferentes niveles de instrucción. Se observa que, a menor instrucción, mayores son las diferencias. Esta brecha de salarios parece aminorarse cuando pasamos a los niveles de instrucción más elevados, como es el caso de los ingresos medios semanales de trabajadores con licenciatura. Aun cuando en 1996 existía una diferencia sustancial, ésta fue disminuyendo; sin embargo, persiste una diferencia de cinco dólares en el año 2011 (véanse las gráficas 16 y 17). Este hecho es uno de los más sobresalientes en torno a la funcionalidad de la migración, pues las industrias o actividades económicas que ocupan a estos trabajadores tendrán costos inferiores y, por ende, precios más competitivos.

La gráfica 16 muestra los ingresos semanales de trabajadores, entre nativos y extranjeros, con niveles de instrucción inferiores al *high school* entre 1996 y 2011; se observa que el ingreso de los nativos es considerablemente superior durante todo el periodo. Esto evidencia la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes, quienes se ven obligados a aceptar un pago inferior por un trabajo similar. Este diferencial de ingresos persiste en la población trabajadora en el nivel correspondiente al *high school*, diferencia que ha crecido desde 2009, marcado especialmente por un descenso en el ingreso de los trabajadores nacidos fuera de Estados Unidos.

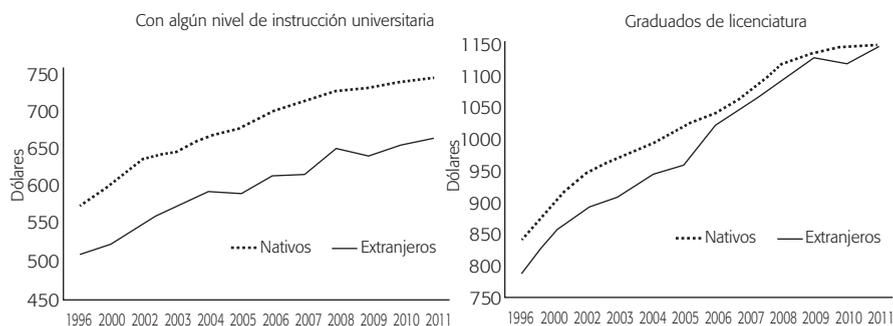
Gráfica 16
INGRESO MEDIO SEMANAL DE TRABAJADORES CON UN NIVEL DE INSTRUCCIÓN MENOR O IGUAL AL *HIGH SCHOOL*, POR LUGAR DE NACIMIENTO: NATIVO O FORÁNEO (1996-2011)



Fuente: Elaboración propia con datos de Mosisa (2002) y del Bureau of Labor Statistics (2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

Respecto de los trabajadores con alguna instrucción universitaria, se observa también una diferencia en los ingresos, aunque ésta es un tanto menor al de los dos grupos ya mencionados, sin embargo, persiste a lo largo de todo el periodo. Para los trabajadores con niveles universitarios, la diferencia, si bien se acorta (y aunque es menor), se mantiene en 2011, con una diferencia de cinco dólares a favor de los nativos.

Gráfica 17
INGRESO MEDIO SEMANAL DE TRABAJADORES
CON ALGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN UNIVERSITARIA Y DE GRADUADOS
DE LICENCIATURA, POR LUGAR DE NACIMIENTO: NATIVO O FORÁNEO (1996-2011)



Fuente: Elaboración propia con datos de Mosisa (2002) y del Bureau of Labor Statistics (2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

Otorgamiento de visas para diferentes tipos de trabajadores

El número de visas para trabajadores de alta calificación proporciona un indicador de los requerimientos del mercado laboral (véase el cuadro 3); los principales tipos de visas para trabajadores con algún grado de calificación se incrementaron entre 1996 y 2008, como las visas O1 para trabajadores con habilidades extraordinarias (las cuales presentan las mayores tasas de crecimiento durante el periodo respecto del resto de las visas), las L1, para transferencias intracompañías; las H1B, para trabajadores en ocupaciones especializadas; las H3 para aprendices en capacitación industrial y las J1 para estudiantes de intercambio. Algunas de éstas se redujeron como consecuencia de la recesión económica, después de varios años de crecimiento. Sin embargo, este descenso es de corta duración, debido a la importancia de estos trabajadores en la economía estadounidense y más significativamente con el estímulo de las políticas orientadas hacia el desarrollo del conocimiento a partir de 1995 (véase el cuadro 4).

Cuadro 4
TOTAL DE VISAS OTORGADAS POR ESTADOS UNIDOS
(POR TIPO DE VISA SELECCIONADA, 1996-2011)

Tipo de visa / periodo	Total de visados emitidos 1996	Total de visados emitidos 2008	Total de visados emitidos 2011	Tasa de crecimiento promedio anual 1996-2011	Variación porcentual 1996-2011
H-1B	144 458	409 619	494 565	8.6	242.4
L1	140 457	382 776	562 776	9.7	300.7
O1	7 177	53 735	51 775	14.1	621.4
H3	2 986	6 156	3 279	0.6	9.8
J1	215 475	459 126	469 993	5.3	118.1

Fuente: Elaboración propia, con datos del U. S. DHS, varios años.

Al observar que el porcentaje de visas otorgadas por el Department of Homeland Security por regiones, las L1 se concentran en Europa y en Asia y presentan la mayor participación respecto del resto del mundo; mientras que las visas H-1B para profesionistas se concentran en mayor medida para las regiones asiáticas, principalmente para trabajadores provenientes de la India y China. Finalmente, cabe destacar que las visas O1 para trabajadores con habilidades extraordinarias se emiten principalmente para trabajadores provenientes de Europa, es decir, de otras economías desarrolladas que cuentan con investigadores reconocidos a nivel mundial.

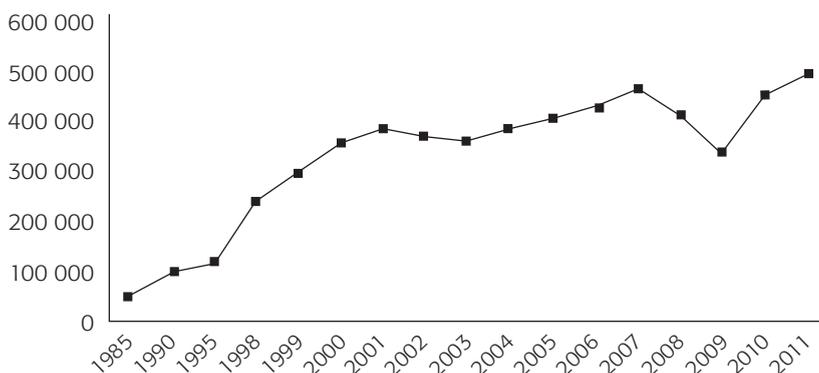
Como ya se señaló, para la economía estadounidense el flujo de trabajadores con mayores niveles de especialización –y para determinadas profesiones– son centrales al insertarlos en ocupaciones relativas a los sectores de ciencia, tecnología o áreas intensivas en investigación y desarrollo. Como se observa a continuación, a partir de los años noventa se incrementó el número de visas de alta calificación: H1B, L1 y O1, principalmente. Cabe decir que, si bien las visas H1B y L1 se reducen durante la crisis de 2008-2009, éstas se recuperan inmediatamente en 2010-2011, debido a la escasez de mano de obra calificada nativa. No obstante, destaca que las visas para trabajadores con habilidades extraordinarias (O1) no presentaron un declive como el de las otras categorías (véanse las gráficas 18, 19 y 20).

Cuadro 5
PORCENTAJES DEL TOTAL DE VISAS OTORGADAS
POR ESTADOS UNIDOS (POR TIPO DE VISA SELECCIONADA Y POR REGIÓN
(1996-2011)

Región/Tipo	H-1B			L1			O1		
	1996	2008	2011	1996	2008	2011	1996	2008	2011
Europa	36	20	16	47	40	26	64	55	52
Asia	39	55	47	30	34	28	9	12	10
África	2	2	1	1	1	1	1	1	1
Oceanía	3	1	1	3	3	2	5	5	5
América del Norte	9	12	27	9	12	37	12	17	23
América del Sur	9	10	7	7	9	5	6	9	7
Desconocidos	1	0	1	2	0	1	2	0	1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

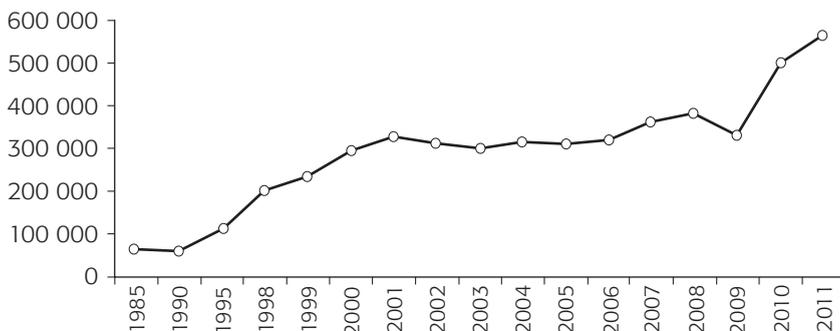
Fuente: Elaboración propia con datos del U.S. DHS, varios años.

Gráfica 18
VISA H1B (1985-2011)



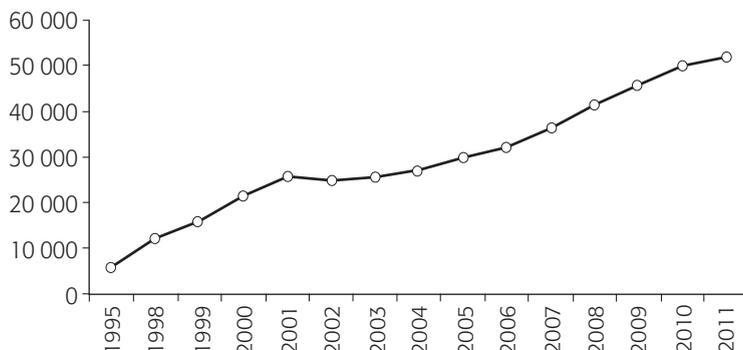
Fuente: Elaboración propia, con datos del U.S. DHS, varios años.

Gráfica 19
VISA L1 (1985-2011)



Fuente: Elaboración propia con datos del U.S. DHS, varios años.

Gráfica 20
VISA O1 (1985-2011)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de U. S. DHS, varios años.

Pero, ¿cuál es la ventaja de las visas temporales? En primer lugar, son temporales: van desde menos de un año a un año (las agrícolas) y de tres y seis años las restantes. La renovación de las visas, sobre todo las de tres y seis años, es muy difícil de lograr, sólo en casos excepcionales (con el apoyo del empleador, quien al solicitarlo debe afirmar que se trata de empleados muy difíciles de sustituir). Justamente, el hecho de que sean temporales atenta directamente contra los trabajadores migrantes, en la medida en que no reciben los mismos beneficios sociales que los nativos.

Por ejemplo, al no generar antigüedad, no tienen el beneficio de la jubilación; por otro lado, no tienen la posibilidad de la movilidad laboral, con lo cual se corta una posible carrera ascendente como es deseable, a lo que debe añadirse la diferencia salarial que los mantiene como trabajadores de segunda, aun cuando sus calificaciones sean las mismas.

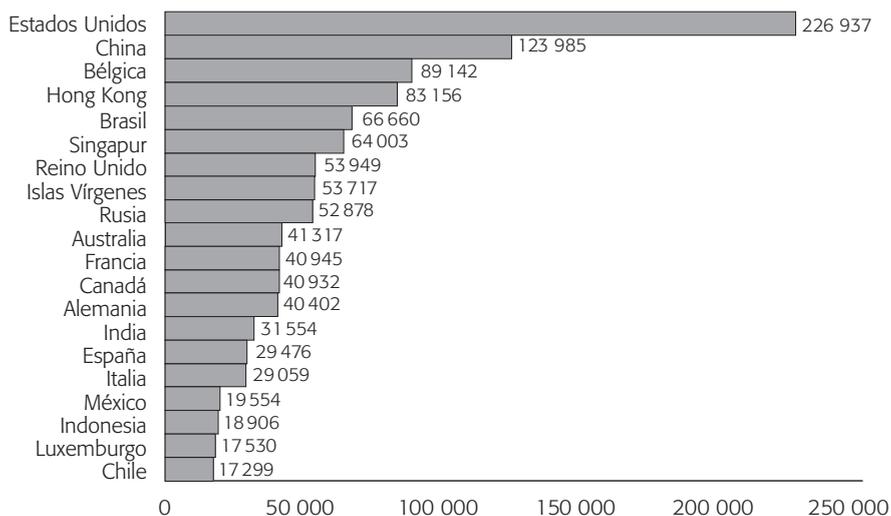
Otro factor adicional que incrementa la demanda de trabajadores en el mercado laboral estadounidense, por ser altamente generadoras de empleo, está relacionado con las inversiones extranjeras directas, de las cuales Estados Unidos es el mayor receptor, así como las inversiones dedicadas a investigación y desarrollo (I+D). Se debe recordar que Estados Unidos fue, hasta los años setenta, un claro exportador de inversión extranjera directa, sin embargo, a partir de los años ochenta, esta situación cambió drásticamente hasta convertirse en el más grande importador de IED.

IMPACTO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA SOBRE LOS EMPLEOS

Se advierte que Estados Unidos es el país que recibe la mayor cantidad de inversión extranjera directa, así como de multinacionales dedicadas a la investigación y el desarrollo (I+D). Y si recordamos, como ya se ha señalado, que este país presenta problemas estructurales de difícil solución en el corto plazo que afectan a sus mercados laborales, se entenderá que aumentan la necesidad y demanda de trabajadores migrantes. Si bien es cierto que las visas temporales se otorgan para todo tipo de trabajadores, las dirigidas a trabajadores altamente calificados se emiten en un número mayor. En la gráfica 21 se observa que el país con el mayor monto monetario por concepto de IED es Estados Unidos con 226 937 millones de dólares. Cabe destacar que es notoria esta cantidad, ya que China, el segundo lugar en recepción de IED, es superada por Estados Unidos por más de 100,000 millones de dólares.

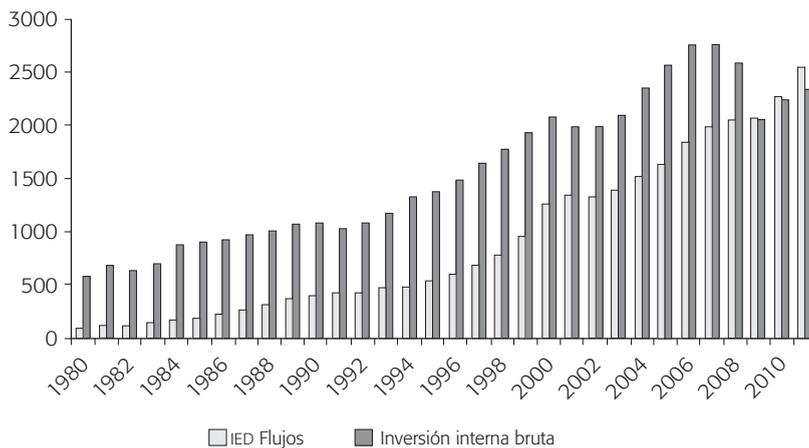
Por otra parte, la gráfica 22 muestra el comportamiento de la inversión interna en comparación con la IED para el periodo 1980-2011; en dicha gráfica se observa un crecimiento acelerado de esta última, logrando emparejar a la inversión interna en 2009 y superándola para el periodo 2010-2011; es importante señalar que la inversión extranjera directa se orienta específicamente hacia actividades productivas de la economía, a diferencia de la inversión de cartera, que se dirige primordialmente hacia el sector especulativo de la economía.

Gráfica 21
MAYORES RECEPTORES DE IED EN EL MUNDO EN 2011
(millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de la UNCTAD STAT.

Gráfica 22
IED E INVERSIÓN INTERNA BRUTA DE ESTADOS UNIDOS, 1980-2011
(mil millones de dólares)

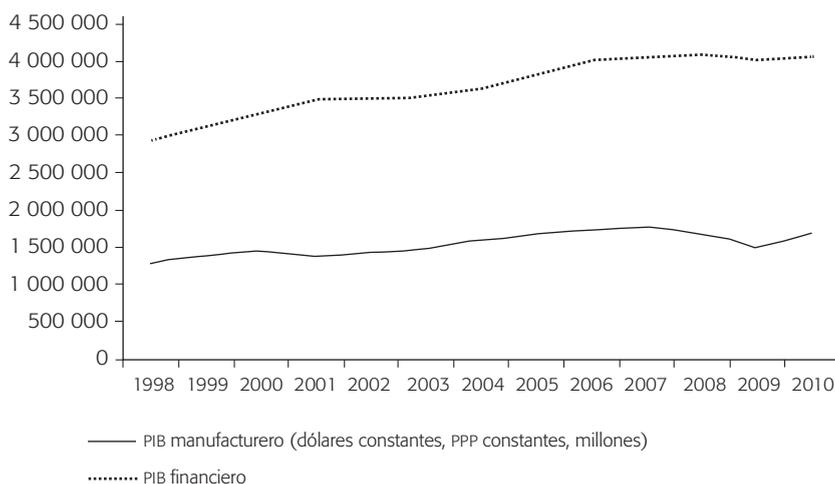


Fuente: Elaboración propia con datos del Bureau of Economic Analysis, s.f.

Si la IED supera a la inversión interna se debe, en gran medida, a que parte de la segunda se ha orientado hacia las actividades especulativas, en lugar de dirigirse hacia las actividades productivas; es relevante subrayar esto, ya que, de acuerdo con Valenzuela (2012), la crisis se produjo debido a que los excedentes/beneficios no se reinvertían productivamente en Estados Unidos, sino que iban a Wall Street y se reciclaban en especulación y consumo, más que en inversión productiva, lo cual habría permitido reconstruir la industria estadounidense, relanzado la producción y equilibrado las balanzas; como consecuencia de esto, el sector financiero creció excesivamente en relación con la economía real.

Las grandes empresas empezaron a invertir más capital en las finanzas, a recomprar las propias acciones, etc., mientras que el crédito bancario creció más para las finanzas y los bienes raíces que para la industria. Dado el volumen de los flujos de capital que se dirigen hacia Estados Unidos y la ansiedad sobre una posible interrupción en los flujos futuros, se mantuvieron las condiciones que favorecen al sector financiero-especulativo con la finalidad de garantizar la llegada de dichos recursos; en este sentido, la gráfica 23 muestra el resultado de esta política, la cual provocó que el producto asociado a la esfera especulativa de la economía superara por un amplio margen al del sector real y productivo estadounidense.

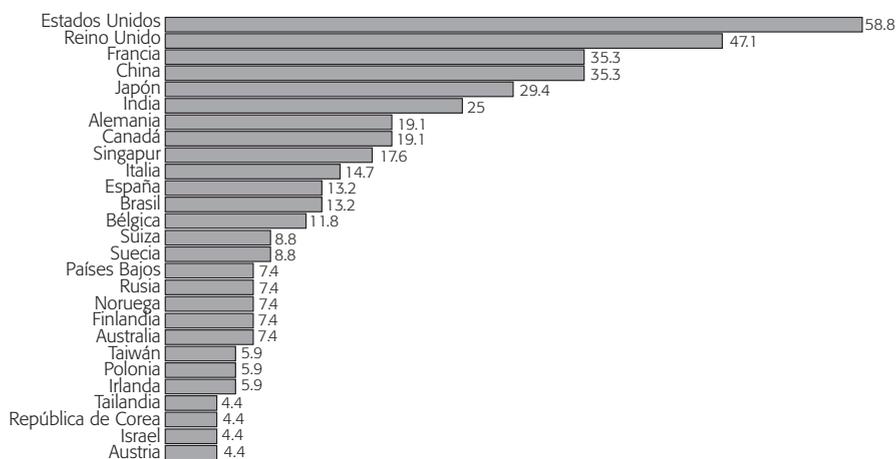
Gráfica 23
 PIB MANUFACTURERO Y PIB FINANCIERO DE ESTADOS UNIDOS,
 1998-2010 (dólares constantes, PPP constantes, millones)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, s.f.

Se debe enfatizar que una parte importante de las inversiones extranjeras directas se destinan al desarrollo de innovaciones en Estados Unidos, ya que las empresas multinacionales dedicadas a la investigación y desarrollo se concentran considerablemente en Estados Unidos (convirtiéndolo en el principal receptor mundial) y en menor medida en Reino Unido (gráfica 24). Destaca que, entre los primeros cinco países receptores, están dos países emergentes, es decir, China e India, que han priorizado la captación de este tipo de inversión para desarrollar innovaciones y conocimientos que les permitan competir a una escala global.

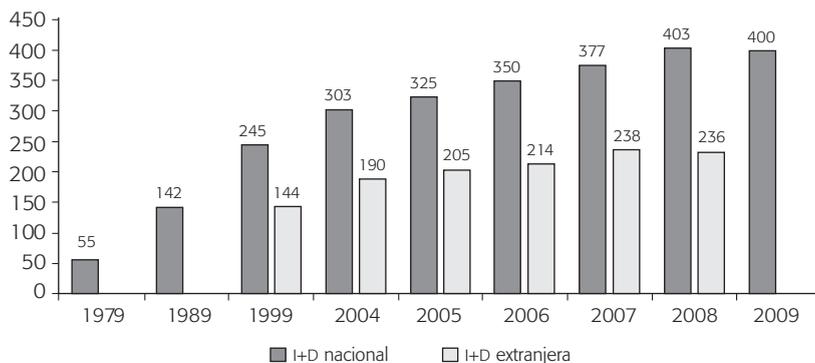
Gráfica 24
UBICACIÓN DE MULTINACIONALES QUE INVIERTEN EN I+D
DE ACUERDO CON LA ENCUESTA DE LA UNCTAD DE 2004
(porcentaje de consultados)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la UNCTAD, 2005.

En cuanto al gasto en I+D realizado por empresas nacionales e internacionales, se destaca una tendencia al alza por parte de las compañías nacionales, que va desde 1970 hasta 2009. Por su parte, el gasto realizado por las empresas transnacionales es mucho menor, pero con una tendencia al alza, ya que representan a poco más del 50 por ciento del gasto interno destinado a la innovación y el desarrollo (véase la gráfica 25).

Gráfica 25
GASTO EN I + D REALIZADO POR COMPAÑÍAS
NACIONALES Y TRANSNACIONALES DE 1979 A 2009
 (miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de la National Science Foundation, s.f.b.

CONCLUSIONES

En relación con los sectores demográficos y educativos, Estados Unidos presenta un conjunto de problemas estructurales que afectan el correcto funcionamiento de sus mercados laborales, pues hay escasez de trabajadores nativos para un conjunto de actividades que son centrales para la actividad económica. Muy particularmente se trata de actividades relacionadas con la economía del conocimiento, proyecto que se plantea como medular para no sólo salir de la profunda crisis que ha vivido Estados Unidos, sino porque además permitirá a este país recuperar su liderazgo mundial.

Para poner en marcha estos proyectos, la nación enfrenta la mayor dificultad a nivel de los trabajadores altamente calificados, segmento laboral que requiere tiempo para formarse y diversas condiciones internas que le permitirían solucionar las enormes exigencias de los mercados laborales. En este sentido, Estados Unidos proyecta complementar sus mercados laborales a través del otorgamiento de visas permanentes a los estudiantes extranjeros más destacados que se gradúan en las profesiones requeridas en las universidades del país, y así evitar que retornen a sus países de origen y se conviertan en posibles “competidores” del proyecto mencionado. Y, por supuesto, mantener las visas temporales de trabajadores altamente calificados que llegan de todas las latitudes del mundo y que, no es extraño, se han mantenido al alza, a pesar de la crisis profunda en la que se ha visto involucrado el país.

Las medidas tomadas en materia de política migratoria estadounidense son soluciones de corto plazo que permiten a Estados Unidos aprovecharse de los alumnos más sobresalientes en parte por otros países, por lo tanto, dichas medidas son por demás ventajosas para los estadounidenses, quienes reciben una especie de contribución del resto del mundo y, al mismo tiempo, representan una pérdida en términos de capital humano para los países que no lograron retener a su población más calificada.

FUENTES

BACHU, A.

1996 *Fertility of American Women: June 1995 (Update)*, U.S. Census Bureau, Current Population Reports, Population Characteristics (agosto), pp. 20-499.

1995 *Fertility of American Women: July 1994*, U.S. Census Bureau, Current Population Reports, Population Characteristics (agosto), pp. 20-482.

BACHU, A. y M. O'CONNELL

2001 *Fertility of American Women: June 2000*, U.S. Census Bureau, Current Population Reports, Population Characteristics, octubre, pp. 20-526.

1998 *Fertility of American Women: June 1998*, U.S. Census Bureau, Current Population Reports, Population Characteristics, septiembre, pp. 20-526.

BANCO MUNDIAL

s.f. "Health Indicators", en <<http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN>>.

BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS INTERNATIONAL DATA

s.f. "Direct Investment and Multinational Companies", *International Data*, en <http://www.bea.gov/iTable/index_MNC.cfm>.

BUREAU OF EDUCATIONAL AND CULTURAL AFFAIRS

2013 "Wich Fulbright Is Right for Me?", *The Fulbright Program*, en <<http://eca.state.gov/fulbright/fulbright-programs/program-summaries>>.

BUREAU OF LABOUR STATISTICS

2012 "Foreign Born Workers: Labor Force Characteristics in 2011", United States Department of Labor, Washington, D.C.

2011 "Foreign Born Workers: Labor Force Characteristics in 2010", United States Department of Labor, Washington, D.C.

- 2010 "Foreign Born Workers: Labor Force Characteristics in 2009", United States Department of Labor, Washington, D.C.
- 2009 "Foreign Born Workers: Labor Force Characteristics in 2008", United States Department of Labor, Washington, D.C.
- 2008 "Foreign Born Workers: Labor Force Characteristics in 2007", United States Department of Labor, Washington, D.C.
- 2007 "Foreign Born Workers: Labor Force Characteristics in 2006", United States Department of Labor, Washington, D.C.
- 2006 "Foreign Born Workers: Labor Force Characteristics in 2005", United States Department of Labor, Washington, D.C.
- 2005 "Foreign Born Workers: Labor Force Characteristics in 2004", United States Department of Labor, Washington, D.C.
- 2004 "Foreign Born Workers: Labor Force Characteristics in 2003", United States Department of Labor, Washington, D.C.

CANALES, A.

- 2011 "Las profundas contribuciones de la migración latinoamericana a Estados Unidos", en J. Martínez, *Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques*, Santiago de Chile, CEPAL.

CAVE, DAMIEN

- 2011 "Better Lives for Mexican Cut Allure of Going North", *The New York Times*, sec. "Nation/World", 6 de julio.

CHRONICLE OF HIGHER EDUCATION, THE

- 2010 "College Completion. 2010 Graduation Rates", en <http://collegecompletion.chronicle.com/state/#state=thefederaldistrict§or=public_four>.

DABAT, A., P. LEAL y S. ROMO

- 2012 "Crisis mundial, agotamiento del neoliberalismo y de la hegemonía norteamericana: contexto internacional y consecuencias para México", *Norteamérica. Revista Académica*, año 7, no. 2, julio-diciembre.

DABAT, A. y S. ORDÓÑEZ

- 2009 "Globalización, conocimiento y nueva empresa transnacional: desafíos y problemas para los países en desarrollo", en A. Dabat, coord., *Cambio histórico mundial, conocimiento y desarrollo*, México, IIEC, UNAM/Juan Pablos, pp. 223-260.

Downs, B.

2003 *Fertility of American Women: June 2002*, U.S. Census Bureau, Current Population Reports, Population Characteristics, octubre, pp. 20-548.

DUDLEY, BRIER

2011 "Microsoft Partners Made \$580 Billion Last Year, IDC Says", *The Seattle Times*, en <http://seattletimes.com/html/technologybrierdudleysblog/2014590517_microsoft_partners_made_580_bi.html>, consultada el 25 de noviembre de 2012.

INSTITUTE OF INTERNATIONAL EDUCATION

Varios "Open Doors Data, Fast Facts", en <http://www.iie.org/Research-and-años_Publications/Open-Doors/Data/Fast-Facts>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI)

2012 "Saldo neto migratorio negativo para la población nacional, segundo trimestre de 2012", *Boletín de prensa*, no. 330/12, en <<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2012/septiembre/comunica2.pdf>>.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (LABORSTAT)

s.f. Labour Statistics Database, en <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/eapep_E.html>.

KRUGMAN, P.

2012 "El estímulo del Iphone", *El País*, sec. "Opinión", 16 de septiembre, en <http://economia.elpais.com/economia/2012/09/14/actualidad/1347641376_523817.html>, consultada el 16 de enero de 2013.

LAWLER, J.

2010 *Fertility of American Women: 2008*, U.S. Census Bureau, Current Population Reports, Population Characteristics, noviembre, pp. 20-563.

2008 *Fertility of American Women: 2006*, U.S. Census Bureau, Current Population Reports, Population Characteristics, agosto, pp. 20-558.

2005 *Fertility of American Women: June 2004*, U.S. Census Bureau, Current Population Reports, Population Characteristics, diciembre, pp. 20-555.

MOSISA, A.

2002 "The Role of Foreign-Born Workers in the U.S. Economy", *Monthly Labor Review*, mayo.

NATIONAL SCIENCE FOUNDATION

s.f.a. "Graduate Students and Postdoctorates in Science and Engineering", en <http://www.nsf.gov/statistics/nsf11311/content.cfm?pub_id=4072&id=2>.

s.f.b. <<http://www.nsf.gov/statistics/infbrief/nsf12317/>>; NCSES Topics/Research and Development, en <<http://www.nsf.gov/statistics/topics.cfm>>.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

s.f.a. "Statistics, Education and Training, Education and Skills, Expenditure by Nature and Resource by Category", en <<http://stats.oecd.org/>>.

s.f.b. <<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=9185>>.

2010 "PISA 2009 at a Glance", OECD, en <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095298-en>>.

POLLIN, ROBERT

2011 "Back to Full Employment", *New Democracy Forum*, pp. 13-31.

POPE, JUSTIN

2012 "College Costs: New Research Weighs The True Value of a College Education", *Huff Post Money*, en <http://www.huffingtonpost.com/2012/08/20/college-costs-new-research-weighs-value-of-college-education_n_1813337.html>, consultada el 26 de enero de 2013.

PRESTON, JULIA

2012 "Republicans Push Bill to Help Foreign Science Graduates Stay", *The New York Times*, 18 de septiembre.

SHORT, K.

2011 "The Research Supplementary Poverty Measure: 2010", U.S. Census Bureau, Consumer Income, noviembre, pp. 60-241.

SOCIAL SECURITY WEBSITE

2012 *Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin*, en <<http://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/supplement/2012/supplement12.pdf>>.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD)

2011 <<http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>>.

2005 “World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D”, en <<http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=6087&intItemID=3489&lang=1&mode=downloads>>; UNCTADstat.

U.S. CENSUS BUREAU

2012 “The 2012 Statistical Abstract, Education, Higher Education: Degrees”, en <http://www.census.gov/compendia/statab/cats/education/higher_education_degrees.html>.

U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY

2003- “Yearbook of Immigration Statistics”, Washington, D.C., U.S. Government
2012 Printing Office, en <<https://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics>>, <<http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook.pdf>>.

1997- “Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service”, Wash-
2003 ington, D.C., U.S. Government Printing Office, en <<http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook.pdf>>.

U.S. NATIONAL CENTER FOR EDUCATION

s.f. “Data and Tools Education Data Analysis Tool” (EDAT), en <<http://nces.ed.gov/edat/>>.

VALENZUELA, JOSÉ

2012 “América Latina: alternativas frente a la crisis”, *La Jornada de Oriente*, sec. “Opinión”, 24 de enero.

Instituciones, transición demográfica y riesgos del sistema de pensiones

ENRIQUE LEONARDO KATO VIDAL*
CLAUDIA CÁRDENAS AGUILAR**

RESUMEN

Factores como el aumento en la esperanza de vida, la precariedad laboral y la escasez de empleos para adultos mayores afectan los sistemas de pensiones. Nuestra hipótesis establece que la migración del sistema de pensiones de reparto al de capitalización individual no elimina el riesgo financiero causado por la longevidad de la población. Se sigue la estrategia de contrastación de Poterba (2001; 2004), quien relaciona la estructura poblacional con la tasa de interés en Estados Unidos y Canadá. Se concluye que la movilidad internacional de capitales benefició a los países que envejecieron primero y que actualmente tenemos un mayor reto para lograr pensiones suficientes.

Palabras clave: Envejecimiento poblacional, tasa de interés, sistemas de pensiones, México.

ABSTRACT

Factors like a rising life expectancy, precariousness in the job market, and lack of jobs for older adults affect pension systems. Our hypothesis states that the move from the distributive system to one based on personal capitalization accounts does not eliminate the financial risks posed by the population's increasing longevity. We follow Poterba's contrast strategy (2001, 2004), which correlates population structure with the interest rate in the United States and Canada. The authors conclude that international capital mobility benefited the countries that aged first and that we are currently facing a greater challenge to achieving adequate pensions.

Key words: population aging, interest rate, pension systems, Mexico.

* Profesor de tiempo completo, Facultad de Contaduría y Administración (FCA), Universidad Autónoma de Querétaro, enrileo@gmail.com

** Colaboradora del Cuerpo Académico Consolidado de Innovación y Cultura, FCA, Universidad Autónoma de Querétaro, clauzzz@gmail.com

INTRODUCCIÓN

El problema al que nos enfrentamos al estudiar los sistemas de pensiones es que, en la mayoría de los países, a partir de las últimas décadas del siglo xx y lo que va del siglo xxi, se observan aumentos constantes en la esperanza de vida después de la edad de jubilación y una disminución paulatina en las tasas de natalidad, al mismo tiempo que los acuerdos informales basados en la comunidad y la familia se debilitan (World Bank, 1994). El resultado para algunos es una inminente crisis causada por el envejecimiento de la población que amenaza no sólo a los adultos mayores, sino a las futuras generaciones, las cuales tendrán que asumir, directa o indirectamente, gran parte de la carga que representa proporcionar ayuda a los ancianos. Dicha situación pone en riesgo la sustentabilidad de los sistemas de pensiones, así como las finanzas familiares. Una síntesis de esta problemática la ofrece el Fondo Monetario Internacional (IMF, 2012) al advertir que la longevidad creciente representa un riesgo para generar el ingreso suficiente y con ello mantener la dinámica económica que impone la transición demográfica.

Los sistemas de pensiones son una institución cuyo propósito es proveer a los pensionados el ingreso suficiente que les permita mantener un nivel y calidad de vida acordes al que tenían antes de la edad de retiro. Las instituciones surgen como soluciones consensuales a problemas colectivos. Son un conjunto de organizaciones públicas y privadas que funcionan como mecanismos normativos, jurídicos y socioculturales, conformadas a través de un conjunto de ideas, creencias, valores y reglas que condicionan las formas del intercambio social. La principal función de una institución en la sociedad es reducir la incertidumbre, otorgando estabilidad a las interacciones humanas (Scott, 2001). En ese sentido, los sistemas de pensiones son de suma importancia para el desarrollo de una economía, ya que son instancias que procuran normalizar el comportamiento de un grupo de individuos, tanto que trascienden las voluntades individuales al identificarse con un propósito que se considera un bien social.

Desde el enfoque económico, se pretende que la institución de los sistemas de pensiones procure el desarrollo de nuestras sociedades a través de una transición de un nivel económico concreto a uno más avanzado. Este desarrollo se logra a través de un proceso de transformación estructural del sistema económico a largo plazo, con el consiguiente aumento de los factores productivos disponibles y orientados a su mejor utilización; teniendo como resultado un crecimiento equitativo entre los sectores de la producción. El desarrollo implica mejores niveles de vida para la población y no sólo un crecimiento del producto, por lo que representa cambios cuantitativos y cualitativos.

Cabe preguntarse ¿cómo logran los sistemas de pensiones proporcionar ingresos a la población pensionada? y ¿cómo obtener ingresos suficientes para mantener la dinámica económica cuando existe un alto porcentaje de población adulta mayor? El principal problema reside en el inesperado aumento de la longevidad, que significa un riesgo financiero para los administradores de los fondos y para los que proveen los beneficios otorgados por las pensiones, quienes tendrán que asumir los crecientes pagos derivados de la seguridad social y de las pensiones, por encima de lo pronosticado.

Al tiempo que México transita en sus primeras etapas hacia el envejecimiento poblacional, Edwin van Gameren (2010) considera que en nuestro país algunos trabajadores que actualmente contribuyen a un plan de jubilación podrían no recibir una pensión mínima cuando hayan llegado a la edad de retiro, ya que no cumplen con el requisito del número mínimo de años de contribución. La situación es aún más crítica, porque en México cerca del 60 por ciento de la población ocupada no cuenta con seguro social a través de sus empleos y sólo cerca de quince millones de personas están cubiertas, lo cual significa apenas un tercio de la población económicamente activa (PEA).

Un análisis crucial para nuestro trabajo es la relación que subyace entre el envejecimiento poblacional y su efecto sobre las tasas de interés, ya que éstas determinan en gran medida los beneficios que recibirán los pensionados, derivados de sus ahorros para la jubilación. Un indicio de la influencia del envejecimiento poblacional en las tasas de interés se halla en los trabajos de Poterba (2001), quien derivó las estimaciones anuales de la demanda agregada de activos financieros y analizó los retornos de inversión. Con información sobre la distribución por edades de la población en Estados Unidos entre 1926 y 1999, sus estimaciones reflejan el perfil de edad de la demanda de activos financieros, aunque no reflejan la demanda de activos en los planes de pensiones de cuentas individuales de capitalización con prestación definida, que si bien han disminuido en importancia, aún representan una parte sustancial de los mercados financieros. Posteriormente, calcula la relación entre el tamaño de la demanda global de inversión y la relación precio-dividendo de las acciones ordinarias. Poterba encuentra una relación amplia y estadísticamente significativa entre la demanda esperada de los activos, por un lado, y los precios del mercado de valores, por el otro. Lo que no sucede con los retornos reales de inversión (Poterba, 2004).

La metodología que se utiliza en esta investigación es exploratoria, descriptiva, explicativa y causal. El trabajo se divide en cinco apartados: en el primero se halla la introducción; en el segundo, se expone que la sustentabilidad financiera de los sistemas de pensiones se encuentra en riesgo, debido a la disminución en la tasa de natalidad y a la mayor esperanza de vida, es decir, al envejecimiento poblacional que había sido subestimado en épocas pasadas; el tercer apartado corresponde al crecimiento pobla-

cional, en el que desarrollamos la concepción de la teoría económica respecto del paso del tiempo y de las decisiones intertemporales que deben enfrentar los individuos a lo largo de su ciclo de vida; en el cuarto apartado se diseña un esquema estratégico para las decisiones de inversión intertemporal con dos jugadores que envejecen en dos periodos distintos; finalmente, en el quinto apartado, se concluye que los sistemas de pensiones han proporcionado cada vez menores ingresos en las últimas décadas y se prevé que persista esta tendencia negativa. Por último, se ofrecen las conclusiones.

Un resultado relevante es que los países desarrollados, ya envejecidos y con altas tenencias de capital, se han beneficiado en épocas pasadas por la exportación de sus capitales a países en desarrollo, intensivos en mano de obra y con bajas tenencias de capital. Las precarias condiciones de jubilación del México envejecido en las próximas décadas muestran la necesidad de políticas públicas enfocadas en asegurar condiciones de bienestar a los pensionados, políticas precautorias más allá del aumento en la edad de jubilación. La "Encuesta de trayectorias laborales" (Consar, 2012b) reporta que la densidad de afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) fue del 38.2 por ciento, es decir, en promedio, de cada cien semanas, el trabajador sólo estuvo asegurado treinta y ocho semanas. Las recomendaciones van por distintos caminos: *a*) acrecentar los ingresos de los trabajadores, para aumentar así los fondos de pensión; *b*) incrementar las tasas de cobertura de la seguridad social, especialmente a jóvenes y adultos mayores, sector en el que es mayor la exclusión del empleo con prestaciones sociales y *c*) reconocer la densidad incompleta de cotización, es decir, que ante el hecho de que no todos los trabajadores lograrán pensionarse, se requieren mecanismos parciales de pensión adicionales al retiro de lo ahorrado, en los casos de la negativa de pensión.

SUSTENTABILIDAD FINANCIERA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Una manera de acercarnos al envejecimiento poblacional previsto para México en las próximas décadas es tomar la experiencia del continente europeo, donde se observa una mayor transición demográfica, y el caso de Estados Unidos, que actualmente está pensionando a los nacidos en la generación del *baby boom*. Estas experiencias sirven para referenciar la transición demográfica que comenzamos a experimentar en nuestro país y, a partir de ello, anticipar algunos efectos sobre los sistemas de pensiones. Para Estados Unidos, Canadá y Australia, las dos décadas posteriores a la segunda guerra mundial significaron el regreso a casa de hombres jóvenes, quienes después de periodos de servicio en la guerra iniciaron sus propias familias, provocando un

considerable incremento en el número de nacimientos entre 1946 y 1964. Este incremento estratosférico en la tasa de natalidad es conocido como el *baby boom*, pero a partir de 1965 la tasa de natalidad cayó abruptamente. Sólo en Estados Unidos se registraron 76 000 000 de niños, y cerca de mil millones de nuevos nacimientos en el mundo.

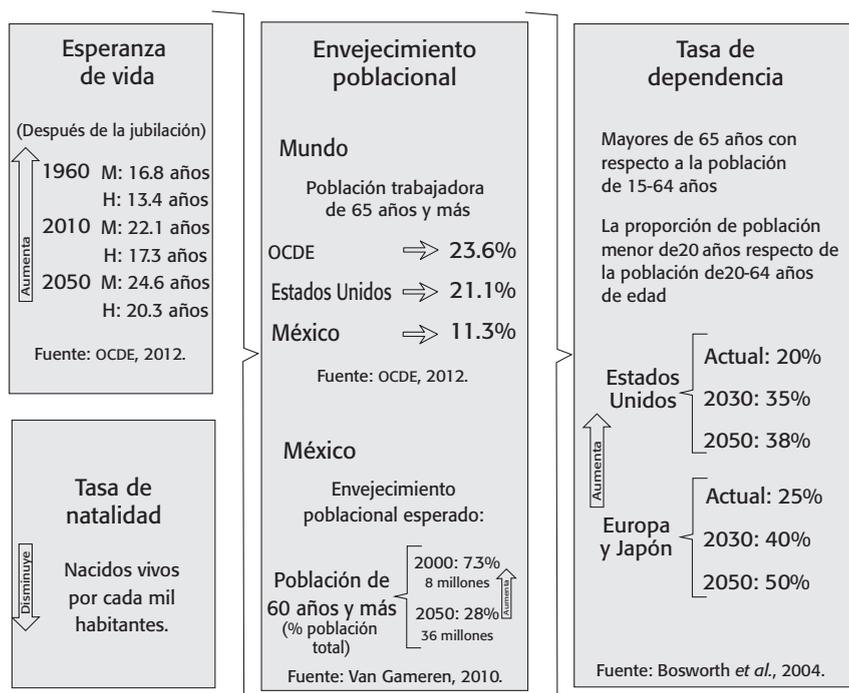
Los vínculos entre los sistemas de pensiones y el aumento en la esperanza de vida después de la jubilación (que ahora tienen lugar en al menos veinte de los treinta y cuatro países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE) actúan como un mecanismo para difundir el costo de la pensión entre generaciones y ayudar al sistema de ingresos de jubilación a ser financieramente sostenible en el largo plazo. En México, la nueva fuerza laboral está obligada a unirse a la nueva financiación de pensiones de gestión privada, a través de Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), bajo un esquema de contribución definida (Whitehouse y Queiser, 2007). La misma OCDE se pregunta ¿por qué han elegido mayoritariamente los países vincular los niveles de prestaciones a la esperanza de vida, más que a la edad de jubilación? La respuesta es que si la gente se sigue jubilando a la misma edad que en la actualidad, entonces los beneficios disminuirán a medida que crece la esperanza de vida (OCDE, 2011). La idea es que la gente trabajará más para compensar el déficit privado.

Veamos cómo funciona el envejecimiento poblacional. Entre las variables fundamentales en nuestro análisis, tenemos la edad de jubilación, la esperanza de vida y la promesa de pensión. La figura 1 muestra que en los países de la OCDE, entre 1960 y el cambio de siglo, la esperanza de vida después de la edad de jubilación ha aumentado cuatro y seis años en promedio para hombres y mujeres, respectivamente, al tiempo que se espera que hacia 2050 aumente 3 y 2.4 años más para hombres y mujeres, respectivamente; aun cuando muchos países de la OCDE ya han legislado aumentos graduales en la edad de jubilación en el futuro. Al mismo tiempo, en Europa y Estados Unidos ha disminuido la tasa de natalidad.

En México, la tasa de natalidad (nacidos vivos por cada mil habitantes) ha caído drásticamente del 28.8 al 17.8 por ciento de 1990 a 2010 y sigue disminuyendo, de manera que hacia 2050 se pronostica una tasa bruta de natalidad del 11.1 por ciento, según estadísticas y pronósticos del Conapo (2012). Lo que se prevé es un envejecimiento poblacional paulatino y, posteriormente, acelerado, ocasionado por el aumento en la esperanza de vida después de la jubilación, al mismo tiempo que disminuye la tasa de natalidad. El envejecimiento poblacional, medido como el porcentaje de población activa con 65 años de edad, es del 23 por ciento en los países miembros de la OCDE, lo que los ubica en etapas avanzadas de envejecimiento, a diferencia de México (el 11 por ciento), que aún se halla en una etapa más temprana, en la que este fenómeno, dentro del proceso de transición demográfica, se ha denominado bono demográfico.

Este hecho es similar en otros países de América Latina, como Brasil y Colombia (Van Gameren, 2010).

Figura 1
TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA EN EUROPA, ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO



Nota: El aumento paulatino en la esperanza de vida, aunado a una disminución en la tasa de natalidad se traduce en envejecimiento poblacional acelerado.

Fuente: Elaboración propia.

El declive de las cohortes más jóvenes implica que, a mediano y largo plazo, la proporción de la gente mayor aumentará severamente en muchos países de América Latina. En México, la población mayor de 65 años de edad se encuentra estable con casi el 5 por ciento de la población total, mientras que en la población menor de 15 años de edad se ha observado una disminución del porcentaje de población alrededor del 30 por ciento, el punto en el que otros países se encontraban en 1970. Se espera que la población de edad avanzada en México comience a crecer de forma similar a la de otros países (Van Gameren, 2010), donde la población de 60 años y más crezca de entre ocho millones, en el año 2000, a más de treinta y seis millones, en 2050,

incrementándose del 7.3 por ciento existente en el año 2000 al 17.5 en 2030 y al 28 por ciento en 2050.

La tasa de dependencia de la población envejecida se expresa como el número de personas en edad laboral por cada persona en edad dependiente. En los países donde la tasa de dependencia de la población envejecida va en aumento, cada vez hay más personas con derecho a solicitar un plan de pensión (más adultos mayores) y se espera que descienda el número de individuos que contribuyen a financiar los planes de pensiones, debido a la disminución de la fuerza de trabajo, lo que a su vez reduce las posibilidades para obtener una pensión. Según van Gameren (2010), en la actualidad la situación de los ingresos de los adultos mayores no es buena, en parte por la falta de una pensión de retiro, ya que, para los trabajadores, las consideraciones financieras son importantes en el momento de tomar la decisión de retirarse o continuar trabajando.

En relación con los planes de retiro, poco más del 60 por ciento de la PEA no cuenta con seguro social a través de sus empleos y apenas un tercio de los trabajadores se encuentra cubierto: cerca de quince millones de personas. Aunque la seguridad social no implica precisamente participar en un programa de pensión, ésta serviría como indicador, pues van Gameren (2010) considera que algunos trabajadores que actualmente contribuyen a un plan de pensión quizá no recibirán una pensión mínima una vez que hayan llegado a la edad de retiro, al no cumplir con la regla del número mínimo de años de contribución. Para los nuevos participantes del mercado de trabajo, el ingreso en la vejez no está garantizado. Las generaciones de trabajadores que se jubilen bajo el nuevo esquema no sabrán lo que implica una promesa de pensión, ya que este esquema ha desaparecido para quienes no logren los requisitos mínimos. Según cálculos actuariales realizados por diversos investigadores, no lograr una pensión en el futuro no solamente dependerá de cumplir el requisito del tiempo cotizado, pues aun cuando se cumpla con éste, queda pendiente saber el valor de los recursos acumulados, de ello dependerá no sólo la negativa de pensión, sino el acceso a una pensión mínima, o bien a retirar los recursos en una sola exhibición, sin más beneficios.¹

La participación laboral y la obtención de una pensión de retiro son algunas opciones para los individuos, pero no son todas, ya que las personas pueden decidir seguir trabajando aún después de recibir una pensión al final de su carrera laboral en un empleo o no. Posterior a la reforma a la Ley del ISSSTE de 2007, si una persona se jubila ya no podrá emplearse nuevamente en un trabajo formal, pues tendría que renunciar a la jubilación, esto en virtud de que ahora se permite la portabilidad de derechos. Un análisis para México sobre la decisión conjunta de participación laboral y retiro

¹ Agradecemos a uno de los dictaminadores anónimos esta observación.

considera las siguientes situaciones (Van Gameren, 2010): *a*) sin empleo, sin beneficios de retiro; *b*) sin empleo, sólo beneficios de retiro; *c*) trabajo informal, sin beneficios de retiro; *d*) trabajo formal, sin beneficios de retiro y *e*) beneficios de retiro en combinación con un empleo formal o informal. La muestra utilizada sólo incorpora datos de hombres, ya que la mayor proporción de las mujeres de más de cincuenta años no tiene un empleo ni recibe una pensión y la mayoría nunca se empleó en un trabajo remunerado, por lo que no contribuyó a un plan de pensión.

Si se consideran las condiciones precarias y los retos que enfrentan los sistemas de seguridad para la vejez, el análisis de 2003 sobre el empleo y las pensiones para el retiro es alarmante, al mostrar que el 47 por ciento de la población adulta mayor en México no tenía un empleo ni contaba con una pensión; a la vez que el 28.5 por ciento de la población estaba ocupada en un empleo informal y, en consecuencia, no contaba con una pensión. Esto muestra que alrededor del 75 por ciento de la población total está desprotegida del riesgo en la vejez. ¿Qué pasa con el sistema de pensiones?, ¿de qué manera se asegura el consumo futuro de las personas que deberían estar ahorrando para su edad de retiro de la actividad laboral?

CRECIMIENTO POBLACIONAL Y DECISIONES INTERTEMPORALES

La relevancia de la hipótesis del ciclo vital (HCV) para un país depende de la existencia de un núcleo suficiente de hogares que sean capaces de trasladar al futuro recursos suficientes para procurar la vejez, con un nivel de vida acorde con el de antes de la jubilación (Mankiw, 2005). En este modelo, un individuo uniforma su consumo durante su vida, ahorra y acumula riqueza durante sus años de trabajo para desahorrar su riqueza y financiar su jubilación (Modigliani, 1966). El modelo de generaciones traslapadas (Blanchard y Fischer, 1989) es utilizado frecuentemente porque permite estudiar las implicaciones agregadas del ahorro del ciclo de vida de los individuos. Dicho modelo sostiene que el *stock* o acervo de capital es generado por los individuos que ahorran durante sus vidas laborales para financiar su consumo durante el retiro. Parte del supuesto de que la población se renueva (recambio poblacional), lo que significa que continuamente nacen nuevos individuos que sustituyen a quienes van muriendo.

La vida para cada individuo presenta dos periodos definidos: 1) de actividad económica (trabajador activo) y 2) de jubilación (trabajador pasivo). La utilidad de un individuo depende del consumo en ambos periodos de su vida y busca siempre maximizar su utilidad sujeta a su restricción presupuestaria. El tipo de interés determina qué porcentaje de los ingresos consumirá en el primer periodo y el ahorro generado en éste determinará el consumo en la segunda etapa (Romer, 2002). Se intenta

mostrar que la influencia de la seguridad social sobre el crecimiento económico, denotado por su efecto en el ahorro privado y el *stock* de capital, depende de la solidaridad intergeneracional por parte de los individuos. La seguridad social permite que cada individuo pague una contribución al sistema previsional cuando es joven, en el primer periodo, para que cada jubilado reciba una pensión cuando es mayor, en el segundo periodo (López, 2006).

En el sistema de capitalización (*Fully Funded System*), la aportación es definida y los beneficios de la pensión están en función del rendimiento de las contribuciones que el individuo hizo en el tiempo, donde r es la tasa de rentabilidad del sistema. Por su parte, en el sistema de reparto (*Pay-as-You-Go System*) o sistema de pagos con cargos a los ingresos corrientes, los beneficios son definidos y dependen de las contribuciones de los individuos jóvenes, bajo el supuesto de que el pensionado ya aportó en su juventud para el pago de las pensiones de los jubilados, donde n es la tasa de rentabilidad del sistema que depende del crecimiento poblacional (López, 2006). Específicamente en los sistemas de capitalización individual, la seguridad social proporciona una tasa de rentabilidad igual a la del ahorro privado, siendo el consumo indiferente al tipo de ahorro realizado por el individuo.

Por ello no existen efectos del sistema de capitalización sobre el ahorro total y sobre la acumulación. En nuestra discusión, esto significa que el comportamiento optimizador del sujeto se traduce en la conocida relación marginal de sustitución entre consumos: el ahorro privado o público, en este caso no altera el nivel de utilidad del sujeto. Respecto del sistema de reparto, podemos afirmar que la tasa de rentabilidad del ahorro en seguridad social es la tasa de crecimiento poblacional, en vez de la tasa de interés, debido a que las pensiones de los jubilados en el periodo en que reciben su pensión se financian mediante las cotizaciones de los trabajadores existentes en ese instante. El equilibrio presupuestario del sistema de seguridad social exige que el total de las contribuciones hechas por la cantidad de individuos que trabajan en un mismo periodo, sea igual a las contribuciones hechas por la cantidad de individuos que trabajarán en el siguiente periodo. Por lo que la tasa de rentabilidad del sistema es la tasa de crecimiento de la población. El gobierno puede pagar una rentabilidad n porque en cada periodo cada vez hay más individuos que contribuyen a la seguridad social, suponiendo igualdad de ingresos. Debido a que éste es un sistema de transferencias, y no de ahorro, la única fuente de capital de la economía es el ahorro privado.

Por definición $S=Y-C$, el ahorro (S) depende del ingreso (Y) una vez deducido el consumo (C). Para estudiar la realidad de México aceptamos el supuesto de no ponzi ($Y \geq C$) que es una condición de solvencia (Kamihigashi, 2006). Cuando se formula el problema del consumidor, este supuesto es una restricción sobre la deuda. Esta condición obliga a que el valor presente de la riqueza en el infinito no sea nega-

tivo. Bajo estas consideraciones, podríamos diferenciar entre los participantes del sistema de pensiones y los excluidos:

- *Caso 1.* La renta actual es igual al consumo actual ($Y=C$), lo que implica que el ahorro es nulo, podemos afirmar que quienes se encuentren en esta situación están excluidos del sistema de pensiones, al no incurrir en ahorro voluntario ni obligatorio. Para los trabajadores que se encuentren bajo esta condición, el consumo está condicionado al ingreso laboral obtenido en cada periodo.
- *Caso 2.* La renta es mayor que el consumo ($Y>C$), el consumo del segundo periodo depende de $(1+r)S$, es decir, de la tasa de interés y del ahorro. Los trabajadores considerados en esta situación financian su consumo futuro a partir de dos fuentes: *a*) su ingreso laboral y *b*) su ingreso financiero, que depende del ahorro y la tasa de interés.

De acuerdo con la teoría neoclásica del crecimiento, el lento crecimiento de la fuerza de trabajo asociada con el envejecimiento poblacional debe reducir la demanda de inversión interna, compensada en parte o totalmente por la disminución esperada en el ahorro nacional. Una cuestión fundamental para los futuros retornos de inversión y para los flujos transfronterizos de capital es si el envejecimiento poblacional en los países de altos ingresos reducirá la tasa de inversión interna más de lo que se reduce el ahorro. Para los países industrializados de altos ingresos, los cuales están envejeciendo más rápido que los países en desarrollo, la demanda interna de fondos de inversión podría inicialmente caer más rápido que el ahorro nacional, causando con ello que los fondos de inversión se dirijan a países en desarrollo, donde existe una fuerte demanda de inversión. Faltaría explicar por qué para los países industrializados en su conjunto es viable mantener grandes y sostenidos excedentes de cuenta corriente con las naciones en desarrollo, lo que equivale a la exportación de una parte de sus altos ahorros para financiar inversiones productivas en estos países.

Conviene precisar que el fenómeno de financiarización, la búsqueda de rendimientos máximos, al tiempo que se subestiman los riesgos, ha eliminado gradualmente la separación entre los mercados de dinero de corto plazo y el de capitales de largo plazo, mediante la utilización de opciones financieras, futuros títulos de deuda, etc. (Correa *et al.*, 2013: 259-260). Los fondos de pensión o inversionistas institucionales han aportado enormes cantidades de dinero al circuito financiero para cubrir sus compromisos. Así, aunque los fondos sean de los trabajadores de una nación, estos recursos pueden financiar actividades en cualquier parte del mundo. Para países como México, la financiarización ha significado mayor presión sobre la actividad productiva para la obtención de ganancias.

En términos económicos, se clasificaría a las naciones en desarrollo como intensivas en trabajo, calificativo que surge de su abundancia relativa de mano de obra. En contraparte, las naciones desarrolladas se califican como intensivas en capital, debido a la escasez relativa de trabajo y la abundancia relativa de ahorros y de bienes de capital (Dollar, 1986). La distribución desigual de factores en las naciones del mundo provoca flujos internacionales de recursos. La dirección de esos flujos es precisa. Los migrantes se dirigen a las naciones desarrolladas porque, ante la escasez de mano de obra, podrían recibir mayores salarios por su trabajo, comparados con los salarios de sus lugares de origen (Krugman y Obstfeld, 2006). A su vez, los capitales que son relativamente abundantes en las naciones desarrolladas quizás reciban mayores rendimientos si se invierten en las naciones en desarrollo, como es el caso de los administradores de los fondos de pensiones. Este resultado es conocido en los modelos de economía internacional. Se basa en el principio de la productividad marginal del capital que refleja, aproximadamente, la tasa de interés o la de rendimiento sobre aquél (Caselli y Feyrer, 2005). Existe una relación inversa entre la tasa de rendimiento y la productividad del capital. Empíricamente, Asiedu (2002) utiliza el recíproco del PIB per cápita para determinar la escasez del capital en una economía. Esta aproximación permite diferenciar entre las economías exportadoras y receptoras netas de capital.

INVERSIÓN, PENSIONES Y TASA DE INTERÉS

En México, como en otros países, la población está incrementando su esperanza de vida sin aumentar simultáneamente los ahorros para la pensión. El Fondo Monetario Internacional alertó al mundo sobre un riesgo de longevidad, surgido de un aumento continuo de la esperanza de vida posterior a la jubilación. Aunque en el corto plazo sean pequeños los errores de los pronósticos de longevidad, en el largo plazo los efectos se acumulan para las finanzas públicas y privadas, y llegan a representar varios puntos porcentuales del producto nacional (IMF, 2012). La evidencia presentada por el Fondo Monetario contrasta con las tendencias en México, donde la población joven cuenta con condiciones laborales precarias en comparación con generaciones previas. Además, los sueldos actuales han perdido poder de compra y menos jóvenes cuentan con afiliación a la seguridad social. Por lo que en el IMSS aumenta la edad de la población de los trabajadores derechohabientes. La Dirección de Incorporación y Recaudación del IMSS reporta que, en el 2000, seis de cada diez afiliados tenía 34 años de edad o menos, tres de cada diez pertenecía al grupo de 35 a 49 años y una de cada diez de 50 o más; en 2011, las proporciones eran de cinco, cuatro y uno de cada diez, respectivamente, para las edades de 34 años y menos, de 35 a 49 y de 50 y más.

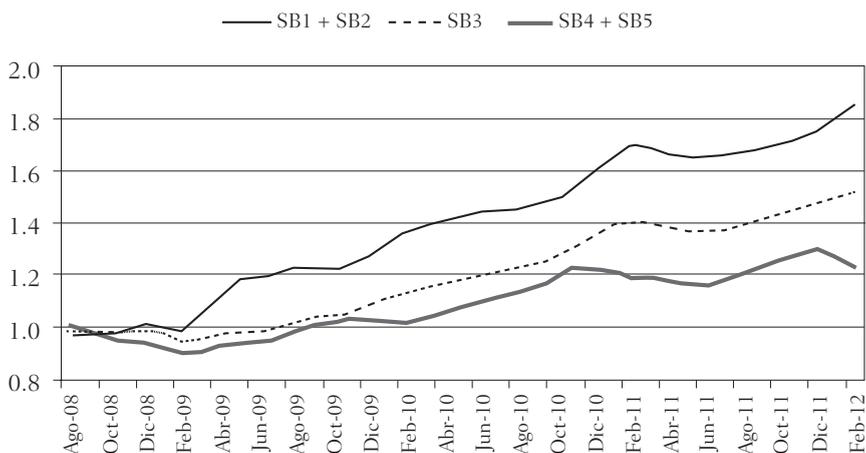
A finales de 2012, la Consar fusionó las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores) SB4 y SB5. La explicación dada por la autoridad es que los trabajadores más jóvenes comienzan a trabajar en empleos informales al inicio de su vida laboral y se integran al sistema formal después de los 26 años; esto genera una afiliación directa a otras sociedades de inversión para personas de mayor edad, sin pasar por la SB5 (Consar, 2012b). Esta decisión de la Consar es consistente con el fenómeno de envejecimiento de la población afiliada en el IMSS.

La combinación de factores es muy adversa para la generación de nuevos trabajadores: bajas tasas de interés, baja cobertura a la seguridad social y bajos salarios. Debido al entorno económico de los años recientes, parece poco probable que se logren pensiones suficientes para financiar la etapa de retiro, especialmente en las nuevas generaciones. La figura 2 muestra la acumulación real de activos netos, según las Siefores básicas (SB) en el periodo 2008-2012. Los ahorros de los individuos de mayor edad se administran en las Siefores básicas SB1+SB2, los de mediana edad en la SB3 y los activos para los individuos más jóvenes en las SB4+SB5. Con la información de las Siefores se revela una inequidad intergeneracional en la que convergen dos aspectos: 1) las deterioradas condiciones laborales para los jóvenes y 2) las bajas tasas de interés prevalecientes en el mundo, como consecuencia de la crisis mundial iniciada en 2008 (la Gran Recesión). Resulta grave la combinación de ambas tendencias, porque en México la edad promedio en la que un individuo asalariado, catalogado como trabajador subordinado, obtiene los ingresos más altos de su ciclo de vida es a los 37 años. A partir de esa edad el ingreso comenzará a decrecer (ver figura 3A).

El balance se alcanza cuando existe una transición de trabajador subordinado a trabajador independiente, entre los 30 y 40 años de edad, una vez que se haya obtenido experiencia laboral y también en la búsqueda de mayores ingresos. Existe evidencia de que al principio este cambio se da en condiciones de informalidad; conforme aumenta la edad del emprendedor, también aumenta la tasa de formalidad. A pesar de ello, en los últimos años ha disminuido la propensión de los trabajadores independientes a formalizar su actividad, lo que se muestra en la figura 3B como un corrimiento hacia abajo de las curvas de proporción de trabajadores formales. De ser exitosa la transición, el trabajador logrará evitar el declive de su ingreso y podría tener mejores perspectivas para la etapa de su jubilación. El monto de su pensión dependerá de la cantidad que ahorre y de la tasa de rendimiento que obtenga.

Con el propósito de conocer la evolución de las tasas de interés y, con ello, el consumo de los pensionados, se presentan los rendimientos en una perspectiva de largo plazo. Analicemos el periodo de 1955 a 2011 de distintos instrumentos financieros de Estados Unidos, que es el punto de referencia para muchas economías del mundo (ver figura 4). De hecho, es una práctica usual en los mercados internacionales

Figura 2
ACUMULACIÓN REAL DE ACTIVOS NETOS, SEGÚN SIEFORES BÁSICAS
(NÚMERO ÍNDICE DEL PROMEDIO MÓVIL 3)



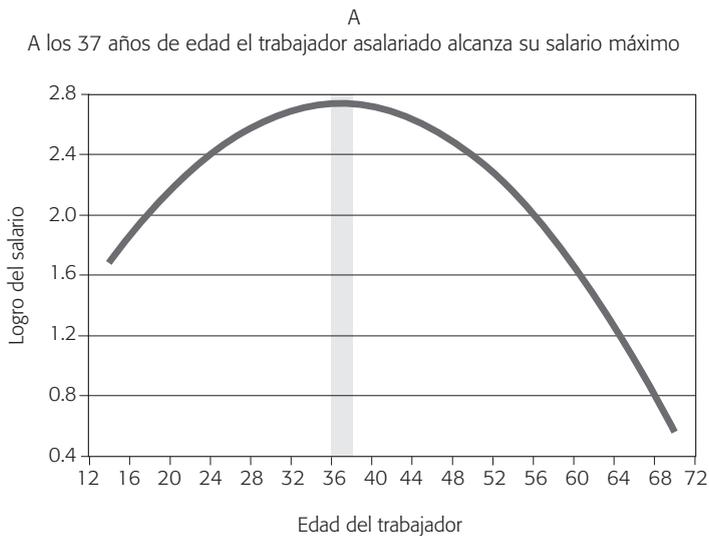
Nota: SB corresponde a la Siefore básica. El índice de precios utiliza como periodo base la segunda quincena de diciembre de 2010.

Fuente: Elaboración propia, con datos de <www.consar.gob.mx>, consultada en marzo de 2012.

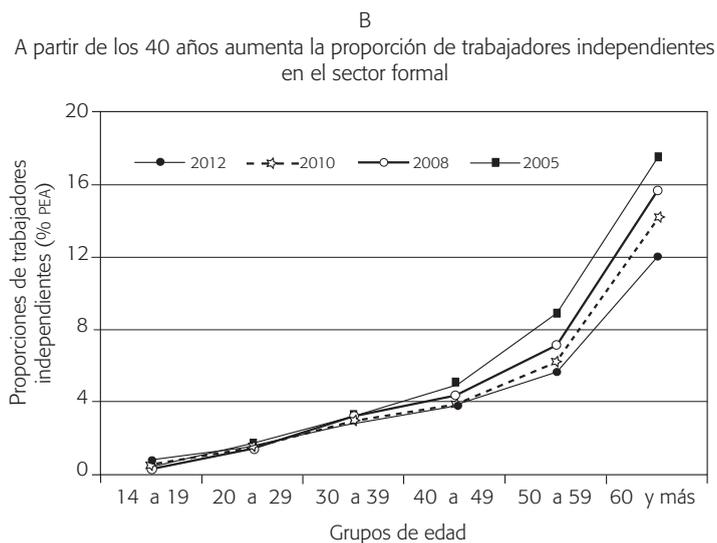
les calcular el diferencial de tasas del rendimiento promedio de los instrumentos de un país con los instrumentos considerados libres de riesgo, usualmente los emitidos por Estados Unidos. Por tal motivo, podemos afirmar que las tasas de interés en México serán más altas si aumentan las tasas en Estados Unidos, o si aumenta el riesgo en el país de México. En la figura 4 se aprecia una tendencia ascendente en las tasas de interés entre 1955 y el fin de siglo. Particularmente, se registraron altas tasas de interés en el último quinquenio, que contrasta con la abrupta caída de las tasa de interés al inicio del nuevo siglo.

Respecto de los planes de pensiones, identificamos tres trayectorias a partir de las tasas de interés (ver figura 5). Para ejemplificar, se utilizan como referencia las tasas de préstamos bancarios en Estados Unidos (segundo grupo de barras de la figura 4) y se asume que la vida laboral de una persona dura aproximadamente treinta años. Se busca conocer cuál ha sido la tasa de interés y el ingreso financiero vigente durante sus años laborales. Como se ilustra en la figura 5, la primera trayectoria la asociamos con la población trabajadora de la segunda mitad del siglo xx. Las tasas de interés de los periodos 1955-1970 y 1971-1984 fueron del 2.4 y 3.1 por ciento, respectivamente (2.75 por ciento, en promedio simple).

Figura 3
TRANSICIÓN DE EMPLEADO SUBORDINADO A TRABAJADOR INDEPENDIENTE,
CERCA DE LOS 40 AÑOS DE EDAD



Fuente: Cálculos propios con base en las estimaciones del cuadro 3 de Valdivia López y Pedrero (2011).



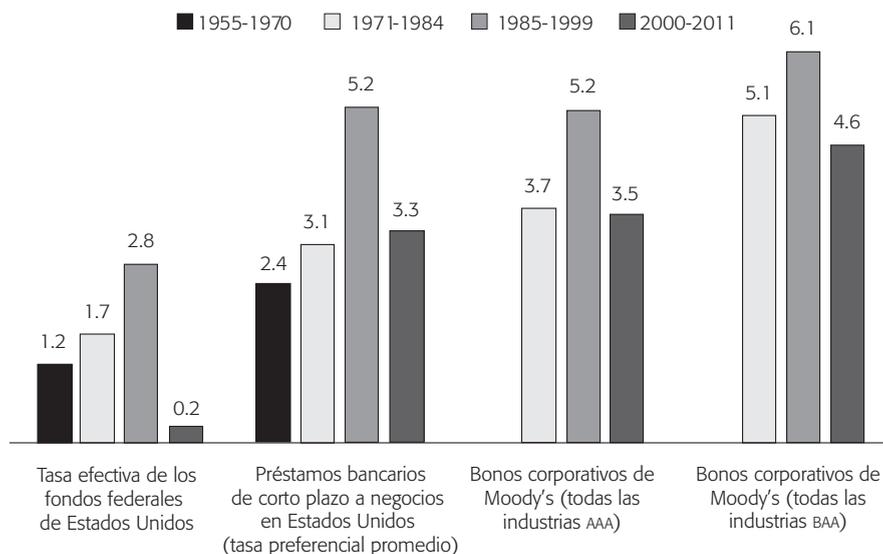
Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI (varios años).

Si comparamos este resultado con la generación que inició su etapa laboral durante los años setenta o la primera mitad de los ochenta, su tasa promedio rondará el 4.2 por ciento, ya sea que este promedio se obtenga iniciando con la tasa baja del 3.1 por ciento y terminando con un 5.2 o iniciando con un 5.2 por ciento y concluyendo con un 3.3. Lo fundamental en este planteamiento es lo que ocurrirá en la tercera trayectoria, con las personas que inician su actividad laboral a inicios del milenio. En la economía mundial ya no se registran elevadas tasas de interés como ocurrió en los años noventa. La crisis de 2008-2009 y su secuela han tenido como consecuencia bajas tasas de interés para intentar promover una senda de crecimiento. Durante los meses en que se escribió este trabajo, la crisis europea se acentuó, lo que previsiblemente tendrá como consecuencia que permanezcan más tiempo las bajas tasas de interés mundiales.

A diferencia de quienes se pensionaron en el pasado con bajas tasas, lo que hemos llamado primera trayectoria (1955-1985), la situación actual es más grave porque, desde entonces hasta la fecha, los fondos de pensión se modificaron de sistemas de reparto a fondos de capitalización individual. Lo anterior implica que aunque antes (trayectoria 1) prevalecieron los intereses bajos, éstos pudieron compensarse con altas tasas de natalidad, debido a un mayor número de contribuyentes. El cambio de régimen y la demografía han cancelado esta posibilidad y los fondos de pensiones únicamente pueden financiarse con ahorro e intereses de mercado.

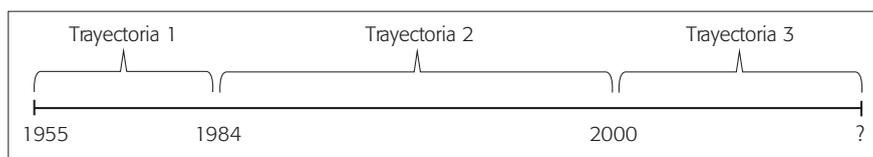
La cuestión que se modelará es que el envejecimiento de la población del mundo favorece a los países que envejecen primero, toda vez que pueden obtener beneficios invirtiendo en los países con población joven. En cambio, las sociedades que envejecen tardíamente no dispondrán de los mismos beneficios, en un mundo con un alto porcentaje de población ya envejecida, sino de beneficios menores. Al utilizar la teoría de juegos, sabemos que los pagos para cada jugador dependen de su propia elección, pero también del otro jugador, por lo que el diseño de estrategias es fundamental (Dixit *et al.*, 2009). La situación se representa en un juego secuencial en dos tiempos. En $t=1$, elige el administrador de fondos de la nación que envejece primero, es decir, de los países desarrollados (DC). Sus alternativas son invertir en DC o en los países en desarrollo (LDC). En $t=2$, el administrador de LDC se enfrenta a las mismas alternativas de inversión. Como es usual (Gibbons, 1992), los pagos π de cada jugador dependen de su propia elección (a), pero también de la elección del otro jugador, es decir, $\pi_i(a_i, a_{-i})$.

Figura 4
TASAS DE INTERÉS REALES EN ESTADOS UNIDOS, 1955-2011



Fuente: Elaboración propia con datos de la Reserva Federal de Estados Unidos, consultada en marzo de 2012.

Figura 5
TRAYECTORIAS DE LAS TASAS DE INTERÉS
RESPECTO DE LOS PLANES DE PENSIONES

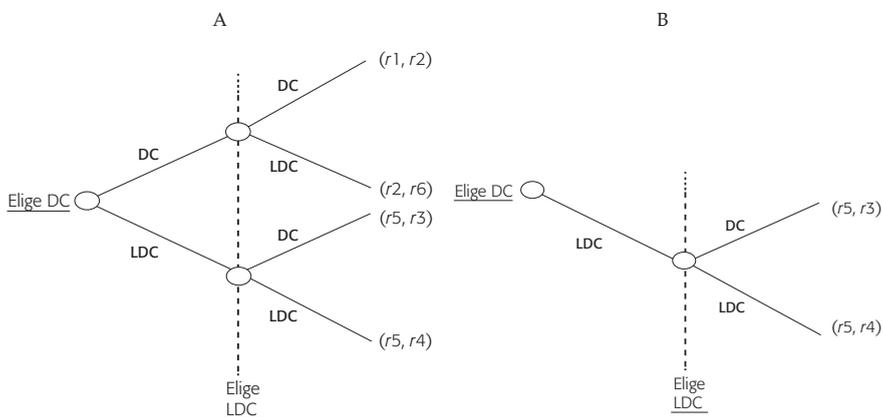


Fuente: Elaboración propia, utilizando el lapso de la figura 4.

La figura 6 muestra un juego secuencial con cuatro posibles soluciones. Los pagos en orden decreciente son $r_6 > r_5 > r_4 > r_3 > r_2 > r_1$, toda vez que el producto marginal del capital presenta rendimientos decrecientes. A medida que el capital aumenta, la productividad marginal disminuye y también las tasas de interés. En la figura 6A el juego muestra una estrategia dominante de DC, la estrategia dominante es invertir en LDC, dado que le reporta un mayor beneficio que invertir en su propio país (Dixit

et al., 2009). La solución del juego es $(r_5$ y r_4), donde DC obtiene el mayor pago posible del conjunto a su alcance. Esto implica que LDC pierde la posibilidad de obtener r_6 cuando DC decide invertir en LDC, lo que se muestra eliminando la rama superior en la figura 6B. En términos estratégicos decimos que el primer jugador tiene ventaja sobre el segundo porque elige primero. Esto significa que las naciones desarrolladas (DC) usufructúan los beneficios de las naciones en desarrollo, tomando ventaja de que poseen los capitales y de que pueden disponer de la población joven en los países con bajas tenencias de capital.

Figura 6
 JUEGO SECUENCIAL: VENTAJA DE LA NACIÓN QUE ENVEJECE PRIMERO



Nota: Los pagos se determinaron utilizando cuatro curvas de productividad marginal; dos para DC y dos para LDC. Las dos curvas para cada región corresponden a las dos fechas: $t = 1$ y $t = 2$.
Fuente: Elaboración propia.

La teoría predice que la movilidad internacional de factores permite maximizar el producto mundial. La condición de maximización establece que se exportará capital hasta que se iguale el producto marginal del capital extranjero con el nacional (Krugman y Obstfeld, 2006). Al comparar los beneficios de DC y los costos de LDC, el saldo es negativo. Esta situación se denomina teóricamente como pérdida irrecuperable de eficiencia. Los beneficios de la movilidad internacional de capital generan un costo en que incurre el país anfitrión del capital extranjero. El resultado que aquí se reporta contradice a la teoría convencional de estática comparada en economía internacional. La contradicción surge al asumir el envejecimiento de la población mundial, la cual acentúa la caída de los rendimientos decrecientes al capital.

Un estudio que analiza la repatriación de utilidades de la inversión extranjera directa (IED) estadounidense desde México confirma que el pago de dividendos de las filiales en México a sus matrices en Estados Unidos tiene efectos positivos en las variables que miden la actividad económica en Estados Unidos; se estima que la elasticidad es mayor a uno, es decir, existe una notable contribución al nivel de vida en la vecina economía del norte (Briseño y Neme, 2011: 145). Para que la atracción de capitales se traduzca en beneficios para México, se requiere establecer una política industrial que propicie simultáneamente la inversión en capital físico y humano, junto con la capacidad e incentivos para invertir en la absorción de tecnología extranjera y en las habilidades asociadas (Briseño y Neme, 2011: 158). En tanto, únicamente se identifica que la IED contribuye a una expansión del consumo, aunque no de la inversión ni de la producción en la economía receptora de dicha inversión.

CONCLUSIONES

El sistema de pensión de capitalización individual se adoptó presuntamente para resolver la debilidad que el envejecimiento poblacional causaba al anterior sistema de reparto. Bajo la capitalización individual, la pensión depende de la tasa de interés, que a su vez depende de la disponibilidad de población trabajadora para lograr el rendimiento que paga el sistema financiero. La transición demográfica en México es un proceso más reciente si se compara con el envejecimiento poblacional en Europa y en Estados Unidos (por ejemplo, *baby boomers*), pero las consecuencias económicas del envejecimiento parecen ser más altas en México, debido al bajo acceso a los sistemas de pensiones y previsiblemente a los bajos montos que se pagarán como pensión. Podemos concluir que el envejecimiento poblacional sí muestra incidencia en los rendimientos financieros a través de la influencia del crecimiento poblacional sobre la tasa de interés. Por lo que las menores tasas de interés reales de los últimos veinte años se traducirán en menores montos de pensión.

Un resultado relevante es que los países desarrollados ya envejecidos y con altas tenencias de capital se han visto beneficiados en épocas pasadas por exportar sus capitales a países en desarrollo intensivos en mano de obra y bajas tenencias de capital, lo que se traduce en una alta productividad marginal del capital y en altas tasas implícitas de rendimiento. Bajo rendimientos decrecientes, a medida que aumenta el capital disminuye su productividad, habiendo menores tasas de rendimiento. Es indispensable que quienes toman decisiones en políticas públicas reconozcan la magnitud y los impactos del envejecimiento poblacional en las finanzas públicas y privadas, para adoptar medidas más allá del aumento de la edad de jubilación. Se debe sanear no

únicamente la institución de los sistemas de pensión, sino también las finanzas de las familias de los pensionados.

Las estimaciones muestran que a los 37 años de edad se alcanzan los ingresos máximos de los asalariados en México. A partir de esa fecha aumenta el número de trabajadores que se independiza para mantener o incrementar sus ingresos. Reconocemos que hace falta más que el esfuerzo de los trabajadores por aportar voluntariamente a sus cuentas de ahorro para el retiro, que si bien constituyen una medida precautoria importante para la jubilación, en términos agregados podría resultar insuficiente dada la baja empleabilidad, la baja cobertura y la pérdida de poder de compra de los salarios. El reto gira en torno al aumento de los ingresos de los trabajadores, ya que el acceso a las Afores es un derecho exclusivo de quienes se insertan al mercado laboral formal; el reto se complica más por la precarización de los salarios y las desventajas laborales que implican los intermediarios laborales generados por la subcontratación.

BIBLIOGRAFÍA

ASIEDU, ELIZABETH

2002 "On the Determinants of Foreign Direct Investment to Developing Countries: Is Africa Different?", *World Development*, vol. 30, no. 1, pp. 107-119.

BLANCHARD, OLIVER y STANLEY FISHER

1989 *Lectures on Macroeconomic*, Cambridge, MIT Press.

BOSWORTH, B. P., R. C. BRYANT y G. BURTLESS

2004 "The Impact of Aging on Financial Markets and the Economy: A Survey", *The Brookings Institution*, Washington, D.C.

BRISEÑO, JOSÉ ISRAEL y OMAR NEME

2011 "Repatriación de utilidades de la inversión extranjera directa: la relación entre México y Estados Unidos", *Norteamérica. Revista Académica*, año 6, no. 1, pp. 127-166.

CASELLI, FRANCISCO y JAMES FEYRER

2005 "The Marginal Product of Capital", *NBER Working Paper Series*, vol. 11551, s.n., pp. 3-7.

COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (CON SAR)

- 2013 “Información general de trabajadores del IMSS”, en <www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-imss_retiro_total_01.shtml>.
- 2012a “Adecuaciones al régimen de inversión en beneficio de los trabajadores”, *boletín de prensa*, no. 19, 2012.
- 2012b “Encuesta de trayectorias laborales”, México, Consar.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO)

- 2012 “Indicadores demográficos básicos 1990-2030”, en <www.conapo.gob.mx>, consultado el 20 de marzo de 2012.

CORREA, EUGENIA, GREGORIO VIDAL Y WESLEY MARSHALL

- 2013 “Financialization in Mexico: Trajectory and Limits”, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 35, no. 2, pp. 255-275.

DIXIT, AVINASH, SUSAN SKEATH Y DAVID REILEY

- 2009 *Games of Strategy*, Nueva York, W.W. Norton.

DOLLAR, DAVID

- 1986 “Technological Innovation, Capital Mobility, and the Product Cycle in North-South Trade”, *American Economic Review*, vol. 76, pp. 177-190.

GAMEREN, EDWIN VAN

- 2010 “La participación laboral de los adultos mayores”, *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, pp. 258-306.

GIBBONS, ROBERT

- 1992 *Un primer curso de teoría de juegos*, Barcelona, Antoni Bosch.

GRUBERT, HARRY

- 2012 “Foreign Taxes and the Growing Share of U. S. Multinational Company Income Abroad: Profits, Not Sales, Are Being Globalized”, *National Tax Journal*, vol. 65, no. 2, pp. 247-282.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF)

- 2012 “The Financial Impact of Longevity Risk”, *Global Financial Stability Report*, Washington, D.C., IMF, pp. 1-37.

KAMIHIGASHI, TAKASHI, ed.

2006 "Transversality Conditions and Dynamic Economic Behavior", *Discussion Paper Series*, Kobe, Research Institute for Economics and Business Administration, Kobe University.

KRUGMAN, PAUL y MAURICE OBSTFELD, eds.

2006 *International Economics. Theory and Policy*, Boston, Pearson.

LÓPEZ, JULIO

2006 "Seguridad social y crecimiento económico", *Principios: Estudios de Economía Política*, no. 4, pp. 23-54

MANKIW, GREGORY

2000 *Macroeconomía*, Barcelona, Antoni Bosch.

MODIGLIANI, FRANCO

1966 "The Life Cycle Hypothesis of Saving. The Demand for Wealth and the Supply of Capital", *Social Research*, vol. 33, no. 2, pp. 160-217.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE)

2011 *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20*, París, OECD.

POTERBA, JAMES

2004 "The Impact of Population Aging on Financial Markets", *Working Paper Series*, no. 10851, Cambridge, National Bureau of Economic Research.

2001 "Demographic Structure and Asset Returns", *Review of Economics and Statistics*, vol. 83, no. 4, pp. 565-584.

ROMER, DAVID

2002 *Macroeconomía avanzada*, Madrid, McGraw-Hill.

SCOTT, W. RICHARD

2001 *Institutions and Organizations*, Nueva York, Sage.

VALDIVIA, MARCOS y MERCEDES PEDRERO

2011 "Segmentación laboral, educación y desigualdad salarial en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 73, no. 1, pp. 139-175.

VARIAN, HAL

1992 *Análisis microeconómico*, Barcelona, Antoni Bosch.

WHITEHOUSE, EDWARD y MONIKA QUEISER

2007 *Pensions at Glance: Public Policies across OCDE Countries*, París, OCDE.

WORLD BANK

1994 *Averting the Old Age Crisis*, Washington, D.C., Oxford University Press.



ANÁLISIS DE ACTUALIDAD / CONTEMPORARY ISSUES

*Multiculturalismo y pueblos indígenas
en zonas urbanas en Canadá: una reflexión
sobre el debate entre el reconocimiento y la redistribución*
Ruth A. Dávila Figueroa

*La India en los BRICS, una nueva forma de promover
sus intereses en la escena internacional*
Jacobo Silva Parada

Multiculturalismo y pueblos indígenas en zonas urbanas en Canadá: una reflexión sobre el debate entre el reconocimiento y la redistribución

RUTH A. DÁVILA FIGUEROA*

RESUMEN

Uno de los retos que enfrentan las políticas multiculturales es el crecimiento de la población indígena en centros urbanos. A partir del caso de las mujeres, en este artículo se intenta señalar que las políticas multiculturales basadas en el reconocimiento no son adecuadas para solucionar las condiciones de vida en zonas urbanas. Se discute el multiculturalismo centrado en el reconocimiento y enfocado en la ciudadanía diferenciada, así como el acomodo de la diversidad y la redistribución que pondera las diferencias de orden estructural y la intersección entre la raza, la clase y el género.

Palabras clave: Canadá, multiculturalismo, pueblos aborígenes, reconocimiento y redistribución.

ABSTRACT

One of the challenges facing multicultural policies is the growth of the indigenous population in urban areas. Using the case of women, this article attempts to point out that that multicultural policies based on recognition are not adequate for resolving living conditions in urban areas. It discusses multiculturalism centered on recognition and focused on differentiated citizenship, as well as an understanding of diversity and redistribution that ponders structural differences and the intersection of race, class, and gender.

Key words: Canada, multiculturalism, aboriginal peoples, recognition and redistribution.

* Becaria del Programa de Becas Posdoctorales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM. ra_davila@yahoo.com.

INTRODUCCIÓN

Canadá es un país multicultural por definición. Se caracteriza por su diversidad cultural, étnica, religiosa y lingüística;¹ es un Estado poliétnico y multinacional. Su condición poliétnica está determinada por la diversidad de minorías resultado de las migraciones, y su condición multinacional, por el hecho de que se funda sobre dos naciones, la británica y la francesa, además de los pueblos indígenas que, de acuerdo con la Constitución de 1982, son las Primeras Naciones (*First Nations*), *métis* e *inuit*.

Las Primeras Naciones son los pueblos de Canadá que tienen o no estatus indígena. Muchas usan el término Primeras Naciones o el nombre de su comunidad. Se identifican seiscientos diecisiete que representan más de cincuenta naciones o grupos culturales y cincuenta lenguas indígenas. Los *métis* son las personas descendientes de los matrimonios entre indígenas y los migrantes europeos del siglo XVIII y los *inuit* son los habitantes del norte de Canadá, a quienes se conoce de manera despectiva como esquimales, pero cuyo nombre correcto es *inuit* (AANDC, 2013; AFN). En 1985, Canadá publicó la *Canadian Multiculturalism Act*, en la cual se reconoció oficialmente como un país multicultural.

Veinticinco años después, en 2010, se editó *The Current State of Multiculturalism in Canada and Research Themes on Canadian Multiculturalism 2008-2010*, cuyo objetivo fue presentar el estado del multiculturalismo en Canadá y las áreas sobre las que se podría investigar para proponer mejoras en las políticas multiculturales del Estado. Entre los temas respecto a los cuales se sugiere trabajar, se encuentra el multiculturalismo y su relación con los pueblos indígenas; específicamente, se habla de “indagar sobre la relación del multiculturalismo y los indígenas en zonas urbanas” (Kymlicka, 2010: 20).

Will Kymlicka establece en dicho informe, entre otros temas, que se debe investigar/trabajar sobre los pueblos indígenas y su relación con el multiculturalismo en cuanto a dos asuntos en particular:

- a) En el medio urbano, los inmigrantes y los pueblos indígenas viven cada vez más próximos. Aunque constitucionalmente están regulados por diferentes leyes y reglamentos, la realidad es que a menudo comparten los servicios públicos y el espacio público. Por lo tanto, se necesita más investigación sobre cómo las políticas del multiculturalismo, que inicialmente se pensaron para

¹ En 2011, el 20.6 por ciento de la población total de Canadá había nacido en el extranjero; esta proporción es la más alta entre los países miembros del G-8. En los censos de 2011, se reportaron más de doscientos orígenes étnicos distintos. Véase *Statistics Canada*, 2013b.

los grupos étnicos de origen extranjero y minorías visibles, se pueden adaptar para satisfacer las necesidades de los pueblos aborígenes en zonas urbanas, y *b*) en el Norte, a veces se da la situación contraria: hay programas bien establecidos para los pueblos indígenas, incluidos los derechos de autogobierno, pero hay relativamente pocos programas de multiculturalismo para las minorías religiosas y visibles. En este contexto, los líderes indígenas a veces han visto con recelo la promoción del multiculturalismo al señalar que es una forma de diluir sus derechos duramente obtenidos (Kymlicka, 2010: 30).

Así, uno de los retos de las políticas multiculturales en Canadá tiene que ver con el constante crecimiento de la población indígena en zonas urbanas. Este reto radica, según el informe, en que las políticas multiculturales están diseñadas para dar acomodo y reconocimiento a las minorías migrantes, étnicas, y los pueblos están sujetos a otro tipo de legislación, de orden federal. Pero, dado el crecimiento de población indígena en zonas urbanas, donde comparten el espacio público con las minorías visibles y las minorías inmigrantes, las normas por las cuales se rige aquella población entran en conflicto con las políticas multiculturales. En general, los pueblos indígenas en Canadá han enfrentado, y enfrentan, condiciones de vida asociadas al orden estructural y no sólo al reconocimiento de su identidad cultural diferenciada. Retomando como ejemplo el caso de los pueblos indígenas en zonas urbanas, y en particular la situación de las mujeres indígenas, se busca demostrar que no basta con el reconocimiento y la ubicación de su identidad diferenciada, eje de las políticas multiculturales, para dar solución a los problemas que tienen actualmente los pueblos indígenas en Canadá. En ese sentido, las tesis de Nancy Fraser (2000; 2003), quien desarrolla las nociones de bidimensionalidad e interseccionalidad resaltando que la injusticia social no sólo se da en el campo del reconocimiento, sino también en el de la distribución y quien pondera la categoría de la subordinación política, económica, social y cultural, nos permiten no sólo explicar el problema, sino proponer soluciones.

Para desarrollar esta idea, el presente artículo se divide en tres partes. En el primer apartado expongo las tesis centrales de Will Kymlicka sobre su teoría liberal de los derechos de las minorías, que se centra en el reconocimiento de la identidad cultural diferenciada. En un segundo apartado, presento los planteamientos de Nancy Fraser sobre la bidimensionalidad y la interseccionalidad. En un tercero, hago una descripción de las condiciones de vida de los pueblos indígenas en zonas urbanas, destacando el caso de las mujeres, para demostrar que el problema de estos pueblos va más allá del reconocimiento de derechos diferenciados y que el tratamiento hacia ellos como minorías visibles no resolverá sus condiciones de vida, las cuales están asociadas a cuestiones de orden estructural que se enraízan en el pasado colonial.

APUNTES SOBRE EL MULTICULTURALISMO: LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS CULTURALES Y EL RECONOCIMIENTO DE LA IDENTIDAD DIFERENCIADA

En este subtítulo tenemos por lo menos tres ideas generales: el multiculturalismo, los derechos de las minorías culturales y el reconocimiento de la identidad diferenciada. Empecemos por definir cuáles son esas minorías culturales a las que se pretende dar un reconocimiento de su identidad diferenciada, y cuáles son los derechos que se busca no sólo reconocer, sino proteger.

Desde finales de los años ochenta del siglo xx se inicia una ola de conflictos en los que subyace la identidad. Kymlicka señala que hay dinámicas sociales poderosas en el mundo moderno que estimulan este tipo de movilizaciones. Enuncia tres factores que han hecho posible tales tendencias y que incluso son hechos inevitables en las democracias occidentales:

- a) *Demografía*. En el pasado, muchos gobiernos tenían la previsión de que las minorías simplemente desaparecerían. Sin embargo, los pueblos indígenas son el segmento que más rápido crece de toda la población de los países en donde se encuentran, con tasas de nacimiento muy altas.
- b) *Conciencia de derechos*. La revolución de los derechos humanos, y con ello, el desarrollo de una conciencia de derechos.
- c) *Democracia*. La consolidación de la democracia limita la habilidad de las élites para aplastar movimientos de protesta y disidentes (Kymlicka, 2003: 104-105).

En este contexto, surgen las primeras aproximaciones teóricas al multiculturalismo y a las políticas de reconocimiento y acomodo de la diferencia y los derechos de las minorías culturales. Kymlicka (1996; 2003) señala que dentro de la diversidad cultural podemos identificar a 1) las minorías nacionales, 2) los pueblos indígenas, 3) las minorías étnicas y 4) los *metecos*. Explica que las minorías nacionales son comunidades extensas que se identifican a sí mismas como diferentes a la nación dominante y que han sido adheridas a una comunidad nacional más amplia por medio de conquistas, y se sienten ligadas a un territorio por razones históricas y de identidad; en este caso tenemos a los vascos, los catalanes, los corsos, los kurdos, etc. que tienen demandas nacionalistas de autogobierno y hasta de independencia o secesión.

Los pueblos indígenas ocupaban territorios que fueron colonizados; también sienten un lazo con la tierra y demandan autogobierno y autonomía. Las minorías étnicas son producto de las migraciones y son comunidades que, sin perder su iden-

tividad cultural y sus lazos con sus lugares de origen, por decisión propia, señala Kymlicka, buscan integrarse a una comunidad más amplia, la de recepción, es decir, la de los países a los que emigran. Por último, sobre los que no abunda, pero sí los menciona, están los llamados *metecos* que también son migrantes, pero que no tienen un estatus oficial o residencia legal, menos aún ciudadanía, es decir, no tienen derechos ni permiso para estar en el país al cual migraron.

Los tipos de derechos que demandan estos grupos, nos dice Kymlicka (2004), son similares y graduales. También señala que estos reclamos implican la redistribución de recursos económicos y de poder político. Así, tenemos que las minorías nacionales demandan representación, autogobierno, autonomía política y en casos extremos la secesión. Sus reclamos se pueden sintetizar en dos grandes rubros: la redistribución de poderes y las políticas lingüísticas. Los pueblos indígenas reclaman derechos de autogobierno, estatus de lengua oficial, derecho consuetudinario, reclamos de tierras. Por último, las minorías étnicas sólo tienen reclamos de ciudadanía.

Las tesis centrales de los postulados teórico-filosóficos del multiculturalismo se enfocan en fundamentar los derechos de las minorías nacionales, indígenas y étnicas (migrantes). Se parte del supuesto de que la teoría liberal sobre los derechos humanos tuvo como eje a los individuos, dando por sentado que así se protegían también los derechos de las minorías. Se destaca la necesidad de un corpus de derechos que se centren en el respeto a la diferencia, en el reconocimiento y acomodo de esa diferencia que, en términos generales, es de orden cultural y está enfocada, sobre todo, en la lengua y en la identidad etnocultural.

En ese sentido,

el multiculturalismo promueve la diversidad cultural y se considera una condición para asegurar un trato igualitario a todas las comunidades en el ámbito político. Su especificidad es que enlaza derechos diferenciados de los grupos con un tratamiento igualitario de ciudadanía y establece derechos especiales a las minorías para promover su cultura. Este programa de sostenimiento de las culturas minoritarias es reforzado, por un lado, por el valor que supone la diversidad de culturas en una sociedad, y por el otro, la creencia de que los individuos valoran pertenecer a su comunidad. Ésta es una doble lectura del valor de la identidad de la comunidad y de la diversidad cultural que sostiene la necesidad de proteger y preservar a las minorías culturales (Mahajan, 2002: 146).

Pareciera que el multiculturalismo como fundamento teórico-filosófico de los derechos de las minorías, del reconocimiento de la identidad diferenciada y del acomodo de estas comunidades en el ámbito público está enfocado, sobre todo, a las así llamadas minorías étnicas (producto de las migraciones). Se vuelve problemático

dar cauce a las demandas de las minorías nacionales y de los pueblos indígenas, cuyos reclamos se centran en el autogobierno y, en casos extremos, piden la secesión.

Los debates y posturas teóricas e ideológicas sobre el multiculturalismo centrado en el acomodo y reconocimiento de la diversidad etnocultural no estuvieron exentos de críticas. Algunas de éstas han señalado que: 1) las teorías multiculturalistas no explican los procesos de minorización de las así llamadas minorías; dichas teorías se presentan como ahistóricas, como si las minorías siempre hubieran estado ahí y no fueran cambiantes y parte de un proceso histórico más amplio y complejo; 2) desde el debate feminista, por ejemplo, se apunta que la visión multiculturalista sólo se centra en las culturas minoritarias, sin dar cuenta de que dentro de éstas también hay minorías de género, es decir, que también esas culturas minoritarias son patriarcales; 3) la visión multiculturalista sobre los derechos de las minorías no da cuenta de las relaciones de dominación y subordinación a las que, generalmente, subyace un entrecruzamiento entre clase, género y raza. Así, el origen de las diferencias y de los conflictos en la sociedad contemporánea se reduce sólo a la diferencia cultural, obviando las diferencias económicas y políticas; 4) este último punto se conecta con el anterior y tiene que ver con lo que Žizek (2007) denomina “despolitización de la economía” para argumentar que el multiculturalismo es la ideología liberal de la globalización.²

Cabe destacar que las posturas feministas mantienen una relación paradójica con el multiculturalismo, pues

la mayoría apoya el concepto de ciudadanía diferenciada, pero sigue habiendo una preocupación en tanto que las mujeres pueden seguir teniendo una condición de desigualdad y subordinación aún después de que las comunidades minoritarias se hayan empoderado. [...] Las mujeres deben incluirse como mujeres. Sin embargo, para lograr esta meta, los teóricos de la diferencia consideran necesaria la deconstrucción del sistema simbólico de la sociedad y para entenderlo, primero y sobre todo, que el discurso público no es neutral, sino que está estructurado por un grupo dominante, los varones, y a través de cualidades que expresan la diferencia [...] Particularmente, se debe comprender que las culturas no son neutrales en términos de género. La mayoría de las culturas son patriarcales y refuerzan de diversas formas, y en diferentes grados, la subordinación de las mujeres (Mahajan, 2002: 123, 125, 137).

Así pues, el eje de la argumentación de estos debates y posturas teóricas sobre los derechos de las minorías se centra, sobre todo, en la noción del reconocimiento.

² Véanse, por ejemplo, los capítulos “Feminism and Multiculturalism” y “The Limits of Multiculturalism” en Mahajan, 2002: 123-145, 146-165; Fraser, 2000: 107-120; Žižek, 1998; Díaz-Polanco, 2006; Barry, 2001.

Específicamente se habla del reconocimiento de la diferencia étnica, cultural, lingüística, etc.³ Sin embargo, me parece que la postura marcadamente liberal de Kymlicka no le permite ver lo que Nancy Fraser (2000) señala es un desplazamiento de las reivindicaciones que tenían como eje la mejor distribución hacia lo que se centraba sólo en cuestiones de orden cultural o que tienen como objetivo el reconocimiento. Es en este sentido que, en este estudio, retomo la tesis de la bidimensionalidad propuesta por Fraser (2000; 2003) para argumentar que, más que políticas multiculturales, la cuestión de los pueblos indígenas en Canadá podría tratarse a partir del reconocimiento y la redistribución, pues desde esta perspectiva se pretende lograr la justicia social, más allá de la integración, y además se asume que hay problemas de orden político y económico, aparte del cultural, que deben ser tratados no sólo desde el enfoque del reconocimiento de la diferencia.

La limitación de la propuesta de Kymlicka es la presunción de que al otorgar reconocimiento y acomodo a la diferencia cultural, los problemas de orden estructural van a desaparecer. Más aún, no veo en su discusión mención alguna a las condiciones estructurales como causa de la "minorización" de, en este caso, los pueblos indígenas, o las minorías étnicas o nacionales. En su discurso argumenta sobre una "falsa neutralidad del Estado" en el orden etnocultural, pero esa falsa neutralidad no sólo se da en ese orden, sino también en el político y el económico presuponiendo, entonces, relaciones de poder o de subordinación, en el lenguaje de Fraser (2000, 2003). Es así que la propuesta de esta autora me parece más amplia y completa en el sentido de que refiere las relaciones de subordinación en los órdenes político, cultural, económico y social. Al mismo tiempo, siguiendo a Fraser podemos dar cuenta de la interseccionalidad, pues argumenta sobre el cruce entre clase, género, raza y etnia.

RECONOCIMIENTO Y REDISTRIBUCIÓN: NANCY FRASER Y LA JUSTICIA SOCIAL

Fraser (2000) inicia su argumento señalando que, tras los diversos conflictos en las décadas de los años setenta y ochenta que tuvieron como eje la cuestión del reconocimiento de la identidad, la diversidad y la diferencia cultural, era preciso preguntarse si había un declive de los reclamos en torno a la distribución igualitaria. Así,

³ Los pensadores más destacados que han tratado la cuestión del reconocimiento y el multiculturalismo en general son James Tully (1995), Bhikhu Parekh (2002), Chandran Kukhathas (2003), Axel Honneth (1997), y Charles Taylor (1993). Uno de los defensores más destacados de la teoría liberal de los derechos de las minorías, del reconocimiento y acomodo de la diferencia y de los derechos diferenciados es Will Kymlicka (1996; 2003; 2004; 2007). Sus obras más reconocidas sobre los derechos de las minorías desde una perspectiva liberal son las aquí citadas.

plantea que estamos encarando una nueva constelación en la gramática de los reclamos políticos que tienen dos ejes:

el primero, que se mueve de la redistribución hacia el reconocimiento y que se da en el momento de la aceleración de la globalización económica en el que la expansión del capitalismo exacerba radicalmente la desigualdad económica, a esto lo denomino el problema del *desplazamiento*. El segundo eje se refiere a que las luchas por el reconocimiento pueden servir no para promover la interacción respetuosa entre culturas, sino para incrementar los contextos culturales, pero simplificando y reificando drásticamente las identidades de los diferentes grupos reforzando así el separatismo, la intolerancia, el chauvinismo, el patriarcalismo y el autoritarismo, a este problema lo denomino el de la *reificación*. Ambos problemas, desplazamiento y reificación, son extremadamente serios. Lejos de que la política del reconocimiento desplace las políticas redistributivas puede promover la desigualdad económica. Más allá de que se reifiquen las identidades de grupo, se corre el riesgo de que se presenten violaciones a los derechos humanos (Fraser, 2000: 108).

La autora no deja de reconocer que la cultura es un legítimo y necesario terreno de lucha en el que se manifiestan injusticias pero, afirma, están profundamente imbricadas con la desigualdad económica; en ese sentido, propone tratar el reconocimiento como una cuestión de estatus social (2000: 110-113). Desde esta perspectiva, lo que requiere reconocimiento no es una identidad de un grupo específico, sino el estatus de un miembro individual del grupo para interactuar socialmente en igualdad de condiciones. El no reconocimiento no significa la depreciación o deformación de la identidad de un grupo, sino la subordinación social en el sentido de que se le niega la participación de par a par en la vida social. Además, Fraser sostiene como tesis central que la justicia social requiere tanto del reconocimiento, como de la distribución (2003). Así, discute sobre la doble dimensión de la justicia social y señala que

cada dimensión, reconocimiento y distribución, está asociada analíticamente con una forma distinta de injusticia. La dimensión del reconocimiento se asocia con el no reconocimiento. La dimensión distributiva se corresponde con la no distribución. Cada dimensión, finalmente, corresponde analíticamente a una forma distinta de subordinación: la dimensión del reconocimiento corresponde al estatus de subordinación cuya raíz está en los patrones de valores culturales institucionalizados; y la dimensión distributiva corresponde a la subordinación económica, cuya raíz se encuentra en las características estructurales del sistema económico (Fraser, 2000: 117).

Así, la bidimensionalidad se observa en la dimensión del reconocimiento y en la de la distribución, a las que se corresponden dos formas distintas de subordinación, la cultural y la económica. Desde este enfoque, Fraser (2003) desarrolla la idea de la interseccionalidad entre diferentes categorías como raza, clase, género y etnia.⁴ Refiere, por ejemplo, que la categoría de género está fluctuando entre las dos dimensiones de la injusticia social: reconocimiento y distribución.

En Canadá, uno de los grupos más vulnerables son las mujeres indígenas. En este grupo se puede observar un cruce entre género, clase y origen étnico. Por ello, es importante retomar a modo de ejemplo la situación de estas mujeres, particularmente en zonas urbanas. El interés de retomar su caso, su vulnerabilidad, porque son quienes están más expuestas a situaciones de marginación, racismo, exclusión y violencia, se debe a que a partir de su análisis es posible observar el planteamiento sobre la bidimensionalidad que traza Nancy Fraser (2000; 2003), es decir, su argumentación sobre el reconocimiento y la redistribución. De ahí se parte para presentar propuestas que consideren no sólo el tema de la cultura y el reconocimiento y acomodo de la diferencia cultural como lo propone el multiculturalismo, sino que también se aboquen a sopesar las causas estructurales de las condiciones de vida en particular de las mujeres indígenas y, en general, de los pueblos indígenas en Canadá.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN ZONAS URBANAS: UNA APROXIMACIÓN DESCRIPTIVA

Si bien el Informe sobre Multiculturalismo en Canadá (Kymlicka, 2010) expone el problema del crecimiento de la población de pueblos originarios en zonas urbanas, no explica este crecimiento, ni elabora un análisis sobre las causas y previsibles consecuencias en relación con las políticas multiculturales. Es claro que no es el objetivo del Informe, pues sólo presenta un estado de cosas sobre el multiculturalismo en Canadá⁵ y hace una propuesta sobre las áreas en las que se debe investigar y trabajar para mejorar. Por ello, inicio haciendo una presentación de la condición actual de

⁴ Fraser (2000: 117) acota que usa “el término ‘clase’ siguiendo la concepción de Max Weber”. Señala que entiende “la posición de clase en tanto su relación con el mercado, no en términos de su relación con los medios de producción. Esta concepción weberiana de la noción de clase como categoría económica encaja mejor que una concepción marxista de clase como categoría social en mi interés, [...] sobre la distribución como una dimensión normativa de la justicia”. Aclara que “ello no significa que rechace la idea marxista del modo capitalista de producción como totalidad social”.

⁵ Cuando hago alusión al multiculturalismo en Canadá me refiero al hecho multicultural, es decir, al multiculturalismo como dato objetivo y también aludo a las políticas multiculturales institucionalizadas por el Estado canadiense.

los pueblos originarios en zonas urbanas. Hago una descripción de las causas del incremento demográfico de estas poblaciones, expongo las problemáticas más visibles que enfrentan y muestro algunos datos estadísticos sobre el crecimiento de este grupo. Pero, antes de desarrollar este primer planteamiento es pertinente hacer dos aclaraciones.

En primer término, es necesario señalar que los pueblos indígenas en Canadá no son homogéneos, hay diferencias y especificidades entre ellos. Por ejemplo, y como veremos en lo siguiente, los *inuit* no serán incluidos en el fenómeno de crecimiento de población aborígen en zonas urbanas, pues según los datos disponibles son muy pocos *inuit* los que viven en las grandes urbes, no así los pueblos de las Primeras Naciones y los *métis*.

La segunda aclaración es metodológica. Para la elaboración de este primer apartado retomé información de, principalmente, tres fuentes: 1) el *Royal Report on the Commission of Aboriginal Peoples* (1996), 2) el texto *Not Strangers in these Parts. Urban Aboriginal People* (2003), y 3) datos estadísticos de los censos de 1996, 2001, 2006, 2011 (Statistics Canada 2013a; 2012b; 2008; 2007; INAC 2006), así como datos proyectivos que dan cuenta del crecimiento poblacional de pueblos indígenas en zonas urbanas y de sus condiciones de vida. De estas fuentes hice un cruce de información para dar mayor sustento a lo aquí expuesto. Por último, cabe señalar que cuando hablo de pueblos aborígenes estoy haciendo una traducción literal de *aboriginal people*, denotación que se usa en la literatura en inglés y en los sitios web oficiales del gobierno canadiense para referirse a la población originaria. Esta alocución se refiere a las Primeras Naciones, que comprende entre seiscientas y seiscientas diecisiete bandas, los *inuit* y los *métis* (Justice Laws Website, 2013).

El gobierno canadiense utiliza el término banda para describir la unidad local bajo la administración del Ministerio de Asuntos Indígenas y el Desarrollo del Norte (Aboriginal Affairs and Northern Development, AAND). Estas unidades incluyen docenas de sociedades indígenas más complejas que se organizan tradicionalmente no como bandas, sino como tribus. Hay alrededor de poco más seiscientas bandas que funcionan como pequeñas municipalidades y son manejadas por un consejo elegido de acuerdo con la Ley Indígena (*Indian Act*). Las bandas no siempre coinciden con las agrupaciones lingüísticas y culturales de los pueblos indígenas (*The Canadian Encyclopedia*, 2012).

Por último, es preciso señalar, como parte de esta aclaración metodológica, que cuando hago referencia a zonas urbanas me refiero a lo que en los censos consultados se refiere a *grandes ciudades, áreas metropolitanas* (CMA) y *pequeños centros urbanos*. Se considera un área urbana en Canadá el lugar que tiene por lo menos mil habitantes y donde la densidad es no menor a cuatrocientas personas por kilómetro cuadrado.

En el censo de 2011, se denominó a las áreas urbanas como *population centre*, buscando hacer hincapié en que la división de lo urbano frente a lo rural no es estricta. De acuerdo con la nueva definición se muestran tres tipos de centros de población: pequeño, de 1000 a 29 999 habitantes; mediano, de 30 000 a 99 999 habitantes, y grande, de 100 000 habitantes o más. A pesar del cambio en la terminología, la definición demográfica de un núcleo de población (*population centre*) permanece sin cambios en cuanto a lo que se considera un área urbana: una población de al menos 1000 personas donde la densidad es no menor a 400 personas por kilómetro cuadrado. Un núcleo de población, en los datos censales en Canadá, es un lugar poblado que cumple con las características demográficas de una zona urbana. El sitio web *Statistics Canada* contabilizó 942 núcleos de población en su censo de 2011; 513 de ellos se localizaron en Ontario o Quebec, las dos provincias más pobladas. Un núcleo de población no necesariamente corresponde a las fronteras de una municipalidad o de una división censal. Por el contrario, una sola municipalidad puede contener más de un núcleo de población distinto (Statistics Canada, 2012a).

Información estadística sobre los pueblos indígenas en zonas urbanas en Canadá

En 2011, los pueblos aborígenes representaban el 4.3 por ciento de la población total de Canadá, es decir, 1 400 685 personas. De este total, la mayoría habita en la provincia de Ontario (el 21.5 por ciento del total de la población aborigen), y en las provincias del oeste (Manitoba, Saskatchewan, Alberta y Columbia Británica). Las Primeras Naciones representan el 60.8 por ciento del total de la población indígena y el 2.6 por ciento del total de la población de Canadá; los *métis* el 32.3 por ciento del total de la población indígena y el 1.4 por ciento del total de la población canadiense; los *inuit* representan el 4.2 por ciento del total de la población indígena y el 0.2 por ciento de la población canadiense.

Winnipeg es la zona metropolitana en la que habita el mayor número de personas aborígenes con un 3.6 por ciento (25 970); Edmonton, con un 1.6 por ciento (18 210) y Vancouver con un 0.7 por ciento (15 080). Del total de personas registradas con estatus indígena en 2011, el 49.3 por ciento vivía en una reserva y el 50.7 por ciento no. Las provincias en las que se reportó el mayor porcentaje de personas con estatus indígena viviendo fuera de una reserva son Terranova y Labrador con el 64.9 por ciento, y Ontario con el 63 por ciento. Las personas pertenecientes a las Primeras Naciones con registro indígena que viven fuera de las reservas en núcleos urbanos se ubican principalmente en Prince Rupert, Columbia Británica, el 31.2 por ciento del total de

la población; en Thompson, Manitoba, el 23.4 por ciento; en Príncipe Alberto, Saskatchewan, el 15.8 por ciento; en Yellowknife, Territorios del Noroeste, el 13.1 por ciento (aquí hay que considerar que sólo hay dos reservas, razón por la que el mayor número de personas de las Primeras Naciones vive en un núcleo urbano), y en Terrace, Columbia Británica, el 12.9 por ciento.

Los censos de las áreas metropolitanas con el mayor número de personas de las Primeras Naciones sin registro indígena mostraron los siguientes datos: Toronto, el 0.3 por ciento del total de la población; Vancouver, el 0.6 por ciento; Montreal, el 0.3 por ciento y Ottawa, el 0.7 por ciento. En el documento de consulta se hace la acotación de que en 2011, el 37.6 por ciento de las personas pertenecientes a las Primeras Naciones vivía en reservas y el 62.4 por ciento vivía fuera de ellas. De los que vivían en reservas, la vasta mayoría (98 por ciento) tenía registro indígena; de la población de Primeras Naciones que vivía fuera de las reservas, el 60.8 por ciento estaba registrado como indígena y el 39.2 por ciento no tenía registro.

En relación con los *métis*, el 84.9 por ciento vive en Ontario o en las provincias occidentales. La mayoría de la población se ubica en Alberta. Una cuarta parte de los *métis* en Canadá vive en las áreas metropolitanas del occidente; en Winnipeg se ubica la más alta proporción de *métis*, cerca de 46 325 personas, seguida de Edmonton, Vancouver y Calgary.

POBLACIÓN INDÍGENA EN LOS DIEZ MÁS GRANDES CENTROS URBANOS DE CANADÁ						
	Población total	Pueblos indígenas %	Primeras Naciones %	<i>Métis</i> %	<i>Inuit</i> %	
Canadá % y total	33 476 688	4.3	1 400 685	851 560	451 795	59 445
1. Toronto, Ontario	2 576 025	0.7	0.5	0.2		
2. Montreal, Quebec	1 612 640	0.6	0.3	0.2		
3. Calgary, Alberta	1 082 235	2.7	1.2	1.4		
4. Ottawa, Ontario	867 090	2.1	1.2	0.7		
5. Edmonton, Alberta	795 675	5.3	2.4	2.7		
6. Mississauga, Ontario	708 725	0.5	0.3	0.1		
7. Winnipeg, Manitoba	649 995	11.7	5.9	6.3		
8. Vancouver, Columbia Británica	590 210	2.0	1.3	0.6		
9. Brampton, Ontario	521 315	0.7	0.4	0.2		
10. Hamilton, Ontario	509 640	2.0	1.6	0.3		

Fuente: Elaboración propia con datos de Statistics Canada, 2011a.

En la tabla se observa el total de la población en Canadá y en los diez centros urbanos más poblados. La ciudad de Winnipeg en la provincia de Manitoba es la que tiene el más alto porcentaje de población indígena, tanto de Primeras Naciones como de *métis*; sin embargo, Ontario es la provincia en la que habita el mayor número de personas perteneciente a las Primeras Naciones y el 70 por ciento vive fuera de una reserva. Los *métis* son los más urbanizados, en 2006 siete de cada diez vivían en zonas urbanas. No hay un registro para los inuit, pues viven en los territorios del norte, específicamente en Nunavut.

De acuerdo con datos proyectivos, hacia el año 2031 la población de las reservas aumentará, lo cual obedece esencialmente a que la población indígena es la que presenta los más altos índices de natalidad. Este crecimiento de población en las reservas no significa que la población indígena en zonas urbanas disminuya. El fenómeno de urbanización de los indígenas, en particular los miembros de las Primeras Naciones que emigran de las reservas a zonas urbanas, es progresivo y según lo que se pudo observar en los datos estadísticos, actualmente hay más personas de las Primeras Naciones viviendo en zonas urbanas que en las reservas.

El incremento de esta población, sobre todo Primeras Naciones y *métis*, en zonas urbanas tiene diversas aristas, no es un fenómeno unidireccional. Desde un punto de vista demográfico, el aumento de este grupo poblacional tiene que ver no sólo con un proceso natural (nacimientos), sino con la migración y con la adscripción étnica o la movilidad étnica.⁶ Signer (2003: 21) explica que en los censos los pueblos indígenas se identifican con las siguientes adscripciones: “1) aboriginal origin 2) aboriginal identity, North America Indian 3) Métis 4) *Inuit* 5) registered Indian 6) First Nation/Band Membership”. También se pueden encontrar múltiples identidades indígenas registradas en la Ley Indígena o miembros de bandas sin identidad aborigen. Signer (2003) señala que el crecimiento en los índices de población indígena en zonas urbanas tiene relación directa con la movilidad étnica. Asimismo, Norris (2003: 63) establece que los factores que inciden en el crecimiento de las poblaciones originarias en centros urbanos son “la fertilidad, el crecimiento natural de las poblaciones, cambios legales que incluyen restituciones legislativas y estatus hereditario bajo la Ley Indígena, identificación étnica o movilidad étnica, matrimonios mixtos y formación de familias”.

⁶ La movilidad étnica es “el fenómeno por el cual individuos y familias cambian su filiación étnica” [...]. La movilidad étnica tiene dos componentes: intrageneracional e intergeneracional [...]. La movilidad intrageneracional resulta de un cambio en el tiempo, en la filiación étnica de un individuo. Por ejemplo, una persona que señale no tener identidad aborigen en un censo, pero en el siguiente censo indique tener una identidad *métis*, se considera que ha experimentado movilidad étnica intrageneracional [...]. La movilidad intergeneracional resulta de un cambio en la filiación étnica entre padres e hijos. Esta movilidad no implica ningún cambio en el grupo étnico para un individuo y se basa en comparar la identidad étnica de un individuo con la de sus padres (Statistics Canada, 2012c).

La migración no es la única causa del crecimiento de población originaria en zonas urbanas, pero tampoco la fertilidad. Así, podemos enumerar por lo menos cinco causas en los datos estadísticos: 1) movilidad étnica, 2) cambios en la legislación, por ejemplo en la Ley Indígena (*Bill C-31*), 3) migración de zonas rurales (reservas) a centros urbanos o de un centro urbano a otro, 4) la tasa de natalidad entre los pueblos originarios es mayor que entre el resto de los canadienses, y 5) la urbanización hacia las reservas y zonas rurales, es decir, la expansión de las grandes urbes ha traído consigo la urbanización forzada de las reservas.

En relación con los cambios en la legislación, segundo inciso del párrafo anterior, cabe decir que la Ley Indígena es el documento que otorga reconocimiento oficial y legal a los indígenas en Canadá. Es decir, las personas que tienen un registro o estatus de indígenas lo obtuvieron siguiendo las disposiciones de la Ley Indígena. La enmienda C-31 (*Bill C-31*), aprobada por el Parlamento Canadiense en 1985, redefinía quién era indígena y quién no. El documento definió cuatro tipos de indígenas: 1) con estatus y por ser miembro de una banda, 2) con estatus sin membresía a una banda, 3) sin estatus, pero con membresía a una banda, 4) sin estatus y sin ser parte de una banda. A partir de esta nueva legislación, a muchas mujeres y a sus hijos se les restituyó su estatus como indígenas (Frideres, 1993).

Tras exponer descriptivamente las variables que explican el crecimiento de la población de los pueblos indígenas en zonas urbanas y dar cuenta con datos duros de ese incremento, es importante señalar cuáles son las condiciones de vida a las que se enfrentan estos pueblos en las zonas urbanas. Así, en la siguiente sección elaboro un panorama general de estas condiciones y me centro en el caso de las mujeres.

La razón por la que retomaré el caso específico de las mujeres es para reflexionar sobre el debate que abren los planteamientos de Kymlicka en el Informe sobre el Multiculturalismo en Canadá, centrado en señalar los retos del multiculturalismo de cara al crecimiento de la población indígena en zonas urbanas, retos que rebasan las políticas multiculturales que no dan cuenta de las diferencias estructurales, ni de las relaciones de subordinación política y económica, o de la intersección entre género, clase, etnia y raza.

Condiciones de vida de los pueblos indígenas en zonas urbanas

En general, la situación de los pueblos originarios en zonas urbanas es compleja y heterogénea. Las comunidades que se asientan en estas zonas siguen manteniendo un fuerte lazo con sus comunidades de origen y hacen grandes esfuerzos por reproducir su vida cultural y por mantener su identidad en los lugares de acogida. Pero

también se da el caso en el que ese lazo no se mantiene, lo que produce una sensación de pérdida entre los individuos.

El fenómeno de urbanización de los pueblos indígenas no es nuevo, se sabe que desde la década de los años sesenta del siglo XX comenzó un proceso progresivo de crecimiento de la población aborigen en grandes centros urbanos. En ese momento, los estudios sobre este fenómeno tuvieron como eje la migración interna (Frideres, 1993: 257-280). A continuación presentaré las condiciones de vida que enfrentan. Uno de los problemas más dramáticos tiene que ver con la identidad. Según el *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* (RCAP) de 1996 (INAC, 2006), los temas críticos son:

- 1) Los retos relacionados con el sostenimiento de su identidad cultural. Ésta es el corazón mismo de su existencia y de sus demandas históricas. Se centra en la vida familiar y ceremonial, en los valores y tradiciones, en la importancia que tienen los ancianos para dar continuidad a dicha identidad, la espiritualidad, la lengua, la cosmovisión, la relación con la tierra y con los territorios ancestrales.
- 2) Exclusión de oportunidades para ejercer el derecho a la libre autodeterminación. El tema del autogobierno se vuelve difícil de tratar, en tanto que en las zonas urbanas tiende a manifestarse una dispersión de los miembros de las diversas comunidades.
- 3) Discriminación y racismo. El racismo es sistémico, se manifiestan diversas actitudes negativas y estereotipadas sobre los indígenas, hay una creciente alienación en los lugares de trabajo, por ejemplo. Otra manifestación de racismo es la idea generalizada de que ser indígena y ser urbano es mutuamente excluyente, y prevalece el corolario de que, una vez que el pueblo migra a las zonas urbanas, su identidad como indígena se vuelve irrelevante.
- 4) Dificultad para encontrar servicios culturalmente apropiados.
- 5) Desempleo, bajo nivel educativo y altos índices de pobreza, condición que es más precaria entre las mujeres.

Cabe señalar que uno de los problemas centrales en el tema de la urbanización, tanto para las autoridades no aborígenes como para las que sí lo son, tiene que ver con el autogobierno (Newhouse y Peters, 2003). Este tema, como también lo señala el Departamento de Asuntos Indígenas y Desarrollo del Norte (INAC, por sus siglas en inglés), implica cuestiones prácticas y conceptuales difíciles de resolver, sobre todo porque tiene su fundamento en la posesión territorial (INAC, 2006; *The Canadian Encyclopedia*, 2012c; Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, 2012b). El

fundamento del derecho de autogobierno se centra en los reclamos de la tierra y en la posesión de ésta; así, este derecho se “ejerce” en las reservas, por ejemplo, o en los territorios del norte en donde habitan los *inuit*.

Es preciso mencionar, aunque sea a grandes rasgos, a qué se refiere el tema del autogobierno para entender por qué es problemático el crecimiento de la población aborigen en zonas urbanas, específicamente de las Primeras Naciones, que son las que demandan el derecho a autogobernarse y sobre la posesión de la tierra. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (AANDC) señala que los acuerdos de autogobierno

establecen arreglos para que los pueblos aborígenes puedan gobernar sus asuntos internos y asumir una mayor responsabilidad y control sobre la toma de decisiones que afectan a sus comunidades. Los acuerdos de autogobierno buscan la estructura y la rendición de cuentas de los gobiernos indígenas, su poder legislativo, disposiciones financieras y sus responsabilidades para ofrecer programas y servicios a sus miembros. El autogobierno permite a los gobiernos aborígenes trabajar en colaboración con otros gobiernos y el sector privado para promover el desarrollo económico y mejorar las condiciones sociales de sus comunidades. Dado que los grupos aborígenes tienen diferentes necesidades, las negociaciones no darán lugar a un único modelo de autogobierno. El gobierno autónomo puede adoptar muchas formas con base en las diversas circunstancias históricas, culturales, políticas y económicas de los grupos indígenas, las regiones y las comunidades involucradas (AANDC, 2012b).

La cuestión del autogobierno se vuelve, pues, problemática con el crecimiento de la población indígena en zonas urbanas, en tanto que el ejercicio de este derecho tiene relación directa con la comunidad o reserva, así como los reclamos de tierras, por ejemplo.

Por otro lado, y como también lo menciona la INAC, la situación de las mujeres que se autoidentifican como miembros de las Primeras Naciones y que han migrado de las reservas en zonas rurales a zonas urbanas es más preocupante y dramática. Desde 1996, el *Royal Report on the Commission of Aboriginal Peoples* informaba que era mayor el número de mujeres que migraban de las reservas a zonas urbanas en relación con los hombres. En ese grupo poblacional persistía el desempleo, un bajo nivel educativo y altos índices de pobreza, y señaló contundentemente:

las mujeres que habitan fuera de las reservas con frecuencia son una minoría olvidada [...] Las mujeres aborígenes en zonas urbanas son víctimas de discriminación y segregación. Algunas [...] lo hacen para abandonar su hogar en las comunidades, escapando del

abuso sexual y físico. Con ello se establece que no necesariamente son factores económicos los que las obligan a salir de su lugar de residencia hacia zonas urbanas. Prevalece el desempleo y con frecuencia se sienten alienadas, solas, desamparadas, desempoderadas y sin voz. El sentir general es de miedo y desconfianza, pero a pesar del hecho de vivir en un centro urbano, afirman que ello no implica que rechacen sus valores y cultura aborigen. En términos de pobreza, la situación de las mujeres es más seria, sobre todo las que son madres solteras: entre el 80 y el 90 por ciento están por debajo de la línea de pobreza (INAC, 2006).

En general, las condiciones de vida de las mujeres indígenas, es decir, de las mujeres que se identifican con una de las tres identidades indígenas en Canadá como *métis*, Primeras Naciones e *inuit*, son las más precarias y vulnerables, ya sea que habiten en zonas rurales, urbanas o en las reservas. Así, tenemos que, de todos los grupos sociales y poblacionales en Canadá, éste es el más vulnerable, expuesto a la marginación y la exclusión económica y social.

Mujeres indígenas en Canadá y sus condiciones de vida, con énfasis en las zonas urbanas

De acuerdo con el reporte *Women in Canada 2010-2011* (Statistics Canada, 2011b), la población femenina indígena crece más rápido que el resto de la población femenina de ese país. De 1996 a 2006, el número creció en un 45 por ciento, mientras la población femenina no indígena tuvo un 9 por ciento de crecimiento. Según los últimos datos estadísticos de que se dispone, en 2006, el 3.8 por ciento de la población femenina, es decir 600 700 mujeres, reportó tener una identidad indígena. De acuerdo con datos proyectivos, hacia 2017 podría haber 717 000 mujeres con este tipo de identidad (Milan y Covadonga, 2012).

En 2006, las mujeres de las Primeras Naciones representaban el 60 por ciento, las *métis* el 33 por ciento y las *inuit* el 4.2 por ciento del total de la población indígena. En ese mismo año, fuera de las reservas había un total de 174 760 mujeres de las Primeras Naciones (hay que tener en cuenta que los miembros de éstas generalmente habitan en las reservas, los *métis* en su mayoría se ubican en zonas rurales y urbanas de la provincia de Alberta y los *inuit* en los territorios del norte y principalmente en zonas rurales). Así, en 2006 más de la mitad, el 55 por ciento de mujeres aborígenes vivía en un área metropolitana, el 25 por ciento en reservas y el 20 por ciento en zonas rurales (Milan y Covadonga, 2012).

Manitoba y Saskatchewan son las provincias con mayor proporción de mujeres indígenas y Ontario es la provincia en la que habita el mayor número de niñas y mu-

jeros de las Primeras Naciones. Winnipeg, Saskatoon y Regina son los centros urbanos con mayor concentración de mujeres indígenas. Estos datos indican que más de la mitad de mujeres de las Primeras Naciones (que además es la proporción más alta de población de pueblos aborígenes) vive en zonas urbanas.

En cuanto a los índices económicos, según la información presentada en los informes *Women in Canada 2010-2011* y *Aboriginal Women in the Canadian Economy* (AANDC, 2012a), las mujeres aborígenes tienen un menor ingreso, un menor nivel de empleos y les es más difícil insertarse en el mercado laboral que a las mujeres de otro origen y que a los hombres aborígenes. Las indígenas en las reservas están particularmente marginadas; el 71 por ciento de ellas que tiene educación posterior a la secundaria encuentra empleo. Según los datos de 2006, la tasa de mujeres indígenas desempleadas alcanzaba un 13.5 por ciento y la de mujeres no indígenas el 6.4 por ciento, es decir, tienen el doble de desempleo. Es un índice muy elevado si tomamos en cuenta que las mujeres aborígenes sólo representan el 4 por ciento de la población total de Canadá.

Otros datos sobre la educación y los niveles de ingreso indican que el 35 por ciento de las mujeres indígenas de 25 años y más se habían graduado en la educación media superior (*high school*), y que una de cada cinco, el 23 por ciento, entre los 15 y los 34 años de edad había abandonado los estudios por embarazo o por dedicarse al cuidado de los niños. El 9 por ciento de mujeres indígenas de más de 25 años obtuvieron un grado universitario, un porcentaje muy bajo comparado con el 20 por ciento de las mujeres no aborígenes que lo tienen. En ese sentido, y según lo que los informes de referencia indican, hay un claro lazo entre nivel de educación e ingresos; por lo tanto, las indígenas tienen un menor nivel de ingreso comparado no sólo con las mujeres de otros orígenes, sino también con los hombres indígenas.

Exposición a la violencia

De acuerdo con el documento *Violent Victimization of Aboriginal Women in the Canadian Provinces, 2009*: “en 2009, cerca de sesenta y siete mil mujeres aborígenes de más de quince años reportaron ser víctimas de la violencia”. Este dato indica que “las mujeres aborígenes están tres veces más expuestas a situaciones de violencia que las mujeres no aborígenes”. Al mismo tiempo, señala que “entre las víctimas de violencia doméstica, cerca de seis de cada diez mujeres aborígenes informaron que fueron lastimadas durante los cinco años previos a la encuesta, en comparación con cuatro de cada diez mujeres no aborígenes” (Shannon, 2011). Los abusos de los que son víctimas pueden ser de tipo emocional, físico o económico. Los datos muestran que ellas tienen una mayor exposición y vulnerabilidad a ser víctimas de la violencia doméstica

y, según datos estadísticos de 2011, la violencia doméstica y sexual es 3.5 veces más alta que entre otras mujeres.

Sin embargo, la violencia doméstica no es la única situación de victimización a la que se enfrentan las indígenas en Canadá. Muchos informes y de muy diversa índole, por parte de organizaciones de derechos humanos como Amnistía Internacional, Human Rights Watch u organizaciones de mujeres indígenas de Canadá, como Sister Watch Project y Sisters in Spirit, han documentado las desapariciones y homicidios de mujeres indígenas.

Los informes citados coinciden en señalar que las mujeres aborígenes de entre 25 y 44 años son cinco veces más propensas a morir de manera violenta que otras mujeres. Las mujeres aborígenes representan el 4 por ciento de la población femenina en Canadá, pero son el grupo poblacional sobre el que se informa un mayor número de mujeres desaparecidas y asesinadas. Según la información recopilada por Native Women's Association of Canada (NWAC), hay 582 casos conocidos de mujeres desaparecidas o asesinadas, la mayoría de los cuales ocurrieron entre 1990 y 2010. Amnistía Internacional informó también en 2012 que cinco mujeres indígenas de cada siete mujeres en Canadá han muerto como resultado de la violencia (NWAC, 2010).

De acuerdo con el reporte del Missing Women Working Group 2006, en Canadá las mujeres más vulnerables para ser víctimas de predadores sexuales tenían las siguientes características: ser indígenas, ser pobres, no tener casa ni apoyo de redes sociales, ser adictas a las drogas o el alcohol, verse involucradas en la prostitución u otras actividades peligrosas, como viajar pidiendo "aventón", o padecer algún tipo de desorden mental. Estas características coinciden en todos los informes elaborados por otras organizaciones de derechos humanos. Asimismo, el reporte de 2010 del Grupo de Trabajo Federal/Provincial y Territorial señalaba que las mujeres ingresan al mercado sexual por dos razones esencialmente: por necesidad económica y por adicción a las drogas. Por ejemplo, señala el informe, en Vancouver durante 2004, se hizo un estudio con 183 mujeres que se dedicaban a la prostitución: de ellas, el 30 por ciento eran indígenas y, de ese porcentaje, un 65 por ciento había iniciado esa actividad por necesidad económica y/o por algún tipo de adicción.

El informe de Amnistía Internacional titulado *Stolen Sisters. A Human Rights Response to Discrimination and Violence against Indigenous Women in Canada* (2004) indica que

los factores que en Canadá han llevado a que permanezca el riesgo de las mujeres indígenas de ser víctimas de la violencia en las ciudades canadienses son la marginación social y económica, y el racismo que se enraíza en el pasado colonial [...] para estas mujeres, frecuentemente la violencia ocurre en un contexto determinado por el poder de la sociedad

dominante y que fue ejercido sobre cada aspecto de la vida de los pueblos aborígenes, desde la forma en que fueron educados, la forma en que podían ganarse la vida, hasta la forma en que fueron gobernados.

Históricamente, en la mayoría de las culturas indígenas que hoy son parte de Canadá, continúa Amnistía Internacional,

existieron roles de género para hombres y mujeres que los mantenían en una situación de relativa igualdad entre sí. Debido a la implantación de políticas impuestas sin su consentimiento, los pueblos aborígenes en Canadá tuvieron que lidiar con la pérdida de sus territorios, la disociación de sus roles y responsabilidades tradicionales, en su participación en las decisiones políticas y sociales en sus comunidades y la posibilidad de renunciar a su cultura y tradiciones. El colonialismo dejó un profundo y negativo impacto en las comunidades indígenas que también afectó las relaciones entre las mujeres y los hombres, y obligó a muchas mujeres aborígenes a permanecer marginadas de sus propias culturas y de la sociedad canadiense (IA, 2013: 8; Bourgeault, 1991; Ponting, 1998; Naumann, 2008; *The Canadian Encyclopedia*, 2012d).

En ese mismo sentido, el reporte de la NWAC indica que de acuerdo con sus propias investigaciones han encontrado que “hay un impacto intergeneracional y de vulnerabilidad como resultado directo de la colonización y de las políticas estatales, como las escuelas residenciales, *the sixties scoop*⁷ y el sistema de cuidado infantil, todos éstos, factores que subyacen a la situación de violencia a la que son expuestas las mujeres y niñas aborígenes”.

Aunado a la herencia colonial, el reporte señala que de acuerdo con la investigación realizada, también “se identifican ciertas características sociodemográficas asociadas a los altos índices de violencia contra las mujeres”. Tales características no pueden ser consideradas la causa de la violencia,

pero son factores que ayudan a identificar el contexto en el que la violencia ocurre. Así, estos factores que han sido frecuentemente encontrados en diversos análisis son: 1) la

⁷ El llamado *sixties scoop* se refiere a la adopción en Canadá de niños indígenas, sobre todo de las Primeras Naciones y *métis*, durante la década de los años sesenta y mediados de los ochenta. Se le denomina así por el alto índice de adopciones que se dio en aquella época y porque en muchos casos los niños literalmente fueron arrebataados de sus casas y comunidades sin el conocimiento o consentimiento de sus familias. Miembros de las Primeras Naciones señalaron que, en muchos casos en los que no se dio el consentimiento para la adopción, las autoridades gubernamentales y los trabajadores sociales actuaron bajo la presunción colonialista de que los pueblos indígenas eran culturalmente inferiores y que, por tanto, estaban actuando para proveer a los niños de lo que necesitaran (NWAC, 2010).

edad; los índices de violencia son más altos entre las mujeres jóvenes; 2) el abuso físico y emocional en la familia progenitora está determinado como uno de los indicadores de que la mujer que crece en un hogar con estas características podría ser víctima de abuso físico y sexual en las relaciones maritales; 3) factores socioeconómicos, tales como bajos ingresos, desempleo o bajo nivel educativo; 4) abuso de alcohol. Otros factores son ser miembro de una familia con un solo progenitor, vivir en condiciones de hacinamiento, una familia muy grande, haber tenido un matrimonio anterior, altos índices de movilidad residencial, haber experimentado abuso sexual y adicción a las drogas.

Por su parte, el informe de Human Rights Watch (HRW, 2013) *Those Who Take Us Away: Abusive Policing and Failures in Protection of Indigenous Women and Girls in Northern British Columbia, Canada* también evidencia la responsabilidad del Estado y de las fuerzas policíacas en la no pronta y ni expedita respuesta en la resolución de las desapariciones y homicidios de mujeres aborígenes. A la par del reporte de IA, HRW informa sobre “los malos tratos marcados por actitudes racistas y sexistas por parte de la policía en el momento en que los familiares denuncian desapariciones de mujeres”.

Según se demuestra siguiendo diferentes fuentes como estos dos informes, el *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* y el Informe sobre el Multiculturalismo, punto de partida de este trabajo, entre otros, se puede afirmar que los pueblos indígenas en zonas urbanas se encuentran con diversos obstáculos, entre los que destacan el aislamiento social y la pérdida de su identidad. Asimismo, Carole Lévesque señala que uno de los problemas que con frecuencia van a enfrentar tiene que ver con los bajos niveles de educación y la falta de experiencia laboral, lo cual limita su acceso al mercado de trabajo o los relega a trabajos precarios (Lévesque, 2003: 27). Así, reitera Norris: “el aislamiento social y la marginación económica tienen implicaciones en el incremento de la movilidad y en las necesidades y retos que encaran los pueblos aborígenes para establecer sus propias instituciones y desarrollar la cohesión social dentro del contexto urbano” (Norris, 2003: 72).

Así, el racismo que, como se observó en los reportes de IA, HRW y NWAC, está anclado al pasado colonial y a las políticas de asimilación; junto con la exclusión, la pérdida de la identidad cultural, la marginación, el poco o nulo acceso a servicios de salud, educación y vivienda, la pobreza, las adicciones y el desempleo son algunos de los problemas más acuciantes que enfrentan las personas pertenecientes a pueblos aborígenes, en general, y en particular los que viven en zonas urbanas.⁸ Las

⁸ Éstas son algunas fuentes que daban cuenta de la situación de pobreza, marginación social y económica, bajo nivel educativo y desempleo: World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, 2005; *The Canadian Encyclopedia*, 2012a y 2012b. Es interesante también que Amnistía Internacional tiene una sección dedicada a los problemas más acuciantes que aquejan a los pueblos indígenas en Canadá como la discriminación,

causas de los problemas que encaran estos pueblos son de orden estructural, hay una superposición entre su condición de pueblos indígenas, género y clase. Lo anterior se observa, sobre todo, en las condiciones de vida de las mujeres aborígenes, donde destaca su vulnerabilidad ante la violencia sexista y racista.⁹

REFLEXIÓN FINAL Y CONCLUSIONES

De las tesis de Fraser (2000; 2003) se infiere que en el caso de los pueblos indígenas en zonas urbanas (caso específico de las mujeres), es manifiesta una relación de subordinación con respecto al resto de la sociedad canadiense. Revisando, por ejemplo, los casos documentados por organizaciones como IA y HRW sobre la violencia a la que se ven expuestas las mujeres indígenas, podemos establecer que hay patrones institucionalizados de valores culturales que refuerzan el racismo y los estereotipos en contra de estas mujeres por su condición de indígenas, de mujeres y de marginación económica y social al tener que ejercer la prostitución como medio de subsistencia.

El problema de la distribución afecta directamente a las mujeres indígenas porque tienen pocas o nulas oportunidades de encontrar empleos bien remunerados a causa de su escasa formación técnica y/o académica que impacte de manera benéfica en su vida a la hora de establecerse en una zona urbana. Con frecuencia, estas mujeres se enfrentan la necesidad de ejercer la prostitución con las consecuencias que esa práctica conlleva, como la vulnerabilidad frente a la violencia, contagio de VIH, adicciones, etc. El problema de la distribución también las afecta directamente en tanto que muchas de ellas son madres solteras; y viviendo fuera de las reservas, con frecuencia se encuentran con numerosas dificultades para otorgar los servicios necesarios de salud, educación, vivienda, etc., a sus hijos.

Este empalme de múltiples identidades y condiciones de subordinación es escasa o nulamente analizado por las teorías multiculturales que centran sus estudios en el acomodo y reconocimiento cultural, sin dar cuenta de la condición de clase o de la jerarquización patriarcal al interior de las comunidades, por ejemplo, o del desempoderamiento y subordinación, y que no se explican sólo por la falta de reconocimiento de la identidad cultural diferenciada.

el acceso limpio y seguro al agua, la violencia contra las mujeres, los reclamos relacionados con el autogobierno y la posesión de las tierras (IA, 2012).

⁹ El racismo, la marginación y la pobreza que permea entre la población indígena en Canadá sigue tan vigente que en el año 2014 el relator especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, entregará un reporte sobre su visita a Canadá. Los principales problemas tienen que ver con el acceso al agua potable, educación y vivienda, entre otros (*El Semanario*, 2013; ABC, 2013). Sobre el racismo en Canadá, específicamente el que involucra a los pueblos aborígenes, véase Ponting, 1998.

Si bien es cierto que el multiculturalismo como política de acomodo y reconocimiento en Canadá no fue pensado para dar solución a las demandas de los pueblos indígenas, hoy día estas políticas multiculturales enfrentan el difícil reto del crecimiento de población en zonas urbanas. Y es justo en el análisis de las condiciones de vida a las que se enfrentan estos pueblos, y específicamente las mujeres, que podemos hacer una crítica al multiculturalismo que se centra en el reconocimiento, pero, paradójicamente, sin reconocer la interseccionalidad de la que nos habla Fraser (2000; 2003), ni la subordinación cultural, económica y política.

Es así que, reitero, las políticas multiculturales por sí solas difícilmente resolverán la situación que enfrentan las mujeres indígenas en Canadá, situación que se enraíza al pasado colonial,¹⁰ en el que, por medio de diversas políticas de asimilación, como las escuelas residenciales, entre otras, las familias fueron separadas y las formas tradicionales de vida de los pueblos aborígenes, interrumpidas. Considero necesario reflexionar sobre la violencia estructural que subyace a la situación de vida que enfrentan estos pueblos, particularmente las mujeres. Sin esa reflexión no creo posible que el Estado canadiense pueda avanzar en el tema de los derechos de estos pueblos.

Aun cuando, inserto en la tradición democrático-liberal y de defensa de los derechos humanos y de la diversidad, el Estado canadiense ha tenido la mejor intención de querer subsanar las diversas desventajas políticas, económicas y sociales que enfrentan los pueblos aborígenes, haciendo uso de políticas e instrumentos jurídicos como la Ley Indígena (*Bill C-31*), la Constitución de 1982 (*Bill C-35*) que incluye la Carta de Derechos y Libertades, así como el trabajo realizado por la Royal Commission on Aboriginal Peoples que, desde 1996, hizo recomendaciones sobre las que se debía trabajar, o el AAND, entre otras instancias, parece que la voluntad y los buenos deseos no son suficientes para dar solución a la situación que viven estos pueblos que, cabe decir, también están organizados políticamente dentro de sus comunidades.

Así, para alcanzar la justicia social en favor de los pueblos aborígenes de Canadá, en general, es preciso no sólo reconocer su identidad cultural diferenciada, sino entender que la causa de sus condiciones de vida actual se enraíza en el colonialismo al que fueron sujetos y obedece a un orden sistémico o estructural. Por lo tanto,

- 1) Las condiciones de marginación, pobreza, exclusión, racismo, sexismo, etc. a las que se ven expuestos los pueblos indígenas, pero particularmente las mu-

¹⁰ El legado colonial da forma a lo que se define como patrones de valores culturales institucionalizados que han generado estereotipos sobre los pueblos aborígenes. También, esos patrones están presentes cuando se observan actitudes sexistas y racistas a las que, con frecuencia, son sujetos los pueblos indígenas en general y en particular las mujeres cuando son sometidas a acciones de violencia como asaltos sexuales y asesinatos.

- jeros en zonas urbanas, son consecuencia de una situación de subordinación política, social y económica.
- 2) La situación de violencia física a la que se ven (y se han visto) sometidas las mujeres aborígenes se explica por lo que Galtung (2004) describe como violencia estructural y cultural.
 - 3) Siguiendo con el punto anterior, es necesario no sólo proponer políticas de reconocimiento, sino entender que el racismo, los estereotipos y el sexismo son producidos y reproducidos por “patrones de valores culturales” que han sido institucionalizados.
 - 4) Es preciso reconocer que la cuestión de los pueblos indígenas que viven en zonas urbanas, y muy particularmente la situación de las mujeres en esta condición, no se explica ni se soluciona con la aplicación de políticas multiculturales centradas sólo en dar cuenta de la forma en que se interactúa y se relacionan las diferentes minorías en el espacio público.

Por último, cabe señalar que el tema de la violencia estructural y la violencia de género no necesariamente se resuelve con la redistribución. Pero, tomando en cuenta la idea de bidimensionalidad, es decir, reconocimiento y redistribución, los pueblos aborígenes, en general, y las mujeres aborígenes en particular, lograrán tener un mejor estándar de vida y alcanzar una mayor justicia social. Tener un mejor acceso a educación y mejores ingresos supondrá una menor exposición a situaciones de violencia.

FUENTES

ABC, AGENCIA DE NOTICIAS

2013 “Relator de la ONU advierte que Canadá se enfrenta a ‘crisis’ de indígenas”, en <<http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=1515611>>, consultada en octubre de 2013.

ABORIGINAL AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT CANADA (AANDC)

2013 *First Nations*, digital 02/08/2013, en <<http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100013791/1100100013795>>, consultada en mayo de 2012.

2012a *Aboriginal Women in the Canadian Economy. The Links between Education, Employment and Income* (PDF) QS-7117-000-EE-A1 Catalog: R3-161/2012E.

2012b “Self-Government”, en <<http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100032275/1100100032276>>, consultada en mayo de 2013.

ASSEMBLY OF FIRST NATIONS (AFN)

s.f. *A Declaration of First Nations*, en <<http://www.afn.ca/index.php/en/about-afn/a-declaration-of-first-nations>>, consultada en septiembre de 2013.

BARRY, BRIAN

2001 *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*, Cambridge, Harvard University Press.

BOURGEAULT, RON

1991 "Race, Class and Gender: Colonial Domination of Indian Women", en Ormond McKague, ed., *Racism in Canada*, Saskatoon, Saskatchewan Fifth House, pp. 87-115.

BRASSARD, RENÉE y MYLÉNE JACCOUD

2003 "The Marginalization of Aboriginal Women in Montréal", en David Newhouse y Evelyn Peters, eds., *Not Strangers in These Parts. Urban Aboriginal Peoples*, Ottawa, Policy Research Initiative, pp. 131-145.

BRENNAN, SHANON

2011 "Violent Victimization of Aboriginal Women in the Canadian Provinces, 2009", Component of Statistics Canada catalogue No. 85-002-X, Juristat, en <<http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/20011001/article/11439-eng.htm>>, consultada en mayo de 2012.

CONFERENCIA MUNDIAL CONTRA EL RACISMO

2001 *Doctrinas del despojo". El racismo contra los pueblos indígenas*, en <<http://www.un.org/spanish/CMCR/indigenous.htm>>, consultada en octubre de 2013.

COORDINATING COMMITTEE OF SENIOR OFFICIALS MISSING WOMEN WORKING GROUP
(CCSOMWWG)

2010 *Report: Issues Related to the High Number of Murdered and Missing Women in Canada*, en <http://www.scics.gc.ca/CMFiles/830992005_e1MAJ-2112011-6827.pdf>, consultada en septiembre de 2013.

DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR

2006 *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*, México, Siglo XXI.

DICK, CAROLINE y KIERA L. LADNER

- 2008 "Out of the Fires of Hell: Globalization as a Solution to Globalization – An Indigenist Perspective", *Canadian Journal of Law and Society*, vol. 23, nos. 1-2, pp. 63-91.

EL SEMANARIO. SIN LÍMITES

- 2013 "Población autóctona canadiense golpeada por discriminación, marginación y pobreza", digital, 21 de mayo, en <<http://www.elsemanario.com/noticias/internacional/84852-poblacion-autoctona-canadiense-golpeada-por-discriminacion-marginacion-y-pobreza.html>>, consultada en mayo de 2013.

FRASER, NANCY

- 2003 "Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation", en Nancy Fraser y Axel Honneth, *Redistribution or Recognition?: A Political-philosophical Exchange*, Londres, Verso, pp. 7-109.
- 2000 "Rethinking Recognition", *New Left Review*, no. 3, mayo-junio, pp. 107-120.

FRIDERES, JAMES S.

- 1993 *Native Peoples in Canada. Contemporary Conflicts*, Ontario, Prentice Hall Canada.

GALTUNG, JOHAN

- 2004 *Violencia, guerra y su impacto. Sobre los efectos visibles e invisibles de la violencia*, en <<http://them.polylog.org/5/fgj-es.htm>>, consultado el 17 de mayo de 2013.

GUIMOND, ERIC

- 2003 "Fuzzy Definitions and Population Explosion: Changing Identities of Aboriginal Groups in Canada", en David Newhouse y Evelyn Peters, eds., *Not Strangers in These Parts. Urban Aboriginal Peoples*, pp. 35-49.

HONNETH, AXEL

- 1997 *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*, Barcelona, Grijalbo.

HUMAN RIGHTS WATCH (HRW)

- 2013 *Those Who Take us Away. Abusive Policing and Failures in Protection of Indigenous Women and Girls in Northern British Columbia, Canada*, en <<http://www.hrw.org/reports/2013/02/13/those-who-take-us-away-0>>, consultada en abril de 2013.

INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS CANADA (INAC)

- 2006 *Royal Report on the Commission of Aboriginal Peoples (1996). Volume 4: Perspectives and Realities. Chapter 7 Urban Perspectives. Aboriginal Women in Urban Areas*, en <http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071211052246/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sj42_e.html>, consultada en abril de 2013.

INTERNATIONAL AMNESTY (IA)

- 2012 “Indigenous Peoples in Canada”, en <<http://www.amnesty.ca/our-work/issues/indigenous-peoples/indigenous-peoples-in-canada>>, consultada el 27 de mayo de 2013.
- 2004 *Canada Stolen Sisters. A Human Rights Response to Discrimination and Violence against Indigenous Women in Canada*, en <<http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR20/001/2004/en/48f05a31-d589-11dd-bb24-1fb85fe8fa05/amr200012004en.pdf>>, consultada en abril de 2013.

JUSTICE LAWS WEBSITE

- 2013 *Constitution Acts, 1867 to 1982. Part II Rights of the Aboriginal Peoples of Canada*, en <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-16.html#h>>, consultada en mayo de 2012.
- 2012 *Canadian Multiculturalism Act 1985*, en <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-18.7/page-1.html>>, consultada en septiembre de 2013.

KUKHATHAS, CHANDRAN

- 2003 *The Liberal Archipelago: A Theory of Diversity and Freedom*, Nueva York, Oxford University Press.

KYMLICKA, WILL

- 2010 *The Current State of Multiculturalism in Canada and Research Themes on Canadian Multiculturalism 2008-2010*, Department of Citizenship and Immigration, Government of Canada, en <<http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/multi-state.pdf>>, consultada en diciembre de 2012.
- 2007 *Multicultural Odissey. Navigating the New International Politics of Diversity*.
- 2004 *Estados, naciones y culturas*, Córdoba, Almuzara.
- 2003 *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, México, Paidós.
- 1996 *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, México, Paidós.

LA PRAIRIE, CAROL y PHILIP STENNING

- 2003 "Exile on Main Street: Some Thoughts on Aboriginal Over-Representation in the Criminal Justice System", en David Newhouse y Evelyn Peters, eds., *Not Strangers in These Parts. Urban Aboriginal Peoples*, Canadá, Policy Research Initiative, pp. 179-193.

LÉVESQUE, CAROLE

- 2003 "The Presence of Aboriginal Peoples in Quebec's Cities: Multiple Movements, Diverse Issues", en David Newhouse y Evelyn Peters, eds., *Not Strangers in These Parts. Urban Aboriginal Peoples*, Canada, Policy Research Initiative, pp. 23-34.

MAHAJAN, GURPREET

- 2002 *The Multicultural Path. Issues of Diversity and Discrimination in Democracy*, Nueva Delhi, Sage.

MILAN, ANNE y COVADONGA ROBLES

- 2012 *Female Population*, Statistics Canada en <<http://www.statcan.gc.ca/pub/89-503-x/2010001/article/11475-eng.htm#a5>>, consultada en septiembre de 2013.

MINISTRY OF JUSTICE

- 2012 "Missing Women Working Group", en <http://www.ag.gov.ba/missing_women_working_group/index.htm>, consultada en mayo de 2013.

NATIVE WOMEN'S ASSOCIATION OF CANADA (NWAC)

- 2010 *What Their Stories Tell Us. Research Findings from the Sisters in Spirit Initiative*, en <http://www.nwac.ca/sites/default/files/reports/2010_NWAC_SIS_Report_EN.pdf>, consultada en septiembre de 2013.

NAUMANN, DANIELLE

- 2008 "Aboriginal Women in Canada: On the Choice to Renounce or Reclaim Aboriginal Identity", *Canadian Journal of Native Studies*, vol. 28, no. 2, pp. 343-361.

NEWHOUSE, DAVID

- 2003 "The Invisible Infraestructure: Urban Aboriginal Institutions and Organizations", en David Newhouse y Evelyn Peters, eds., *Not Strangers in These Parts. Urban Aboriginal Peoples*, Canada, Policy Research Initiative, pp. 243-253.

NEWHOUSE, DAVID R. y EVELYN PETERS

2003 "The Way Forward", en David Newhouse y Evelyn Peters, eds., *Not Strangers in These Parts. Urban Aboriginal Peoples*, Canada, Policy Research Initiative, pp. 281-284.

NORRIS, MARY JANE

2003 "Aboriginal Mobility and Migration within Urban Canada: Outcomes, Factors and Implications", en David Newhouse y Evelyn Peters, eds., *Not Strangers in These Parts. Urban Aboriginal Peoples*, Canada, Policy Research Initiative, pp. 51-78.

PAREKH, BHIKHU

2002 *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, Cambridge, Harvard University Press.

PONTING, RICK J.

1998 "Racism and Stereotyping of First Nations", en Vic Satzewich, ed., *Racism and Social Inequality in Canada. Concepts, Controversies and Strategies of Resistance* Toronto, Thompson Educational, pp. 269-298.

SHANON, BRENNAN

2011 "Violent Victimization of Aboriginal Women in the Canadian Provinces, 2009", Component of *Statistics Canada Catalogue* no. 85-002-X Juristat.

SIGGNER, ANDREW J.

2003 "Urban Aboriginal Populations: An Update Using the 2001 Census Results", en David Newhouse y Evelyn Peters, eds., *Not Strangers in These Parts. Urban Aboriginal Peoples*, Canada, Policy Research Initiative, 15-21.

STATISTICS CANADA

2013a *Aboriginal Peoples in Canada: First Nations People, Métis and Inuit*, en <<http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-011-x/99-011-x2011001-eng.cfm>>, consultado en mayo de 2013.

2013b *Immigration and Ethnocultural Diversity in Canada*, en <<http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-010-x/99-010-x2011001-eng.cfm>>, consultado en mayo de 2013.

2012a *From Urban Areas to Population Centres* (11 de mayo), en <<http://www.statcan.gc.ca/subjects-sujets/standard-norme/sgc-cgt/notice-avis/sgc-cgt-06-eng.htm>>, consultado en septiembre de 2013.

- 2012b *Population Projections by Aboriginal Identity in Canada, 2006 to 2031. Highlights*, en <<http://www.statcan.gc.ca/pub/91-552-x/2011001/hl-fs-eng.htm>>, consultada en mayo de 2013.
- 2012c *Population Projections by Aboriginal Identity in Canada, 2006 to 2031. Analysis of Results*, en <<http://www.statcan.gc.ca/pub/91-552-x/2011001/ana-eng.htm>>, consultada en marzo de 2013.
- 2011a *Population Projections by Aboriginal Identity in Canada, 2006 to 2031. Highlights*, en <<http://www.statcan.gc.ca/pub/91-552-x/2011001/hl-fs-eng.htm>>.
- 2011b *Women in Canada: A Gender-based Statistical Report*. Component of Statistics Canada Catalogue no. 89-503-X.
- 2008 *Aboriginal People in Canada 2006: Inuit, Métis and First Nations, 2006 Census. Aboriginal Peoples, 2006 Census*, Catalogue no. 97-558-XIE.
- 2007 *Where Do Aboriginal People Live?*, en <http://www1.statcan.gc.ca/2007/10000/ceb10000_003-eng.htm>, consultada en mayo de 2013.

TAYLOR, CHARLES

- 1993 *Multiculturalismo y política del reconocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica.

THE CANADIAN ENCYCLOPEDIA

- 2012a *Aboriginal People, Economic Conditions*, en <<http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/economic-conditions-of-native-people>>, consultada en mayo de 2013.
- 2012b *Aboriginal People, Social Conditions*, en <<http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/native-people-social-conditions>>, consultada en abril de 2013.
- 2012c *Aboriginal Self-Government*, en <<http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/aboriginal-self-government>>, consultada en mayo de 2013.
- 2012d *Aboriginal Women's Issues*, en <<http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/native-womens-issues>>, consultada en abril de 2013.
- 2012e *Band*, en <<http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/band>>, consultada en septiembre de 2013.

TULLY, JAMES

- 1995 *Strange Multiplicity Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press.

WORLD DIRECTORY OF MINORITIES AND INDIGENOUS PEOPLES (WDMIP)

2005 *First Nations. Current Issues*, en <<http://www.minorityrights.org/2627/canada/first-nations.html>>, consultada en mayo de 2013.

ŽIŽEK, SLAVOJ

2007 *En defensa de la intolerancia*, Madrid, Sequitur.

1998 "Multiculturalismo, o la lógica cultural del capitalismo multinacional", en Fredric Jameson y Slavoj Žižek, *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Introducción de Eduardo Grüner. México, Paidós.

La India en los BRICS: una nueva forma de promover sus intereses en el escenario internacional

JACOBO SILVA PARADA*

RESUMEN

En los últimos veintitrés años, India ha cobrado mayor notoriedad debido a su acelerado crecimiento económico –sólo eclipsado por el de China– y a una nueva política exterior que se calificaría como pragmática. La forma en que Nueva Delhi se desenvuelve en el escenario internacional es una consecuencia natural de lo anterior. Así, los BRICS son parte de una estrategia más amplia para la proyección de sus intereses políticos y económicos en diversos foros y organizaciones internacionales, lo que le permite, de forma flexible y sin compromisos, adaptarse y enfrentar los nuevos cambios y retos del siglo XXI.

Palabras clave: India, BRICS, ONU, seguridad, comercio, China.

ABSTRACT

Over the last 23 years, India has become more noteworthy due to its accelerated economic growth, eclipsed only by China, and a new foreign policy that can be classified as pragmatic. The way New Delhi behaves on the international stage is a natural consequence of this. So, the BRICS are part of a broader strategy to project its political and economic interests in different international forums and organizations. This allows it to flexibly and non-committally adapt and deal with the twenty-first century's changes and new challenges.

Key words: India, BRICS, UN, security, trade, China.

* Miembro del Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo, Olof Palme A. C., yamatoc@yahoo.com

Durante los últimos veinte años, el sistema internacional ha sufrido una serie de cambios importantes. De acuerdo con Fareed Rafiq Zakaria, se experimenta la continuación de dos etapas o transformaciones en la distribución de poder del sistema internacional, cambios que han reconfigurado la vida internacional, tanto en la política y la economía, como en la cultura. La primera etapa se caracteriza por el auge en la economía, la política, la ciencia y la cultura del mundo occidental desde el siglo xv y la aceleración de su dominio durante el siglo xviii. La segunda etapa consiste en el ascenso de Estados Unidos como la nación más poderosa desde finales del siglo xix, cuyo dominio en política, economía, ciencia y cultura no tuvo rival. La tercera y actual transformación se caracteriza por “el auge de los demás”, es decir, de otros polos o centros de poder que, si bien no desafían el dominio militar estadounidense, sí hacen patente su desacuerdo respecto de la influencia de éste en lo económico y político (Zakaria, 2011: 1-2).

En otras palabras, se transitaría a lo que el académico indoamericano define como un mundo posestadunense –distinto de uno antiestadunense– a raíz de los cambios en la política y economía internacionales, lo cual se traduce en una alteración de la distribución de poder en el mundo. Un escenario en el que Washington no deja de perder su influencia militar a escala global, pero donde nuevos actores estatales se consolidan y cuestionan la omnipresencia estadounidense en la economía y política internacionales, sin mencionar el ascenso de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones internacionales gubernamentales (OIG), las cuales también demandan un espacio importante en el escenario internacional, aunque estas últimas no han sabido adaptarse del todo a los cambios del sistema internacional (Zakaria, 2011: 6-37).

Así, algunos ejemplos de estos actores son China e India, cuyo crecimiento económico es el más dinámico del orbe, o de tipo no estatal, como algunas ONG, grandes transnacionales o los grupos terroristas, insurgentes o cárteles de narcotraficantes –lo cual también evidenciaría un cambio en la distribución de poder que iría alejándose de los Estados-nación–. En el plano político, Rusia y China tienen una actitud mucho más asertiva frente a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como muestran las votaciones de los últimos once años en este órgano, entre otros de la misma organización. Lo cual no señalaría de forma contundente que Estados Unidos experimenta una etapa de decadencia, sino más bien que está pasando por una adaptación a los nuevos cambios que impone el sistema internacional. No obstante, si dicha adaptación es positiva o negativa, es muy prematuro de señalar. Baste decir que las conclusiones precipitadas de los defensores, en los años setenta y ochenta, de la teoría de la estabilidad del hegemon, siguen sin sustento.

Sería más acertado establecer que la nueva dinámica en el sistema internacional que imponen las estructuras financiera, militar, de seguridad y del conocimiento también provoca desequilibrios, perturbaciones y cambios en Estados Unidos, así como en los demás países. De esta forma, el desmembramiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), las constantes crisis económicas y financieras, los cambios en la estructura de la economía mundial (Wade, 2003: 621-633; Weiss, 2005: 723-730, 744-745) y la transición del carácter *interestatal* al *intraestatal* de los conflictos de finales del siglo xx y principios del xxi, entre otros factores, resultan en que la hegemonía de Estados Unidos tenga que adaptarse a estos nuevos tiempos en los que aparecen nuevos centros de poder.

En los casos de las economías del grupo del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica)¹ las cosas no son tan diferentes, ya que si bien se tiene la impresión de que influyen significativamente en ciertos mercados, como el de los energéticos, los alimentos, los servicios y el financiero, desde la perspectiva de la oferta y la demanda, y que la distribución de poder en el sistema internacional parece serles más favorable que a Estados Unidos, dichas economías todavía se muestran tendientes a no desafiar directamente a las instituciones creadas después de la segunda guerra mundial: el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC) –heredera del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés)–, no obstante que cada vez parecen defender más férrea y coordinadamente sus posiciones en los distintos foros multilaterales, de cierta manera, proporcionalmente al peso económico y político que adquieren en la estructura del sistema internacional y, en algunos casos, en el militar. De acuerdo con Zakaria, diez años antes, nadie podría haber advertido que estos países empezarían a tener una actitud más asertiva frente a las posiciones de Estados Unidos en los distintos foros citados, ni que su potencial económico devendría en una especie de potencial político (Zakaria, 2011: 2-5).

INDIA Y LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL

En el caso particular de India, las cosas van mucho más allá, al reclamar incluso un papel más activo y con una correspondiente mayor responsabilidad en la escena internacional, concretamente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Si bien este activismo siempre ha caracterizado a la diplomacia india, también es cierto que después de

¹ Antes del 14 de abril de 2011, eran cuatro: Brasil, Rusia, India y China, y se conocían como el BRIC. A lo largo de este trabajo se usará las siglas BRICS, a menos que se haga una referencia histórica a aquél.

1991 y su crisis de la deuda Nueva Delhi reconfiguró los pilares de su diplomacia, adaptándose a la nueva realidad nacida de la caída del muro de Berlín. Así, el no alineamiento se abandonó en el discurso y la acción, al ser remplazado por un cierto pragmatismo político. La cooperación internacional tomará una nueva dimensión y una especie de diplomacia económica o política comercial externa tomará mayor definición (Ganguly, 2003: 93-97; Mathews, 2011: 40-46).

En otras palabras, a la par de irse adquiriendo nuevas capacidades e incrementando otras, India empezará a adaptarse a los cambios en el sistema internacional, algunas veces de forma titubeante, pero obteniendo buenos réditos en lo general. Al grado de ser vista como un interesante nicho de inversión y, por ende, miembro del grupo del BRIC.

Al respecto, hay opiniones como las de María Cristina Rosas, quien califica a este grupo como una especie de club que busca más bien hacerse de una visibilidad en la esfera internacional, especialmente frente a los inversionista extranjeros, cuyos capitales son importantes para financiar proyectos y empresas en su territorio (Rosas, 2011), lo cual tal vez no esté fuera de la realidad, teniendo en cuenta que varios de los materiales publicados sobre el BRICS los elaboran analistas financieros que explican las ventajas y desventajas de invertir en estos países.

Sin embargo, si bien el BRICS es un grupo bastante informal, también es cierto que es un buen foro para mantener el contacto bilateral y trilateral entre estos países, al mismo tiempo que les da una importante publicidad frente a los reflectores de los medios informativos mundiales. Esto les permite evidenciar sus intereses en ciertas áreas de la economía y la política mundiales, además de defenderlos en esos medios y en diferentes escenarios. Tal es el caso de las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha en la OMC o las de tipo ambiental en las Conferencias de las Partes (COP15)² y COP16, sin olvidar ciertas similitudes en su actitud frente a conflictos relativamente nuevos, como el de Afganistán e Irak o el de Egipto o Libia.

En ese contexto, India se ve inmersa en un entorno bastante complejo. En el plano económico, si bien es el país con el segundo crecimiento más dinámico del mundo, también es una economía con un desarrollo humano mediano, localizándose entre Cabo Verde y Timor Oriental en 2009, de acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En otras palabras, es un gigante económico, pero también un país donde la desigualdad en el ingreso de sus habitantes es muy elevada, sin mencionar que sus zonas rurales pasan por una importante pauperización, que también llega a los grandes centros urbanos.

² El COP es el órgano de gobierno de la Convención Marco sobre Cambio Climático de la ONU cuyo objetivo es crear instrumentos jurídicos internacionales para tratar el problema del cambio climático, a través de la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI).

Pese a ello, su economía parece estar llena de ciertas potencialidades, sin mencionar que la apertura económica gradual que experimenta desde los años noventa le ha permitido desenvolverse de forma exitosa en ciertos sectores en el plano internacional. Tal vez porque más allá de centrar su crecimiento económico en el sector agrícola o industrial, lo ha hecho en el sector terciario, de servicios, el cual desafortunadamente no emplea a un número tan elevado de personas como los dos primeros. No obstante que hay importantes adelantos en el desarrollo de los primeros dos sectores (Boillot, 2009: 37-38).

Sin embargo, esto no le ha impedido desarrollar una muy articulada política comercial externa que se extiende desde su vecindad más próxima en Asia del Sur, hasta regiones más alejadas como Asia del Este o el Sudeste Asiático, pasando por Medio Oriente y África: las llamadas políticas del Look East y Look West, las cuales buscan mantener el abastecimiento de materias primas para la economía india en su conjunto, así como el acceso a diversos mercados para sus productos y servicios, debido a que el crecimiento económico indio depende en gran medida de ello.

De la misma manera, el entorno político se vuelve hasta cierto punto idóneo para mejorar su posición en la escena internacional. En el entendido de que las mismas relaciones con los demás países del BRICS se han estrechado y mejorado. Especial atención merecen los acercamientos con el régimen chino, los cuales han abierto la posibilidad para una regularización plena de las relaciones entre ambos gigantes demográficos, como lo muestran las múltiples visitas mutuas de líderes de ambos países (PTI, 2010a; 2010b; ITGD Bureau, 2011a). La trascendencia de esto deviene de las desavenencias durante la segunda mitad del siglo XX, como el caso de la guerra de 1962-1963, cuyo resultado fue la derrota de India y la anexión por parte de Pekín de la región de Aksai Chin, parte de Cachemira india. Esta conflagración dejó a Nueva Delhi con un sentimiento de humillación y desprotección, que se intentará contrarrestar a través de una alianza indo-soviética. Asimismo, hay otros puntos fronterizos en disputa, como el de Arunchal Pradesh, que está en manos de India y es reclamado por China, lo cual también impulsó una alianza sino-paquistaní frente a Nueva Delhi.

Pese a lo anterior, y como prueba de que hay perspectivas de cambio, por un lado, en 1988, el premier indio Rajiv Gandhi visitó Pekín e inició un proceso de normalización de las relaciones sino-indias que continuarán los premieres Narasimha Rao y A.B. Vajpayee; por el otro, a pesar de sus lazos de cooperación militar desde 1996, China se ha negado a apoyar a Pakistán en su reclamo por Cachemira, lo que también ha ayudado a relajar el ambiente. Todos estos esfuerzos culminaron en 2005, cuando el premier chino Wen Jibao, de visita en India, firmó una alianza estratégica por la paz y la prosperidad, encuentro en el que Nueva Delhi reconoció la pertenencia del territorio autónomo del Tíbet a la República Popular y ésta admi-

tió que el Sikkim, territorio fronterizo, es un estado de la unión india (Sur, 2005: 25 y 62).

Ese mismo año ocurrieron dos hechos clave: en primer lugar, India, Pakistán e Irán fueron admitidos como observadores en la Organización para la Cooperación de Shanghai, ente impulsado por China que ha presentado una posición crítica frente a la presencia estadounidense en Asia Central y de las fuerzas internacionales en Afganistán que usan bases militares en esta región; en segundo lugar, China, sin Hong Kong, se vuelve por primera vez el principal importador de bienes indios en Asia y el tercero en el mundo –el 10 por ciento de las mercancías indias–, mientras que China se vuelve el principal origen de las importaciones indianas, dejando atrás a Estados Unidos. No obstante esto, hay todavía reticencias por parte de Pekín de emprender proyectos energéticos de más amplia envergadura como un gasoducto Irán-Pakistán-India-Myanmar-China (Sur, 2005: 25 y 63). De la misma manera, en este año también India y Estados Unidos firman un acuerdo de cooperación nuclear para fines pacíficos, lo cual deja ver que Nueva Delhi busca establecer y equilibrar sus relaciones político-económicas y no dejar fuera del todo a la Estados Unidos.

Pese a lo anterior, sigue habiendo malentendidos y tensiones, como ocurrió en julio de 2010 al haberse negado Pekín a dar una visa al teniente general B.S. Jaswal para visitar territorio chino, el cual era en ese momento comandante de la Armada del Norte, quien sirvió en la provincia de Jammu y Cachemira, en disputa con Pakistán, aún aliado de China. Dicho mando iba a una de varias reuniones de alto nivel sobre defensa y este altercado las suspendió durante nueve meses (*India Today*, 2011a; Joshi, 2011).

En el caso de la región de Asia del Sur, India ha establecido acercamientos y mecanismos de cooperación –como el Programa Indio de Cooperación Económica y Técnica (ITEC, por sus siglas en inglés)–, con sus vecinos: Bután, Bangladesh, Nepal, Sri Lanka, las Islas Maldivas y Myanmar, lo cual ha ayudado a mejorar el entendimiento con ellos y a estrechar las relaciones, como lo muestra la creación en 1985 de la Asociación de Asia del Sur para la Cooperación Regional (SAARC, por sus siglas en inglés).³ Sin embargo, el caso que más inquieta a Nueva Delhi por su propinquidad y nivel de violencia es el de Pakistán, país con el que ha tenido diversas diferencias y contiendas bélicas debido a conflictos fronterizos y de control del territorio de la provincia de Cachemira.

No obstante, en los últimos años se han dado progresos vacilantes con el objetivo de normalizar las relaciones con Islamabad, además del establecimiento de un mecanismo de negociación para dar salida a este conflicto regional (ITGD, 2011b). De

³ Pakistán es miembro, al igual que Afganistán, que entró en 2005; mientras que Australia, China, Myanmar, Unión Europea, Japón, Irán, Islas Mauricio, Corea del Sur y Estados Unidos tienen el estatus de observadores.

singular importancia es la delicada situación del país musulmán después de la guerra en Afganistán, además de las revueltas y conflictos internos, ya sea de naturaleza ambiental, económica o política; sin mencionar que los presuntos vínculos entre los servicios de inteligencia paquistaníes, el Directorate for Inter-Services Intelligence (ISI) y los grupos terroristas islamistas indios son evocados en los medios cada vez que hay un atentado en territorio indio, como el acontecido en julio de 2011 en Mumbai. En esencia, *la question pakistanaise* sigue siendo un tema muy importante en la relación bilateral entre Islamabad y Nueva Delhi, pero además en la agenda interna y externa del subcontinente.

En el caso de Rusia, los antecedentes se remontan a la alianza tejida con la URSS, pese a la posición oficial india de no alineamiento. Dicha asociación fue de tipo político-militar, cuyos frutos se aprecian hoy en día en los mecanismos de cooperación en la producción de misiles. Si bien esta alianza fue bastante sólida en lo político, en lo económico fue bastante débil, ya que el comercio en su mayoría se limitó a pertrechos militares. Asimismo, en esta relación hubo tensiones, por un lado, el distanciamiento entre China Popular y el bloque soviético en los años setenta hizo que India apreciara a Moscú como un aliado que podría ayudarla a contener a Pekín y, por ende, a Pakistán, en lo militar; por el otro, la incursión militar soviética de 1979 en Afganistán fue un factor muy importante de presión para India, debido a que Estados Unidos intervino en dicha conflagración a través de su apoyo militar a Pakistán, rival de India. Es cierto que dicha guerra no puso en peligro las relaciones indo-soviéticas, sin embargo, sí impuso retos a Nueva Delhi al grado de obligarla a dar su consentimiento tácito a la empresa militar soviética, mermando su imagen de país no alineado, y a distanciarse de Estados Unidos, con la consecuente dependencia político-militar hacia la URSS (Ganguly y Pardesi, 2009: 10).

Cuando se da el desmembramiento soviético, Rusia es la heredera del mayor peso de la relación con India y debido a los periplos por los que pasa la economía y política rusa se experimenta un enfriamiento en los contactos indo-rusos, aunque éstos nunca se degradaron completamente en el seno de la cooperación militar, pese a lo cual Israel pasó a ser un importante proveedor de armamento. Durante la primera década del siglo XXI, la situación de Rusia cambia y se puede ver un nuevo auge en su economía, así se va incrementando la relación en defensa, con nuevas compras militares –no obstante la conveniencia de otros proveedores (Dikshit, 2008)–, y el desarrollo de los misiles supersónicos. Y si bien en el aspecto comercial la situación no ha mejorado, hay contactos políticos frecuentes y en el marco de los BRICS se ha relanzado la relación, como lo muestra el hecho de que en 2009, durante la primera reunión del BRIC, en Ekaterimburgo, Rusia, fue declarado año de India en Rusia, con un importante despliegue de encuentros culturales y académicos. Asimismo, en 2013,

los países han acordado la formación de un grupo de trabajo conjunto para evaluar la posibilidad de firmar un Acuerdo de Cooperación Económica Amplia entre India y la Unión Aduanera de Rusia, Kazajastán y Bielorrusia, que dejaría fuera el rubro de las inversiones. Este acuerdo sería una herramienta para disminuir la dependencia comercial de India frente a Estados Unidos y la Unión Europea (Sen, 2013).

Los casos de Brasil y Sudáfrica muestran también un acercamiento progresivo que ha culminado en el diálogo trilateral IBS (India, Brasil, Sudáfrica), establecido en 2003 y que hasta la fecha mantiene su estructura. De hecho, este foro ofrece una mayor comodidad a India, ya que es el país con las tasas de crecimiento más elevadas, aunque Brasil es la economía más grande. Igualmente, no se puede perder de vista que los tres países buscan un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, por lo que se han unido y coordinado en sus intentos por conseguirlo. Otro aspecto a considerar es que ambos países se aprecian como las entradas de los productos y servicios indios a los mercados latinoamericano y africano, al igual que al acceso a ciertas oportunidades de negocio para las iniciativas privada y pública indias.⁴

LA INDIA Y LOS BRICS, UNA BREVE HISTORIA

Habiendo establecido el contexto regional y global en el que India se desenvuelve, es importante explicar cómo los BRICS son una herramienta para desahogar ciertas agendas, coordinar algunas posturas en foros internacionales, mantener y consolidar relaciones, y con ello establecer una proyección internacional que, por un lado, la hace ver como un líder en la arena internacional y por el otro la promueve en el mercado financiero internacional.

Así, BRICS nacen como concepto en el año 2001, a través del banco de inversiones Goldman Sachs, en su informe de la economía global núm. 66 “The World Needs Better Economic BRICS”, de Jim O’Neill. Dicho informe forma parte de la realización de un modelo económico para pronosticar las tendencias de la economía global en los siguientes cincuenta años.

Sin embargo, el establecimiento más formal, de BRIC se da el 16 de junio de 2009 en la cumbre de Ekaterimburgo, Rusia, donde se reunieron los líderes políticos más importantes de cada país, cuyo resultado fue una declaración conjunta sobre seguridad alimentaria global. No obstante, es preciso mencionar que el BRIC tuvo contactos previos a través de otros funcionarios en fechas anteriores. Tal es el caso de las reuniones

⁴ Después de que finalizó el régimen del *apartheid*, India inició un importante acercamiento diplomático con Pretoria, el cual culminó una de sus etapas con la entrada, en 2011, del país africano al BRICS.

frecuentes de sus correspondientes ministros de relaciones exteriores en el seno de la Asamblea General de la ONU en 2006, o las reuniones autónomas entre los mismos funcionarios en mayo de 2008, realizadas igualmente en Ekaterimburgo. Asimismo, los ministros de finanzas y economía de los países del BRIC tuvieron reuniones periódicas antes de las cumbres del G-20, con objeto de coordinar sus posiciones en el seno de dicho grupo. A finales de mayo de 2009, se realizó en Rusia un primer encuentro entre sus asesores de seguridad nacional, para discutir las implicaciones de la crisis financiera global de 2008. Mientras que el 1º de septiembre de ese año se realizó, igualmente, el primer encuentro entre las autoridades de competencia del BRIC en Kazán, Rusia (BRIC 2009).

En 2010, se realizó la segunda cumbre de líderes del BRIC en Brasilia, cuyos resultados más importantes fueron una declaración conjunta, un memorándum de cooperación firmado entre los bancos de desarrollo del BRIC –en el caso indio fue su Banco de Exportación e Importación (Eximbank)–,⁵ así como una publicación estadística sobre BRIC. Asimismo, hubo un segundo encuentro entre los asesores de seguridad nacional el 16 de abril en la misma ciudad; mientras que el tercer encuentro fue en octubre, en Sochi, Rusia.

Además, el 26 de marzo de 2010 se realizó el primer encuentro entre los ministros de agricultura de BRIC, en Moscú. Esto muestra igualmente que los países de BRIC van adquiriendo una mayor articulación y coordinación, sin perder su flexibilidad como grupo informal de discusión. Además, la recapitulación anterior sólo da cuenta de algunos encuentros, pues más allá de las reuniones oficiales, también se ha tendido a establecer lazos entre comunidades académicas y empresariales de los cuatro países, en los márgenes de su segunda cumbre; como lo muestra el Foro de Negocios combinado BRIC e IBS, el encuentro de bancos de desarrollo, el Foro de Cooperativas y un Foro Académico BRIC (BRIC, 2010).

Así, el 14 de abril de 2011 tuvo lugar la tercera cumbre de líderes en Sanya, China, con el lema “Visión amplia y prosperidad compartida” y su agenda se centró en cuatro subtemas: la discusión general de la situación internacional actual, los asuntos económicos y financieros internacionales, los asuntos del desarrollo internacional y la cooperación entre los países del BRICS, cuyo resultado principal fue la entrada de la República de Sudáfrica a dicho grupo.

También es importante señalar que, en la declaración final, India obtuvo el apoyo de Brasil, Rusia, Sudáfrica y China para su ingreso como miembro permanente del

⁵ El Eximbank de India es el órgano ejecutor de la cooperación con otros países, centrado en la dotación de créditos blandos, tanto para la exportación de productos indios como para su adquisición fuera del subcontinente.

Consejo de Seguridad de la ONU. Paralelamente a dicho encuentro, se reunieron los ministros de comercio, los directores de los bancos de desarrollo y los asesores en seguridad nacional; de igual manera, se llevó a cabo el segundo Foro de Negocios del BRICS, durante el cual se signó un memorándum de entendimiento para establecer puntos permanentes de contacto en dicho foro. Al mismo tiempo, se firmó el Acuerdo Marco para la Cooperación Financiera dentro del Mecanismo Interbancario de Cooperación del BRICS, para ampliar las líneas de crédito en divisas locales. También se reeditó la publicación estadística de BRICS, incluyendo al nuevo miembro Sudáfrica.

Otro resultado relevante fue el Plan de Acción, el cual cuenta con tres capítulos o partes y un total de 23 puntos. Dicho plan toca temas como el de seguridad, finanzas, vínculos empresariales, agricultura, salud, cultura, deportes, ciencia y tecnología, y economía verde. Este grupo también deja ver que, hasta cierto punto, busca ampliar las áreas de cooperación y coordinación. De hecho, se transita de una agenda económica y financiera a una más ligada al medio ambiente y la salud, aunque sin descuidar los temas antes desarrollados (BRICS, 2011).

En ese sentido, la reunión de ministros de salud del 11 de julio de 2011, la segunda de ministros de agricultura para el establecimiento de un sistema de información agrícola del mismo año, la de líderes de instituciones estadísticas de septiembre de 2011, la segunda Conferencia de Competencia Internacional (en esas mismas fechas) y la posibilidad de la firma del Acuerdo de Cooperación entre Agencias Antimonopolio, parecen mostrar cómo BRICS buscan consolidar este grupo y, al parecer, transformarlo en algún tipo de mecanismo de cooperación que parecería perder cierta flexibilidad, pero que sigue dando márgenes de maniobra para establecer políticas individuales (BRICS, 2011).

A finales de marzo de 2012, como resultado de la cumbre de líderes realizada en la capital india, BRICS redactaron la Declaración de Delhi, cuyo título fue “La alianza BRICS por la estabilidad, la seguridad y la prosperidad globales”, la cual trató una serie de temas y preocupaciones comunes: económicos, financieros, institucionales, así como de seguridad alimentaria y energética. Y dio lugar a una serie de novedades, por ejemplo, la publicación, por primera vez, del Reporte BRICS, un estudio estadístico de cada país y una breve serie de sugerencias sobre las áreas de oportunidad de cooperación entre los distintos miembros (BRICS, 2012).

Asimismo, se anunció la formación de un grupo de trabajo integrado por los ministros de finanzas de cada país, con objeto de indagar la viabilidad del establecimiento de un banco de desarrollo, cuya misión sería el financiamiento de distintos proyectos de infraestructura y desarrollo sustentable en los BRICS, así como en otras economías emergentes y países subdesarrollados, como complemento al actual entramado de instituciones financieras regionales y globales de desarrollo. De igual manera, se concretó

el Acuerdo Maestro sobre la Disponibilidad de Extensiones de Crédito en moneda local, bajo el Mecanismo de Cooperación Interbancaria de BRICS y el Acuerdo Multilateral para la Disponibilidad de Cartas de Crédito entre los bancos de Exportación e Importación y Desarrollo. Al mismo tiempo, se establece el Plan de Acción de Delhi, cuyos diecisiete puntos enmarcan la coordinación de BRICS en las instituciones multilaterales más importantes en los ámbitos de las finanzas y el comercio globales, y en el seno de la ONU. Por último, se señala la necesidad de explorar áreas de cooperación en energía, evaluación académica y estrategia futura a largo plazo, el Diálogo en Políticas hacia la Juventud y cooperación en asuntos relacionados con la población (BRICS, 2012a).

En marzo de 2013, se realizó la cumbre de Durban, Sudáfrica, cuyo título fue “El BRICS y África: una alianza para el desarrollo, la integración y la industrialización”, mostrando cómo el continente africano llama la atención de este grupo de países, teniendo como puerta de entrada al miembro anfitrión. De hecho, en el marco de la cumbre se llevó a cabo el Foro de Diálogo de Líderes BRICS-África, cuyo tema fue “Liberaando el potencial de África: la cooperación en infraestructura del BRICS y África”, con la presencia de los presidentes de la Unión Africana (UA) y de la Comisión de la UA, al igual que líderes africanos representantes de las ocho comunidades económicas regionales africanas y la Iniciativa Presidencial para el Fomento de la Infraestructura de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD, por sus siglas en inglés).

Entre los resultados más importantes, destacan la conclusión del Acuerdo Multilateral sobre Cooperación y Cofinanciamiento para el Desarrollo Sustentable entre los bancos de desarrollo y de exportación e importación del BRICS y el Acuerdo Multilateral sobre Cofinanciamiento de Infraestructura por África; al igual que el anuncio de los ministros de finanzas sobre el establecimiento del nuevo banco de desarrollo, previamente mencionado en Delhi, el cual también financiará proyectos de desarrollo sustentable en África, aunque no se ha hablado de una fecha concreta para su apertura o los montos de su capital; junto a esto, se mencionó que la conclusión de los ministros de finanzas y gobernadores de los bancos centrales fue que el Acuerdo de Reserva Contingente (ARC) entre los países de BRICS tendría un efecto preventivo, lo cual ayudaría frente a las presiones de liquidez de corto plazo y a la estabilidad financiera, sin mencionar que complementaría los acuerdos internacionales como una línea adicional de defensa. Dicho acuerdo sería concomitante al nuevo banco de desarrollo y tendría un tamaño inicial de cien mil millones de dólares (BRICS, 2013). Durante la reunión del G-20 en San Petersburgo, el 13 de septiembre de 2013, se dio a conocer que el nuevo banco tendrá un capital de 50 000 000 000 de dólares, aunque no la distribución de las contribuciones entre BRICS, empero la del ARC se estableció de la siguiente manera: China 41 000 000 000 de dólares, Brasil, India y Rusia 18 000 000 000 cada uno y Sudáfrica 5 000 000 000 (BRICS, 2013).

Sin embargo, esta cumbre también fue una oportunidad para reafirmar y consolidar el discurso establecido en las cumbres previas, como lo prueba el objetivo explícitamente expuesto en el numeral segundo de la Declaración de eThekweni: “llevar progresivamente a BRICS hacia un mecanismo maduro de coordinación efectiva y de largo plazo en un amplio rango de temas claves relacionados con la economía y la política mundiales” (BRICS, 2013), meta que no se había visto tan claramente descrita en otras declaraciones y que muestra un punto de mayor compromiso entre las partes a nivel discursivo.

De hecho, la ampliación de la agenda de BRICS ha sido útil, en gran medida, para este propósito, contando con la ayuda de los demás miembros y las preocupaciones comunes que afectan a éstos y a India. Dichos temas han servido a Nueva Delhi para promover su propia agenda en dos frentes: 1) el impulso de iniciativas o temas importantes para India en distintos foros y 2) la reforma de ciertos organismos internacionales, con un muy especial interés en la ampliación del Consejo de Seguridad de la ONU, así como la obtención de un lugar como miembro permanente. En este sentido, para analizar cómo India se mueve en estos dos frentes, es necesario estudiarla en esta lógica, haciendo énfasis en los temas que más interesan al subcontinente, para después explicar las razones que condujeron a India a formar parte del BRICS e impulsar su activismo internacional a través de este grupo.

TERRORISMO INTERNACIONAL

Cuando se habla de terrorismo internacional, India tiene muy en claro a qué tipo de organizaciones terroristas se refiere. Si bien desde su independencia Nueva Delhi ha tenido que cargar con una pesada herencia de violencia sectaria, reivindicaciones fronterizas y el colonialismo, la variable paquistaní ha sido la más importante y duradera. De hecho, el conflicto territorial en la provincia de Jammu y Cachemira sigue latente. De ahí que haya grupos jihadistas paquistaníes reivindicando el territorio cachemir y denostando la presunta opresión que sufren los musulmanes indios. Dichos grupos han perpetrado varios atentados durante los últimos veinte años, como la serie de trece bombas que azotaron el corazón financiero de India, Mumbai, en 1993. Estos ataques han sido adjudicados principalmente a dos grupos islamistas, Lashkar-e-Taiba y Jaish-e-Mohammed, a quienes se les liga con el ISI paquistaní, por lo cual el proceso de paz en la región ha sufrido varios reveses y titubeos (Sur, 2005: 14-17).⁶

⁶ De particular severidad fueron los atentados del 1º de octubre en la Asamblea Legislativa de Jammu y Cachemira y del 13 de diciembre de 2001 en el Parlamento federal en Nueva Delhi; sobre todo por el consecuente rompimiento de las relaciones diplomáticas indo-paquistaníes. En 2003, el proceso de paz se restablece, al igual que las relaciones entre Islamabad y Nueva Delhi y hacia 2005 el presidente paquistaní Pervez Musharraf declara en la India que dicho proceso es irreversible. Sin embargo, acontecimientos como el

El 14 de julio de 2011, se registró una serie de tres explosiones simultáneas en Mumbai, que comenzaron una paranoia gubernamental que derivó en la puesta en alarma de todo el territorio indio. Por un lado, los medios y el gobierno indio culparon a los jihadistas paquistaníes, primordialmente al ISI, así como al gobierno de Islamabad por no haber ejercido medidas más efectivas contra estos grupos y establecer una cooperación mayor en la captura de los perpetradores de los atentados. Por el otro, trece días después, el 27 de julio del mismo año, la recién nombrada canciller paquistaní, Hina Rabbani Khar, visitó Nueva Delhi, con el objetivo de continuar y volver a impulsar las conversaciones sobre paz y cooperación. En otras palabras, aún queda voluntad política para destrabar el proceso de paz, por parte de las dos partes, pero también hay muchos obstáculos y el terrorismo se halla dentro de las prioridades de la seguridad nacional india.

Es aquí cuando el BRICS adquiere cierta relevancia, pues el terrorismo es un punto en común con Rusia y China, países que experimentan situaciones parecidas a India en los territorios de Osetia del Norte, Ingusetia, Daguestán, Chechenia o Xinjiang. De igual manera, este asunto tiene la ventaja de servir de puente con Estados Unidos, al estrechar los lazos con éste y su guerra contra el terrorismo internacional. Lo que dota a estos países de un margen de maniobra en las medidas para luchar contra este problema, lo cual Washington no podrá criticar o, en su defecto, apoyará.

De hecho, a India le interesa mucho que Estados Unidos la apoye en su lucha contra los jihadistas paquistaníes, ya que aquél, desde su incursión bélica en Afganistán, ha establecido un acercamiento importante con Pakistán. Con lo cual la presión que Washington ejerza sobre Islamabad será bien recibida por Nueva Delhi, sin mencionar la cooperación en inteligencia que permita prevenir los atentados en territorio indio. No es gratuito que las autoridades indias hayan establecido un acercamiento al régimen de Kabul, sobre todo por los movimientos que llegue a realizar el Talibán paquistaní en contra de India (Barbier, 2011).

En el caso de Brasil y Sudáfrica, si bien son países que no padecen el problema del terrorismo, para tener un cierto margen de maniobra frente a la política de seguridad de Estados Unidos, son sensibles a esta problemática internacional y aceptan su discusión. Sin olvidar que India tiene una importante actuación en la negociación de un borrador de la Convención Integral contra el Terrorismo Internacional, respaldada por Rusia, con un grupo de trabajo conjunto sobre este asunto desde 2006 (Ministry

asesinato en 2007 de la ex primera ministra Benazir Buttho –y candidata favorita en las elecciones generales paquistaníes de 2008–, la situación política de Pakistán después de la salida de Musharraf del poder en 2008; los constantes connatos de violencia en la región del Valle del Swat –límitrofe con Afganistán– y la situación de inestabilidad en el territorio afgano, entre otros factores, restringieron el proceso de paz, a pesar de los avances que se fueron dando en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI.

of External Affairs, 2011: xii, 103, 115-116 y 125-126); así como el apoyo de los demás miembros del BRICS, de acuerdo con lo señalado en la Declaración de Sanya (*India Today*, 2011b).

ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA

En el caso del debate internacional sobre las armas de destrucción masiva, su relación con el terrorismo internacional inquieta a los líderes indios en Nueva Delhi; es decir, el hecho de que algún grupo terrorista adquiriera armas de este tipo es lo que preocuparía a India. De ahí que haya presentado en 2009, en el seno del Primer Comité de la Asamblea de la ONU, tres resoluciones al respecto: 1) medidas para evitar la adquisición de armas de destrucción masiva por terroristas, 2) Convención sobre la Prohibición del Uso de Armas Nucleares y 3) reducción del Peligro Nuclear. Las tres resoluciones tuvieron una buena acogida en la ONU, pero la primera fue la más importante, al haberse adoptado por unanimidad.

De igual forma, hubo una actuación constructiva en la Comisión de Desarme de la ONU, ya sea respecto de las armas biológicas, químicas, ciertas armas convencionales, así como armas pequeñas y ligeras (Ministry of External Affairs, 2010: xiv, 30 y 127-130). En el seno de BRICS, a India le interesa sobre todo la ya mencionada vinculación con el terrorismo internacional, teniendo una política de desarme ad hoc a sus intereses, pues Nueva Delhi tiene capacidad nuclear desde 1974 y una estrecha cooperación con fines pacíficos con Estados Unidos desde 2005, mediante un acuerdo de cooperación nuclear para uso pacífico.

Asimismo, cabe destacar que India es un productor de armas, si bien no el más importante, sí uno que está dispuesto establecer esquemas de cooperación militar y de seguridad con regímenes autoritarios, como el de la Junta Militar de Myanmar o el de Nepal (Sur, 2005: 63 y 64). Sin mencionar la importante cooperación militar que mantiene con Rusia en el desarrollo de los misiles cruceros supersónicos BrahMo, así, el 12 de agosto de 2011 se probó exitosamente la versión Block-III de los misiles cruceros supersónicos BrahMo, de los cuales ya se ha producido una versión Block-III (PTI, 2011), así como las sustanciales compras de armamento a Israel, su segundo proveedor en 2005 (Sur, 2005: 24-27).

Sin embargo, la capacidad nuclear del vecino Pakistán y la posible adquisición de este tipo de armamento por parte de grupos terroristas que le son hostiles pone en alerta a los líderes de India, por lo cual la cooperación con China –cuyas relaciones con Pakistán son muy cercanas por la antigua rivalidad que compartían frente a India– es de capital importancia. No obstante, este tipo de temas no ha tenido tanto eco

en los BRICS, como el de terrorismo internacional, pues en las declaraciones de Ekaterimburgo, Brasilia y Sanya no hay una clara mención al respecto, pero sí al compromiso para que “BRICS y otros países emergentes desempeñen un papel más importante en la contribución a la paz mundial, seguridad y estabilidad, impulso al crecimiento económico mundial [...], al multilateralismo y promoción de una democracia más amplia en las relaciones internacionales” (BRICS, 2011).

CAMBIO CLIMÁTICO

Éste es uno de los temas que, desde 2010, en Brasilia, parece haber atraído la atención del BRICS, sobre todo por el impulso de su posición negociadora en reuniones como la COP16 en Cancún, México; pero particularmente en la COP17, cuya sede fue Durban, Sudáfrica, del 28 de noviembre al 9 de diciembre de 2011. Asimismo, es menester mencionar que India es parte del grupo Basic,⁷ compuesto por China, Brasil y Sudáfrica, los cuales en su conjunto presentan una posición especialmente contraria a los países más industrializados y contaminantes, pues consideran injusto que estos últimos traten de limitar su ritmo de crecimiento económico, mientras que dichos países desarrollados no tuvieron las mismas restricciones durante sus procesos de industrialización, por lo cual los compromisos para la reducción de las emisiones de carbono no encuentran un consenso para la aplicación del Plan de Acción de Bali o del Acuerdo de Copenhague, sin mencionar que en 2010, en Cancún, tampoco se llegó a algún tipo de convenio que sustituyera o prolongara las disposiciones del Protocolo de Kioto.

Lo anterior delinea la vinculación entre el cambio climático y la seguridad energética, la cual se origina en las perturbaciones que las emisiones de gases de efecto invernadero –derivadas de los procesos productivos-industriales, energéticos y de transporte– de los distintos países provocan respecto del aumento en las temperaturas del orbe, lo cual, a su vez, genera un incremento en la potencia de ciertos fenómenos naturales como ciclones, sequías, inundaciones, etc., cuyas afectaciones son de tipo humano o material, además de hambrunas y epidemias.

En esencia, el discurso del gobierno de India centra la discusión en el hecho de que “más del 50 por ciento de dichas emisiones provienen de los países miembros

⁷ El único país del BRICS que no es miembro del Basic es Rusia, lo cual evidenciaría una cierta división en el grupo, sin embargo, Moscú parece no tener problemas en acercarse a la posición de los demás miembros, al menos desde 2009, año en que se llevó a cabo la 9ª Reunión Trilateral India-Rusia-China de Ministros de Relaciones Exteriores en Bengaluru, donde se intercambiaron visiones sobre el cambio climático, entre otros temas.

de la OCDE, mientras que India, con el 17 por ciento de la población mundial, sólo contribuye con el 4 por ciento de éstas; asimismo, el calentamiento global fue causado por el importante volumen, continuo y acumulado, de las emisiones de los países industrializados, pero sus efectos serán resentidos por los países en vías de desarrollo, por lo cual es urgente un compromiso para una importante reducción de los gases de efecto invernadero, por parte de los primeros, y el cambio en los patrones de producción y consumo, sin embargo, el problema son los verdaderos emisores que quieren mantener el espacio del carbón mundial para su desarrollo” (Bhasin, 2009: 131). Es decir, India quiere –junto con los demás países del BRICS– garantizar su seguridad energética, al mismo tiempo que su espacio de carbono, con objeto de impulsar y mantener su desarrollo, y que los países más contaminantes reduzcan sus correspondientes espacios de carbono, en reciprocidad por las emisiones que realizaron durante sus procesos de industrialización y desarrollo.

Pese a esto, India también es consciente de la necesidad de medidas para la mitigación de los efectos de estas emisiones y del empleo de tecnologías más limpias. De hecho, en 2008, Nueva Delhi estableció un Plan de Acción Nacional en Cambio Climático y en palabras del premier Singh: “Sin una cuidadosa estrategia a largo plazo, el cambio climático puede minar nuestros esfuerzos por desarrollarnos, con consecuencias adversas, en general, para el sustento de nuestro pueblo [...], su salud y bienestar” (Bhasin, 2009: LXIII-LXVI).

Por lo cual, India ha establecido este tema como uno de los retos clave que tienen dimensiones globales y que requieren una acción cooperativa global para enfrentarlos efectivamente, de tal manera que en varios foros y reuniones de alto nivel instituye dos imperativos en su política exterior: preservar del espacio para el desarrollo de India y mejorar la seguridad energética; conjuntamente, en su discurso expresa el deseo de que los compromisos entre los países desarrollados y los que están en desarrollo sean equitativos (Ministry of External Affairs, 2010: xiv, 132, 145).

Así, el grupo Basic se ha coordinado para impulsar puntos en común dentro de esta agenda, como lo muestran las reuniones que tuvieron en Nueva Delhi (en enero), Ciudad del Cabo (en abril), Río de Janeiro (julio) y Tianjin (octubre), antes de la cop16 en Cancún en 2010. No obstante, para la cop17 parece que la estrategia cambió un poco, pues no hubo reuniones preparatorias como en 2010. Aunque los canales de comunicación parecen ser más fluidos, pues en la cumbre de Sanya el planteamiento fue muy claro: “el apoyo a los acuerdos llegados en Cancún, llevar la cop17 a una conclusión exitosa e impulsar la cooperación práctica en la adaptación de sus economías y sus sociedades al cambio climático” (BRICS, 2011).

Asimismo, este tema también se desahogó en las reuniones del IBS, por lo cual las posiciones serían mejor coordinadas, lo cual les permite un contacto y consulta

permanente sobre este asunto. De igual forma, del 4 al 6 de junio de 2012, se celebró la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible en Brasil, la cual también fue una plataforma para establecer el plan de trabajo y la posición de los demás miembros de BRICS en el debate sobre el desarrollo, medio ambiente y sostenibilidad.

SEGURIDAD ENERGÉTICA Y ALIMENTARIA

Los diversos temas de la agenda de BRICS que se analizan en este apartado están vinculados estrechamente, pero para fines prácticos del análisis se estudian separadamente. En el caso de la seguridad energética y alimentaria no es diferente. Así, estas iniciativas van más dirigidas a consolidar una posición coordinada frente a los países más desarrollados del orbe en las distintas mesas de negociación, como la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), o la OMC, además de fortalecer la cooperación en estos rubros entre los países de BRICS.

De tal manera que, en el caso de la seguridad energética, cabe observar que la diversificación es una estrategia común entre los miembros del grupo, ya que la mayoría necesita de suficientes suministros de energía para mantener sus elevados ritmos de crecimiento o para reimpulsarlos, como en el caso de Sudáfrica. Pese a ello, se observa una importante diferencia en la definición de la seguridad energética de los cinco países, ya que, por un lado, Rusia y Brasil son dos importantes productores de petróleo y gas, pues de acuerdo con datos de la Agencia Internacional de Energía (IEA, por sus siglas en inglés), en 2011, el primero produjo 514 864 000 TEP⁸ de petróleo crudo y 552 728 000 TEP de gas natural, y su producción total, calculando todas sus fuentes de energía, fue de 1 314 875 000 TEP, mientras que su consumo total final fue de 458 571 000 000, lo cual deja ver que sus necesidades energéticas fueron ampliamente satisfechas; en el caso del segundo, produjo 112 833 000 TEP de petróleo crudo, 78 405 000 TEP en biocombustibles, y su producción total fue de 249 201 000 TEP y su consumo total final fue de 217 889 000 TEP, con lo cual se advierte que también satisface sus necesidades energéticas, aunque importa más de lo que exporta (IEA, 2011; OMC, 2012: 29, 141).

Por otra parte, India y China son dos importantes consumidores de energéticos, la primera tiene una producción menor de petróleo crudo, al igual que de gas natural,

⁸ TEP significa “toneladas de equivalente de petróleo”, una unidad de medida de energía utilizada por la IEA y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que equivale aproximadamente a la energía desprendida de una tonelada de petróleo, 41 868 000 de julios u 11 630 kilovatios/hora.

pero mantiene una importante producción de energía a partir del carbón a nivel mundial, 252 166 000 TEP –de hecho, en 2002, el 53.9 por ciento de consumo energético indio fue satisfecho por el carbón, el 36.1 por ciento por el petróleo y el 7 por ciento por el gas, según las proyecciones de la IEA, en 2030 la proporción será el 47.2 por ciento por carbón, el 34.9 por ciento por crudo y el 11.7 por ciento gas, lo que explica por qué India busca el acceso al petróleo, gas y otras fuentes de energía en otras partes del mundo–.

Pese a lo anterior, su consumo energético aumenta vertiginosamente, en 2002, su consumo total fue de 330 millones de TEP, en 2011 fue de 492 513 000 TEP y en 2030 se proyecta en 768 000 000 TEP, sin mencionar que, en 2011, el 39.6 por ciento de sus importaciones fueron combustibles y productos mineros, lo que deja ver las apremiantes necesidades energéticas de India.

En el caso de China, en 2011 produjo 1 823 391 000 de TEP de carbón, su fuente más importante, 203 031 000 TEP de petróleo crudo –aunque importó 253 779 000 TEP–, y 216 423 000 TEP de biocombustibles, su tercera fuente de energía, mientras que su consumo total fue de 1 634 706 000 TEP.

Lo anterior hace pensar que sus necesidades energéticas estuvieron completamente satisfechas a través de su producción carbonífera, sin embargo, ésta no es la fuente de energía más eficiente. Asimismo, la economía china importó una cantidad importante de carbón, más petróleo del que produce, productos petroleros y gas natural; no obstante que también realiza exportaciones, sin obviar el hecho de que el 29.6 por ciento de sus importaciones fueron combustibles y productos mineros en 2011, el segundo rubro en importancia detrás de las manufacturas (IEA, 2011; OMC, 2012: 41, 84).

En el caso de Sudáfrica, la mayor fuente energética que produjo el país en 2011 fue el carbón y la turba con 142 745 000 TEP, la segunda fueron los biocombustibles, con 14 799 000 TEP, mientras que su producción total fue de 162 577 000 TEP y su consumo total final de 71 127 000 TEP, con lo cual se aprecia que Pretoria no tiene problemas de seguridad energética en el corto plazo, sin embargo, a pesar de exportar más de lo que importa, hay un fuerte gasto en la importación de petróleo crudo, productos petroleros, gas natural y electricidad, por lo que no sorprende que el 23.6 por ciento de sus importaciones sea en el rubro de combustibles, por lo cual la economía sudafricana encara una serie de retos, entre los que destaca asegurar el suministro de energía para una economía que busca crecer a un ritmo mayor, además de evitar las perturbaciones que provoca el precio del crudo, aspecto que comparte con los demás miembros del BRICS (IEA, 2011; OMC, 2012: 157).

Los datos anteriores dejan ver que hay puntos en común entre India, China y Sudáfrica –aunque también de fricción entre los dos primeros por su competencia–, y entre éstos y Rusia y Brasil. En tal caso, China e India tienen inversiones, participación y concesiones de explotación en campos petroleros rusos y brasileños –de parte de

India están los bloques Sajalín-I, 69, 70-1, 70-2, 70-3, 77, 80, 85-1, 85-2 y 86 en Rusia y BC-10, BM-Seal-4, BM-BAR-1, BM-ES-42, BM-S-73 y S-74 en Brasil (ONGC Videsh, 2011). Sin embargo, las mayores fuentes de petróleo de los dos gigantes asiáticos provienen de Medio Oriente y África, al mismo tiempo, Sudáfrica no produce, sino que más bien importa, petróleo crudo (OMC, 2012: 157).

Por lo cual, la diversificación de las fuentes de energía es un asunto que atañe a cada uno de los miembros de BRICS, al ser parte importante de su particular estrategia de seguridad energética, sobre todo teniendo en cuenta los vaivenes de los precios del crudo y el gas –y su relación con el aumento de la inflación–, así como de la competencia entre las potencias económicas más importantes, como Estados Unidos y la UE, y éstos y las potencias emergentes como BRICS, incluso entre sí mismos, por el aseguramiento del acceso a los recursos energéticos en todo el orbe.

De igual modo, en todas las declaraciones de BRICS se habla de seguridad energética, pero aún no se establecen mecanismos más articulados para dirigir, institucionalizar o administrar la cooperación en este rubro.

Así, conforme a lo antes expuesto, se advierte cómo la seguridad energética representa una de las prioridades más importantes para la política exterior de India. Resulta ilustrativo observar que la seguridad energética es en los informes anuales del Ministerio de Relaciones Exteriores uno de los rubros a tratar, sin mencionar que dentro de dicha dependencia gubernamental desde 2007 existe una unidad dedicada a este rubro, y en 2009 se transformó en una división completa, cuya misión es “hacer aportaciones para articular la posición de la India en los asuntos de seguridad energética en varios foros multilaterales” (Ministry of External Affairs, 2010: 132, 145) como BRICS, la Asamblea General de la ONU, el G-20, el Movimiento de los No Alineados, los Encuentros Asia-Europa (ASEM, por sus siglas en inglés), IBS, los encuentros de ministros de Energía del Este de Asia, la Conferencia sobre Medidas de Interacción y Construcción de Confianza en Asia (CICA, por sus siglas en inglés), la Mancomunidad Británica de Naciones, entre otros; tarea que realiza en coordinación con otras agencias gubernamentales y grupos de trabajo. En consecuencia, en 2010 se amplió el mandato de esta división a seguridad alimentaria y de los recursos (Ministry of External Affairs, 2011: 136). Esto expone la forma en que Nueva Delhi busca mantener vinculada y coordinada su posición en las dimensiones energética, alimentaria y medioambiental de la seguridad; conjuntamente subraya el hecho de que el grupo BRICS se vuelve un escenario amigable y flexible para su impulso y tratamiento.

Ahora bien, en el caso de la seguridad alimentaria, el interés es compartido por los cinco miembros en los siguientes aspectos: el acceso de sus poblaciones a volúmenes suficientes de alimentos, los precios estables de éstos y la aceptación de una disminución asimétrica de los subsidios agrícolas entre los países en vías de desarrollo

y los países desarrollados (Sur, 2005: 34). Los casos de China e India son especialmente ilustrativos, pues la lucha que han librado ante las hambrunas es longeva, sin mencionar que una parte trascendente de sus programas de desarrollo se ha enfocado al rubro agrícola, desde el inicio de sus respectivos gobiernos modernos, motivado por poblaciones con un crecimiento igualmente sustancial.

Particularmente en el caso de BRICS, de acuerdo con la FAO, entre el 5 y el 15 por ciento de la población china y brasileña está desnutrida, en los casos ruso y sudafricano, menos del 5 por ciento y entre el 15 y el 25 por ciento de los habitantes de India (FAO, 2012: 71). Si bien Rusia y Sudáfrica parecen ser los países con la mejor situación, también se debe considerar que sus poblaciones, 142 000 000 y 50 000 000, respectivamente, son mucho menos extensas que las de China e India, incluso la de Brasil (de 191 000 000) no es comparable (BRICS, 2010), sin embargo, Moscú, Pretoria y Brasilia también enfrentan rezagos: por ejemplo, el 31 por ciento de la población brasileña se halla en pobreza, el 51 por ciento en el caso de zonas rurales; en Rusia, es el 11.2 por ciento, mientras que en Sudáfrica el 26.3 por ciento vive por debajo de la línea de pobreza alimentaria (IFAD, 2013; Interfax, 2013; Statistics South Africa, 2012).

En el caso específico de India, la seguridad alimentaria es un tema sensible, sobre todo después del trauma que causó la crisis agrícola de 1965-1966, después de la cual se instauró la revolución verde en 1968 –junto con las revoluciones blanca y azul–, la cual busca reducir la vulnerabilidad en la disponibilidad de alimentos y frente a presiones del exterior, ya que fue Estados Unidos el que intentó impulsar la liberalización comercial india, a condición de enviar alimentos para aliviar el hambre en la población del subcontinente (Boillot, 2009: 41). Sin embargo, actualmente India es la cuarta potencia agrícola mundial, la segunda superficie cultivada después de Estados Unidos y la primera irrigada en el mundo, además de ser un importante productor de especias, arroz, leguminosas, té, frutas, caña de azúcar, leche, trigo y sorgo, sin mencionar que tiene la población de ganado vacuno más grande del orbe. Aunado a esto, el 60 por ciento de la superficie india es cultivable, lo que se traduce en 190 000 000 de hectáreas, frente a las 130 000 000 de China, sin olvidar que Nueva Delhi ofrece mecanismos de ayuda en el sector agrícola a países de Asia del Sur y de África. A pesar de lo anterior, en el año 2000, el 60 por ciento de la población total india tuvo un déficit nutricional en calorías –la mitad de ésta de tipo rural–, el 50 por ciento en lípidos y el 60 por ciento en proteínas –20 por ciento en zonas urbanas, lo que trasluce una severa deficiencia alimentaria en las ciudades (Boillot, 2009: 41)–; y entre 2010 y 2012, según datos de la FAO, el 17.5 por ciento de la población india estuvo desnutrida (FAO, 2012: 91).

Para Jean-Joseph Boillot esta contradicción es causada por la desigualdad en la distribución de alimentos que genera las condiciones para una desnutrición endémica,

que empeora la situación de trescientos millones de pobres reconocidos por Nueva Delhi; asimismo, la Revolución verde ha mostrado tener ciertos límites, pues, no obstante sus logros, en algunos cultivos como el algodón o la caña de azúcar, se presentan ciclos productivos erráticos, pudiendo haber registros récord en exportaciones o importaciones, en contextos de crecimiento en el consumo.

De igual manera, los límites en su estrategia se evidencian con el fracaso de su producción de legumbres –estancada desde los años sesenta– en un país con un tercio de su población que es vegetariana estricta, y de oleaginosas, lo que hace crecer la importación de aceite. Por último, Boillot señala dos aspectos importantes del agotamiento del modelo agrícola indio: la disminución de las inversiones públicas desde mediados de los años ochenta, particularmente en la irrigación, además de un significativo problema de agua que se agrava por la presión demográfica y la contaminación química, así como los efectos perversos de un círculo vicioso de subsidios que ha causado el aumento de los costos. Empero, la seguridad alimentaria es una prioridad de la agenda india, como lo muestra la prohibición a la exportación de arroz de 2008, debido a la crisis alimentaria desatada ese año, y el establecimiento de la seguridad alimentaria como uno de los cinco retos de India por parte del primer ministro Singh, sin mencionar que en 2013 se aprobó un nuevo esquema federal de subsidio a la compra de alimentos, emanado de la nueva Ley de Seguridad Alimentaria (Boillot, 2009: 41-44; FAO, 2012: 68-78; Singh, 2012).

Pese a lo anterior, Nueva Delhi reconoce que el reto es mayúsculo: por un lado, en 2007 India se convirtió en un importador neto de alimentos; y por el otro, en 2020 se necesitarán 340 000 000 de toneladas de granos para satisfacer la demanda interna. De ahí la urgencia por explotar los recursos de los países desarrollados, comenzar una segunda revolución verde, utilizar diferentes herramientas (como la biotecnología, la conservación del agua y las técnicas de recolección de agua de lluvia, entre otras). Asimismo, hay iniciativas como el Banco Regional de Alimentos de la SAARC y la Iniciativa para el Conocimiento Agrícola India-Estados Unidos, las cuales buscan complementar estos esfuerzos, entre otras (Bhasin, 2009: 156). Así, aunado a las reuniones y declaraciones de BRICS sobre el sector agrícola, mencionadas líneas atrás, se estableció el Plan de Acción 2012-2016 para la Cooperación Agrícola de BRICS de 2011, lo cual evidencia cómo la cooperación en seguridad alimentaria es una prioridad para este grupo de países, sobre todo frente a la volatilidad de los precios de las materias primas, entre ellas los alimentos y los energéticos (BRIC, 2009; 2010; BRICS, 2011).

Así pues, la vinculación entre la seguridad energética y la alimentaria tiene su base en dos aspectos: su distribución y su disponibilidad, para el consumo humano e industrial y su precio en el mercado. En este último punto cabe recordar que tanto

los alimentos como los energéticos determinan el precio y la calidad de vida de una ciudad, una entidad federativa o un Estado, puesto que si se incrementa su importe, también crecerá la inflación y el costo de vivir en uno u otro lugar. Por ello, la inestabilidad en los mercados internacionales de estos productos encarece más la vida en los países de BRICS, según el energético o el alimento, trastornando al mismo tiempo las finanzas de los diversos gobiernos, puesto que, como en el caso de India, hay una política de subsidios en estos productos sensibles.

Finalmente, el último eslabón de la relación seguridad energética-seguridad alimentaria es el desarrollo de combustibles elaborados a través de fuentes vegetales o biocombustibles, cuya producción entraña distintos debates y controversias, ya que utilizar fuentes alimentarias para producir energéticos, mas no para nutrir a una población suscita un dilema: energía o alimento. De ahí que el gobierno de India declaró, conjuntamente con el de Brasil, China, México y Sudáfrica, durante una cumbre del G-8, que “es importante que las políticas públicas para la producción de biocombustibles contribuyan al desarrollo sustentable y al bienestar de las personas más vulnerables y no amenacen la seguridad alimentaria” (Bhasin, 2009: 1049).

LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA INTERNACIONAL

Desde la cumbre de líderes en Ekaterimburgo, los países miembros del grupo BRIC (actual BRICS) se han interesado en la situación de la economía y el sistema financiero internacionales, pues justamente en 2008 se desencadenó la crisis del mercado crediticio inmobiliario estadounidense, con la bancarrota del banco de inversiones Lehmann Brothers y de otras instituciones crediticias y bancarias, con sus respectivas repercusiones en los sistemas financieros de los demás países industrializados y en vías de desarrollo, sin mencionar las crisis de la deuda soberana de los miembros más endeudados de la Unión Europea, como Grecia, España e Irlanda.

En ese contexto nació el G-20, sin embargo, los países BRICS, también miembros del primero, han establecido una posición clara sobre la crisis financiera y sus repercusiones, no sólo en sus propias economías, sino también en las de las naciones más pobres del mundo. Con lo cual dan un impulso a los compromisos para ayudar a estos países a alcanzar los ODM. Lo que se veía como una plataforma de cooperación con las economías menos desarrolladas del orbe. Al igual que una visibilidad mediática importante, pues el argumento para lo anterior ha sido establecer que el crecimiento de la economía mundial no es una cuestión de solidaridad, sino un asunto de importancia estratégica para la estabilidad económica y política globales (BRIC, 2010). No obstante, también establecen que las mayores economías deben continuar impul-

sando la coordinación de políticas macroeconómicas y trabajar conjunta y coordinadamente para alcanzar un crecimiento sostenible y equilibrado.

En otras palabras, atribuyen una cierta responsabilidad a las economías más industrializadas para dar los pasos necesarios, con el fin de que la economía mundial crezca con un mayor dinamismo y se reviertan (o al menos se mitiguen) los efectos negativos de la crisis de 2008, pues éstos dejaron una honda huella en Brasil, Rusia y Sudáfrica. Aunque en 2010 se volvió a ver un crecimiento importante, los resultados no fueron del todo halagüeños: de acuerdo con las previsiones del FMI crecerán entre el 4 y el 3 por ciento en los siguientes cinco años, mientras que China e India tuvieron entre el 7.8 y el 9.25 por ciento en el mismo periodo (FMI, 2011). Por ello, la estrategia del grupo BRICS ha sido establecer una mayor coordinación en sus demandas dentro de foros como el G-20, FMI, BM y la OMC (BRICS, 2011). Sin embargo, dicha estrategia dio un giro importante en 2013, cuando se anunció la creación del Banco de Desarrollo de BRICS y del ARC, los cuales conformarían un mecanismo alternativo al BM y al FMI –pilares del sistema Bretton Woods, que aún ilustran la distribución de poder en el sistema internacional heredado de la segunda guerra mundial–, y que delinearía una nueva distribución de poder económico y un desafío a la hegemonía estadounidense (BRICS, 2013), aunque no de oposición abierta a Washington, pues el principal objetivo de esta parte de estas medidas es la contención de las presiones inflacionarias y de desequilibrio en la balanza de pagos, así como la disponibilidad de recursos para proyectos de infraestructura.

REFORMAS INSTITUCIONALES

Vinculado estrechamente con el rubro anterior, al grupo BRICS le interesa, por un lado, reformar las instituciones de tipo económico-financiero, como el FMI y el BM y, por el otro, las de tipo político, como el Consejo de Seguridad de la ONU. Así, BRICS llama la atención hacia la incongruencia que las estructuras de gobierno de las instituciones financieras internacionales reflejan en la actual realidad internacional, remarcando que dichas instituciones no muestran los cambios que se han llevado a cabo en la economía mundial, sobre todo el peso que tienen las economías emergentes en la escena internacional.

Este punto es medular para India, ya que durante los últimos veinte años ha realizado cambios significativos en sus políticas exterior y económica. Después de experimentar significativos incrementos en sus tasas de crecimiento económico, durante la década de los noventa, estableció un mayor acercamiento a su vecindad, sobre todo teniendo en cuenta el conflicto con Pakistán. Después, fue dirigiéndose más y

más hacia los países del Sudeste Asiático y del Este de Asia, con el fin de mantener lazos comerciales y políticos más cercanos con las economías de Indonesia, Singapur, Japón, Corea del Sur o Malasia. Y en la primera década del siglo XXI acentuó su acercamiento con África y América Latina, sin descuidar los lazos con Europa, Rusia y China, y consolidar aquéllos con Estados Unidos. Empero, el dinámico crecimiento de su producto interno bruto (PIB) ha dotado a India de un peso económico muy trascendente que las potencias económicas más importantes no han podido soslayar, tanto en la posición de consumidor, como en la de vendedor y destino de inversión.

Es decir, India ha adquirido nuevas capacidades en la proyección de sus intereses en el exterior, fenómeno que también se observa en China y Brasil. Así, con el objetivo de mantener e incrementar dichas capacidades internas del país, se ha desplegado una política exterior más agresiva en lo comercial y en lo político. De esa manera, el activismo internacional indio se ha modificado, buscando nuevos medios y usando otras herramientas, pero con metas muy parecidas. Por ello, el hecho de evidenciar su peso económico y político en la escena internacional es tan importante para su desarrollo interno. Y establecer mayores potestades en el sistema financiero internacional tendrá sus réditos, aunque con ello también devendrán mayores responsabilidades. En ese caso, BRICS y el G-20 parecen las herramientas más útiles, por el momento, por la proyección mediática del primero y por la legitimidad del segundo.

En el primer caso, India, junto con Brasil y Sudáfrica, impulsan su imagen y candidatura para acceder a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, como parte de una estrategia más amplia cuyo objetivo es hacer frente al reto de transformar ese peso económico en influencia política a nivel regional e internacional. De ahí que el apoyo de Rusia y China, que sí tienen un asiento permanente, es primordial para tener ciertas perspectivas de éxito, de tal suerte que en 2011, en Sanya, se declaró conjuntamente lo siguiente: “Nosotros reafirmamos la necesidad por una reforma integral de la ONU, incluyendo el Consejo de Seguridad, con la esperanza de hacerlo más efectivo, eficiente y representativo, y así poder enfrentar con mayor éxito los retos de hoy en día. China y Rusia reiteran la importancia que ellos otorgan al estatus de India, Brasil y Sudáfrica en asuntos internacionales, y entienden y apoyan sus aspiraciones para jugar un papel más importante en la ONU” (BRICS, 2011; PTL, 2010a). Lo anterior se interpretó en la prensa como un apoyo abierto a los tres países. Sin embargo, cuando se tenga que ver ese apoyo reflejado en una votación o en un pronunciamiento más claro, será cuando se note la solidez y profundidad de los compromisos en un grupo con una agenda tan flexible y amplia. Esto se debe a que China tiene ciertas reticencias a apoyar a India, ya que mantiene lazos estrechos con Islamabad, además de los conflictos fronterizos previamente mencionados. Asimismo, Pekín tiene una posición de competencia frente a los productos y empresas indias,

por no hablar de la influencia, en Asia del Sur, Sudeste de Asia, Este de Asia, Asia Central y África.

CONSIDERACIONES FINALES

India es un país que ha experimentado una serie de cambios antes y después de su independencia en 1947, cambios que han sido progresivos y, en algunos casos, perturbadores y complicados, como la colonización inglesa, la independencia, la inestabilidad política y económica, dos magnicidios, etc. Sin embargo, parece que uno de los objetivos que nunca se cuestionó internamente fue su papel en el escenario internacional, un activismo que le acarreó una importante reputación y reconocimiento internacional. La cuestión es que India es la heredera de varias tradiciones, imperios y reinos, cuyo esplendor pertenece al pasado, aun cuando tiene cierta influencia en los líderes de este país.

No obstante, los últimos cambios en el sistema internacional han permitido una transformación profunda y gradual de la economía, la política y la sociedad indias. Dichos cambios van desde la desaparición de la URSS, hasta la nueva configuración de la economía mundial, sin mencionar la crisis de pagos que vivió en 1991. Empero, esto ha obligado a India a cambiar y remover, eventualmente, ciertos obstáculos e inercias. Al mismo tiempo, se ha dado una ampliación en el margen de maniobra en ciertos espacios de la escena internacional, aunado al incremento de las capacidades económicas y políticas de India. En otras palabras, una dinámica bidireccional que modifica tanto el interior como el exterior del subcontinente. Para Zakaria, el cambio en la esfera externa es tan profundo que incluso se pondría en duda cierto dominio o influencia de Estados Unidos, lo cual marca la apertura de nuevos espacios de poder en el mundo.

Así, la membresía en el grupo BRICS significa una oportunidad para mejorar la imagen india después de la crisis de 2008 (Rosas, 2011), así como una plataforma para impulsar su agenda de política exterior, ya sea su entrada al Consejo de Seguridad de la ONU como miembro permanente, la reforma del sistema Bretton Woods, el comercio agrícola y de servicios en la OMC o el fortalecimiento de su capacidad negociadora en otros foros. Es decir, es una de tantas iniciativas que le permite proyectar sus intereses al exterior, a través de los espacios que va dejando la hegemonía estadounidense, la cual no se enfrenta o pone en duda directamente, pero sí se modifica, dependiendo del rubro del que se hable.

¿Pero, por qué ser parte del BRICS, del G-20, de Basic, del CICA, o de otros muchos foros? Para India, esta diversidad de grupos más bien le ayuda a mantener un perfil

alto en ciertos temas y bajo en otros, pero particularmente a utilizar cualesquiera de estas trincheras para proyectar sus intereses, dependiendo de la agenda a examinar. Por ejemplo, en el grupo Basic se habla netamente de cambio climático; mientras que en el G-20 se hace lo propio sobre las estrategias para el mejoramiento de los sistemas monetarios, financieros y bancarios del orbe; en tanto que en los BRICS se trazan pautas para una agenda más amplia, pero mucho más visible y publicitada por los medios de comunicación. Como estableció Rong Ying, estratega del China Institute of International Studies en Pekín: “Cada uno tiene su utilidad a la hora de promover los intereses indios y Nueva Delhi intenta emplearlos teniendo esto en mente” (Chaudhuri, 2011).

En ese sentido, es evidente que la cooperación y coordinación con los países del BRICS es importante, pero forma parte de toda una urdimbre de foros que permiten a India proyectar su agenda, mientras se compromete hasta donde su conveniencia le dicta. De hecho, su estrategia para obtener el apoyo de los países con una membresía permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU es prueba de ello, pues no sólo ha buscado el respaldo de Rusia y China, sino también de Estados Unidos, Reino Unido y Francia (Rao, 2005). Al mismo tiempo que ha desplegado una serie de mecanismos de cooperación para obtener el apoyo de países africanos y asiáticos, sin descuidar a BRICS y los demás foros (Chaudhuri, 2011).

India siempre ha tratado de mantenerse en iniciativas grupales para minimizar sus vulnerabilidades y compensar su falta de capacidades para promover sus intereses en el exterior. Hoy en día estas capacidades se han incrementado, pero sigue promoviendo sus intereses a través de iniciativas grupales, ahora más numerosas y onerosas. Empero, en los inicios del siglo XXI, ya no busca la no alineación, sino una política más pragmática y a la inversa, estableciendo buenas relaciones con las potencias económicas más importantes, y con la militar y política hegemónica. Asimismo, no deja de tener importantes vínculos con potencias regionales como China, Rusia o los Emiratos Árabes Unidos, con organizaciones como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Ansea), o con países menos desarrollados que India misma, como los de su vecindad.

Ésa es precisamente la ventaja que BRICS le ofrece, el poder mantener esta política de acercamiento y buenas relaciones con la mayoría de los países que le interesan –ya sea por razones políticas, geopolíticas o geoeconómicas–, y no dar la impresión de que se alinea a un solo polo de poder. Así, BRICS le permite a Nueva Delhi mantener un juego complejo, pero mucho más equilibrado que en la era bipolar, al no tener una postura abiertamente antiestadounidense.

Esencialmente, lo que, por el momento, hace al BRICS un instrumento útil para India es la posibilidad de tener buenas relaciones con Estados Unidos –incluso un

acuerdo de cooperación nuclear para fines pacíficos—, mientras se conserva la cooperación militar y educativa con Rusia y China, respectivamente; asimismo un diálogo profuso y frecuente con Brasil y Sudáfrica. Sólo el tiempo determinará qué tan acertada es la apuesta india y qué tan eficiente es esta política exterior abierta y pragmática, que se adapta a un zakariano mundo posestadunidense.

FUENTES

BARBIER, CHARLIE

2011 Agosto, “L’Inde pourrait se lancer dans la prospection minière en Afghanistan”, en <<http://inde.aujourdhuilemonde.com/1%E2%80%99inde-pourrait-se-lancer-dans-la-prospection-mini%C3%A8re-en-afghanistan>>, consultada el 25 de agosto de 2011.

BHASIN, AVTAR SING, ed.

2009 *India’s Foreign Relations 2008 Documents Part – I*, Nueva Delhi, Geetika.

BOILLOT, JEAN-JOSEPH

2009 *L’Économie de l’Inde*, París, La Découverte.

BRICS

2013 “Fifth BRICS Summit Declaration and Action Plan” (marzo), en <www.brics5.co.za/fifth-brics-summit-declaration-and-action-plan/>, consultada el 28 de septiembre de 2013.

2012a “Fourth BRICS Summit Delhi Declaration” (marzo), en <www.brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/fourth-summit/>, consultada el 28 de septiembre de 2013.

2012b *The BRICS Report*, Nueva Delhi, Oxford University Press.

2011 “Leaders Meeting Declaration” (abril), en <http://www.hse.ru/en/org/hse/iori/brics_summit_20110411>, consultada el 27 de agosto de 2011.

2010 “Joint Statement of the BRIC Countries’ Leaders” (abril), en <http://eng.news.kremlin.ru/ref_notes/5>, consultada el 27 de agosto de 2011.

2009 “Joint Statement of the BRIC Countries’ Leaders” (junio), en <<http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/06/217963.shtml>>, consultada el 27 de agosto de 2011.

CHAUDHURY, DIPANJAN ROY

2011 "India Gives \$5-billion Aid to Africa" (mayo), en <<http://indiatoday.intoday.in/site/story/pm-announces-five-billion-dollars-aid-for-africa/1/139212.html>>, consultada el 7 de julio de 2011.

CHAUDHURI, PRAMIT PAL

2011 "Between-World Nations Caught in Alphabet Soup" (abril), en <<http://www.hindustantimes.com/StoryPage/Print/685413.aspx>>, consultada el 7 de julio de 2011.

DIKSHIT, PRASHANT

2008 "India and Russia, Revisiting the Defence Relations", *ipcs Special Report*, núm. 52, pp. 1-9.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

2011 "World Economic Outlook Database" (abril), en <<http://www.imf.org>>, consultada el 8 de agosto de 2011.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO)

2013 *FAO Statistical Yearbook*, Roma, FAO.

GANGULY, SUMIT

2003 "International Relations", en Sumit Ganguly y Neil DeVotta (eds.), *Understanding Contemporary India*, Boulder, Col., Lynne Rienner, pp. 93-110.

GANGULY, SUMIT y MANJEET S. PARDESI

2009 "Explaining Sixty Years of India's Foreign Policy", *India Review*, vol. 8, núm. 1, pp. 4-19.

INDIA TODAY

2011a "India, China to Restore Defence Co-operation", en <<http://indiatoday.intoday.in/site/story/india-china-to-restore-defence-co-operation/1/135160.html>>, consultada el 5 de agosto de 2011.

INDIA TODAY GROUP DIGITAL (ITGD) BUREAU

2011a "BRICS meet: China Backs India's 'Aspiration' for UN Role" (abril), en <<http://indiatoday.intoday.in/site/story/brics-meet-china-backs-indias-aspiration-for-un-role/1/135274.html>>, consultada el 30 de julio de 2011.

2011b “BRICS Meet: India Seeks Co-op Over Piracy, Terror” (abril), en <<http://indiatoday.intoday.in/site/story/brics-meet-india-seeks-co-op-over-piracy-terror/1/135272.html>>, consultado el 5 de agosto de 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)

2010 “Joint Statistical Publication by BRIC Countries”, en <http://www.brasemb.ru/uploaded/doc/BRIC_Statistics.pdf>, consultada el 21 de agosto de 2011.

2011b “My Job Will Be Done if Ties With Pakistan Normalise: PM” (abril), en <<http://indiatoday.intoday.in/site/story/my-job-will-be-done-if-ties-with-pakistan-normalise-prime-minister-manmohan-singh/1/135495.html>>, consultada el 30 de Julio de 2011.

INTERFAX

2013 “Poverty Rate in Russia Went Down in 2012 Russia’s Statistics Agency”, en <rbth.ru/news/2013/03/25/poverty_rate_in_russia_went_down_in_2012_-_russias_statistics_agency_24208.html>, consultada el 18 de octubre de 2013.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA)

2011 “Statistics”, en <<http://www.iea.org/statistics/>>, consultada el 12 de octubre de 2013.

INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT (IFAD)

2013 “Rural Poverty Portal”, en <www.ruralpovertyportal.org>, consultada el 12 de octubre de 2013.

JOSHI, MANOJ

2011 “Break the Sino-Pak Connection” (abril), en <<http://indiatoday.intoday.in/site/story/break-the-sino-pak-connection/1/135279.html>>, consultada el 30 de julio de 2011.

MATHEWS, KAY

2011 “India-Africa Cooperation, A Strategic Vision”, *Africa Quarterly Indian Journal of African Affairs*, vol. 51, núm. 1 (Julio), pp. 36-46.

MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS

2011 *Annual Report 2010-2011*, Nueva Delhi, Ministry of External Affairs.

2010 *Annual Report 2009-2010*, Nueva Delhi, Ministry of External Affairs.

ONGC VIDESH

2010 “Assets”, en <<http://www.ongcvidesh.com/Assets.aspx?tab=3>>, consultado el 25 de octubre de 2013.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC)

2012 *Trade Profiles 2012*, Ginebra, WTO.

PRESS TRUST OF INDIA (PTI)

2011 “User Trial of BrahMos Block-III Missile Successful” (agosto), en <<http://www.lensonnews.com/lensonnews/1/59/5182/1/user-trial-of-brahmos-block-iii-missile-successful.html>>, consultada el 20 de agosto.

2010a “UNSC: Russia, China Support Aspirations of India, Brazil”, en <<http://india-today.intoday.in/site/story/UNSC:+Russia,+China+support+aspirations+of+India,+Brazil/1/93182.html>>, consultada el 30 de julio de 2011.

2010b “PM Pitches for Close Cooperation among BRIC Nations” (abril), en <<http://indiatoday.intoday.in/site/story/PM+pitches+for+close+cooperation+among+BRIC+nations/1/93086.html>>, consultado el 30 de julio de 2011.

RAO, RAMA

2005 “India Enlists French Support for Security Council Berths”, en <http://www.asiantribune.com/show_news.php?id=15609>, consultado el 5 de agosto de 2011.

ROSAS, MARÍA CRISTINA

2011 “BRIC, cómo se construye una imagen” (julio), en <<http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=8447>>, consultada el 20 de agosto.

SEN, AMITI

2013 “India-Russia Likely to Discuss CECA during Sharma’s Visit”, en <indiaafrica-connect.in/index.php?param=news/6559>, consultada el 21 de octubre de 2013.

SINGH, MANMOHAN

2012 “Five Key Challenges Facing India” (agosto), en <<http://www.indiacsr.in/en>>, consultada el 18 de agosto de 2012.

STATISTICS SOUTH AFRICA

2012 *Poverty Profile of South Africa*, , Pretoria, Statistics South Africa.

SUR, SERGE, ed.

2005 "L'Inde grande puissance émergente", *Questions Internationales*, núm. 15 (septiembre-octubre).

WADE, ROBERT HUNTER

2003 "What Strategies Are Viable for Developing Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of 'Development Space'", *Review of International Political Economy*, vol. 4, núm. 10, pp. 621-644.

WEISS, LINDA

2005 "Global Governance, National Strategies: How Industrialized States Make Room to Move under The WTO", *Review of International Political Economy*, vol. 5, núm. 12, pp. 723-749.

ZAKARIA, FAREED RAFIQ

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



REFLEXIONES / REFLECTIONS

APUNTES BIBLIOGRÁFICOS / BIBLIOGRAPHICAL NOTES

*Two Nations Indivisible.
Mexico, the United States and the Road Ahead*
Luis de la Calle

Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010
Leonardo Curzio

*Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010.
Cuatro áreas estratégicas*
Sergio M. Alcocer Martínez de Castro

Two Nations Indivisible. Mexico, the United States and the Road Ahead

LUIS DE LA CALLE*

No son pocos los libros de autores estadounidenses que intentan “explicar” qué es México y cómo se comporta. La gran mayoría parece tener como objetivo dar al lector herramientas para descifrar a un país que parece preciar de ser expresión del surrealismo en su vida cotidiana, pero no constituye una invitación para participar, colaborar y mucho menos involucrarse con México.

Esto se debe, quizá, a que los libros son sobre México y no sobre la importancia de la nación vecina. No se estudia en aquéllos la importancia del país para Norteamérica, para Centroamérica, para América Latina y para el resto del mundo; tampoco se analiza el impacto y la relevancia para Estados Unidos mismo.

Es sintomático que, con frecuencia, los libros escritos originalmente en inglés (para un público lector estadounidense) sobre México y la relación bilateral con Estados Unidos, tengan un mayor impacto en México que en nuestro vecino del norte. Más lectores y mayor atención por parte de los objetos del estudio que de los sujetos a los que están, en principio, dirigidos. Un fenómeno similar acontece en el ámbito noticioso: por ejemplo, una audiencia crítica sobre algún aspecto mexicano en el Congreso de Estados Unidos se reportará en México en primeras planas de los diarios más importantes y se atribuirá a Estados Unidos la conclusión a que llegue el subcomité o comité respectivo, independientemente de su importancia. Del otro lado de la frontera, donde la audiencia de hecho ocurrió, lo más probable es que el suceso pase por completo inadvertido.

La asimetría de la relación bilateral se refleja, así, en lo que se escribe y se reporta sobre México. Para Estados Unidos, el vecino del sur es uno

* Participante en las negociaciones que llevaron a la firma del TLCAN. ldelacalle@cmmssc.com.mx

más; para el país “indispensable”, los demás no lo son. Históricamente, México ha contado para poco. Por esta razón, la única manera de ser tomado en cuenta en Washington ha sido por medio de la insistencia y la persuasión. Por tal razón, no es descabellada la idea de no pocos de que es mejor no estar en el radar de las prioridades de Estados Unidos.

Shannon K. O’Neil quiere convencer a los estadounidenses de que México importa. No tanto en sí mismo, sino para Estados Unidos. Aunque esto pareciera obvio, no lo es.

El proceso de aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue mucho más complicado de lo que se esperaba, en vista de la apertura que significaría. Estados Unidos tenía, en el momento de la negociación, un arancel promedio del 4 por ciento para productos provenientes de México y relativamente pocas restricciones en materia de inversión y servicios. En cambio, México tenía una economía menos abierta, lo que representaba un mayor esfuerzo de ajuste ante la apertura ambiciosa que planteaba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Así, la estridencia del debate para la aprobación del TLCAN no sólo se relacionaba con la apertura que Estados Unidos ponía en la mesa, sino con las dudas que implicaba asociarse con un país no desarrollado (de hecho, era el primer voto no eurocéntrico de su Congreso en el ámbito económico en la historia). A pesar de lo evidente, Canadá y México son sus vecinos, no fue fácil convencerse de que era natural asociarse con ellos. Con Canadá, sí, pero ¿por qué México? La única manera, justificada por supuesto, era argumentar que el TLCAN era benéfico para Estados Unidos, igual que la única manera de considerarlo aceptable en México era que le resultaba favorable; es decir, que la mayor integración económica entre ambos vecinos fuese buena para ambos.

O’Neil utiliza el mismo argumento –no por obvio ya aceptado– de que a Estados Unidos le conviene que a México le vaya bien; pero incluso va más allá: propone que son dos naciones indivisibles. No en el sentido de que comparten una frontera y, por ende, no pueden separarse, sino que comparten un mismo devenir. Un argumento difícil de sostener, tanto en México como en Estados Unidos. Del lado mexicano, tener un futuro común pareciera implicar una pérdida de soberanía; del otro lado, lo es aún más.

Un país indispensable no puede verse como parte indivisible de otra nación. Sin embargo, al escoger el título, *Two Nations Indivisible*, la autora apeló al sentimiento de nacionalidad más profundo de los estadounidenses.

O’Neil utiliza el mismo argumento de que a Estados Unidos le conviene que a México le vaya bien; pero va más allá: propone que son dos naciones indivisibles [...], comparten un mismo devenir.

Para argumentarlo, empieza hablando del México “real”, en el sentido de diferente de lo que se lee, escucha y se ve en los medios de comunicación y la percepción prevaleciente:

I see a sharp contrast between what I read and hear in the United States about our southern neighbor and what I experience on Mexico’s streets. Mexico faces serious challenges, but it is also committed to addressing them, working to enlarge its middle class, open its political system, and provide for its citizens” (xix).

Al tiempo que sentencia que “the United States’ future will be highly influenced by these outcomes next door [...]. The stakes for the U.S. economic growth, social cohesion, and basic security are high” (xix). No obstante, O’Neil argumenta que la política pública de su país no ha evolucionado para entender e incorporar esta nueva realidad.

México ya no representa sólo un error de redondeo para el comportamiento de la economía de Estados Unidos (compra el 14 por ciento de sus exportaciones), los mexicoamericanos tienen un creciente peso político, económico y social en ambos países, mientras que el país se ha vuelto un importante actor en el ámbito mundial (en el G-20 y en las negociaciones comerciales internacionales, por ejemplo).

Como muchos otros especialistas, la autora considera que México se halla en una encrucijada decisiva que lo llevará al desarrollo o al desorden. Para capturar el potencial, O’Neil propone a sus lectores imaginar el beneficio de que Estados Unidos tuviera a España como vecino, pero al mismo tiempo advierte que “traces of growing disorder are there” (5). De hecho, percibe a México como la prueba más importante (no tanto el Medio Oriente, como ha insistido el Council on Foreign Relations, al que pertenece) de consolidación de la democracia sustentada por una economía de mercado. Si México no triunfa –señala–, las consecuencias para la política exterior de Estados Unidos serían desastrosas, pero más aún para su bienestar económico, social y político en el ámbito interno. Y llega más lejos al sugerir que el énfasis de la política exterior de su país en el Medio Oriente ha sido un distractor sobre lo realmente importante: México.

Ésa es una contribución del libro, especialmente viniendo de una autora ligada al mundo de la diplomacia: la importancia real de México radica en su impacto para Estados Unidos. Una manera burocrática de

La autora considera que México se halla en una encrucijada decisiva que lo llevará al desarrollo o al desorden [...], la importancia real de México radica en su impacto para Estados Unidos.

describirlo sería decir que en la relación bilateral importan mucho más el Departamento del Tesoro, de Comercio, de Agricultura, de Seguridad Nacional, los reguladores económicos y sus contrapartes que el Departamento de Estado y la Cancillería de México.

Este libro traza una ruta para que el ciudadano estadounidense, no sólo el de Washington, D.C., o el de Nueva York, entienda los retos y oportunidades para y con México, así como que pueda atender el “desafío más ignorado e importante de la política exterior de Estados Unidos” (10).

Aunque este volumen también reconoce que la ruta que escoja México depende de los mexicanos, Estados Unidos (por acción o inacción) apoyaría u obstaculizaría ese proceso de modernización. El punto central de este trabajo es que el resultado tendría sustanciales repercusiones en Estados Unidos. En ese sentido, resulta novedoso y valioso en lo que se dice.

Este libro traza una ruta para que el ciudadano estadounidense, no sólo el de Washington, D.C., o el de Nueva York, entienda los retos y oportunidades para y con México, así como que pueda atender el “desafío más ignorado e importante de la política exterior de Estados Unidos”.

Shannon K. O’Neil dedica un capítulo entero a resumir las relaciones diplomáticas bilaterales, desde Poinsett (sin reconocer la etimología de Noche Buena en inglés y francés) hasta Pascual; otro más a la importancia de la emigración para México y la inmigración para Estados Unidos, así como a su efecto para unir a ambos países (volverlos indivisibles) y respecto de las dificultades y oportunidades de la frontera. El siguiente capítulo se aboca al solitario peregrinar democrático de México, “una democracia vibrante, pero imperfecta” (10); otro más a sorprender a los lectores estadounidenses sobre el hecho de que México se está convirtiendo en un país de clase media y ya no pobre; uno más a describir el empeoramiento de la seguridad en México (en parte por el avance democrático), el obstáculo de la ausencia del Estado de derecho para el desarrollo, el crecimiento y la justicia, así como el reto de instaurar el imperio de la ley, pero subrayando el papel de Estados Unidos como proveedor de un mercado infinito de drogas, armas y dinero corruptores. El último capítulo versa sobre la necesidad de decidir respecto del futuro común, con una sociedad basada en la gente, en la competitividad compartida, en la seguridad y la democracia.

El epílogo de este trabajo es una reflexión sobre el regreso del PRI a Los Pinos y el impacto que tendrá en México y en la relación bilateral. La clave residiría en profundizar la democracia y avanzar en el más grande reto para México: la inclusión social.

Como se dijo al inicio de esta nota, la selección del título del libro revela la intención de Shannon K. O’Neil: *Two Nations Indivisible* parafrasea

el “Juramento de lealtad”¹ que los ciudadanos de Estados Unidos proclaman en ocasiones solemnes. Así, desde el título, pone en el centro de su libro la tesis central: México es importante para Estados Unidos. No obstante, en todo el libro se encuentran otras frases bien logradas que podría haber escogido como título de esta obra, pero se inclinó por la de mayor resonancia entre el público de su país, entre las que se encuentran las siguientes:

- *Salsa outsells ketchup* (45)
- *Unfounded fears* (47)
- *Lost in the headlines, Mexico’s real story today* (155)
- *Mexico stands at a crossroad* (156)
- *U.S.-Mexico relations should start with people* (156)
- *A 180-degree turn from current policy* (158)
- *United States and Mexico have yet to talk honestly* (165)
- *A Spain for the Americas* (167)
- *Much to lose, but much more to gain* (175).

BIBLIOGRAFÍA

O’NEIL, SHANNON K.

2013 *Two Nations Indivisible. Mexico, the United States and the Road Ahead.*
Oxford University Press.

¹ “I pledge allegiance to the flag of the United States of America and to the Republic for which it stands, one nation under God, *indivisible*, with Liberty and Justice for all” (las cursivas son mías).

Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010

LEONARDO CURZIO*

A finales de 2012, apareció una impresionante obra sobre las relaciones México-Estados Unidos, que abordaba desde 1756 hasta 2010, producto del titánico esfuerzo de cuatro historiadores: Marcela Terrazas, Gerardo Gurza, Paolo Riguzzi y Patricia de los Ríos. Su importancia radica en los méritos (no escasos) a los que me referiré cumplidamente en las siguientes líneas, pero también al contexto en el que aparece. Dice el lugar común de las contraportadas de muchos libros que la obra en cuestión “viene a cubrir un vacío” en la historiografía. En este caso, la trillada expresión es válida porque la investigación a cuatro manos de los autores aludidos supone una vigorizadora contribución.

Hace aproximadamente cuatro décadas, Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer constataban que, a pesar de la importancia intrínseca de las relaciones entre México y Estados Unidos, no teníamos en la bibliografía especializada muchas obras generales que revisaran sistemáticamente la compleja vecindad de estos dos grandes países que comparten el territorio septentrional de América. En la bibliografía disponible en Estados Unidos se citaban las obras de Rippy, Callahan, Howard F. Cline y algunas más de otros autores estadounidenses. Por el lado mexicano, se evocaba a Alberto María Carreño, Gastón García Cantú y Luis G. Zorrilla. La obra sintetizadora de Vázquez y Meyer (2003) marcó una época y, en muchos sentidos, sigue siendo una influyente línea de interpretación para entender la relación bilateral.

Ante este panorama, es comprensible que se reciba con entusiasmo un nuevo intento de sistematizar las relaciones bilaterales. El esfuerzo

* Investigador del CISAN, UNAM, e investigador invitado en el CIDE. La lectura de esta obra y la elaboración de la reseña se realizaron, entre otras actividades, durante el periodo sabático del que disfruté en el CIDE; leonardocurzio@hrm.com.mx

de los autores de esta colosal empresa es dar coherencia a más de dos siglos de relaciones bilaterales, historia marcada por guerras, despojos, desconfianza e incomprensión, pero también por un indisoluble entrelazamiento entre las dos naciones. No hay país que haya influido tanto en configurar el rostro de México como su vecino norteamericano, y probablemente ningún país (en singular) haya influido tanto en moldear a Estados Unidos como lo ha hecho México. La relación, por supuesto, ha variado a lo largo de los años y no hay forma de ver cada capítulo fuera del contexto económico, político e intelectual de cada nueva coyuntura del sistema internacional. Hay, sin embargo, algunas regularidades que con el correr de los años han tenido un poderoso influjo para configurar la imagen que los mexicanos tienen de los vecinos y viceversa. Es asombroso constatar la enorme vitalidad de los prejuicios y su habilidad para viajar por los siglos con nuevo ropaje, pero con la misma esencia.

El esfuerzo de los autores de esta colosal empresa es dar coherencia a más de dos siglos de relaciones bilaterales, historia marcada por guerras, despojos, desconfianza e incomprensión, pero también por un indisoluble entrelazamiento entre las dos naciones.

En suma, este trabajo enriquece el panorama bibliográfico, además de arrojar luz sobre aspectos poco conocidos de la relación que, por razones patrióticas (u otras menos santas), se pasan bajo un prudente silencio en las interpretaciones tradicionales de la relación bilateral (las negociaciones de apoyo por cesión territorial, por ejemplo) para favorecer el *dictum*, mil veces citado, del “Pobre México, tan lejos de Dios [...]”. La obra en cuestión (especialmente el primer volumen, que va de 1776 a 1867, y en las dos primeras partes del segundo volumen, es decir, hasta 1950) provee nuevos ángulos de lectura para procesar, renovadamente, algunos aspectos de la poliédrica relación entre estos dos países.

La obra está dividida en dos volúmenes, ambos de considerable extensión. Cuenta con un muy completo aparato crítico que nos permite constatar, de entrada, que pese al escaso número de obras generales que traten la relación bilateral¹ contamos con una impresionante cantidad de monografías, estudios regionales y sectoriales sobre diferentes etapas y momentos relevantes de la relación bilateral. De hecho, ésta es una de las más valiosas contribuciones para la comunidad especializada (tanto en la docencia como en la investigación) que esta obra colectiva nos ofrece. La revisión historiográfica denota el profundo conocimiento del tema y la madurez intelectual de los autores. La bibliografía citada nos ofrece un abanico deslumbrante de obras en los ámbitos político, económico, cul-

¹ Terrazas había realizado ya un trabajo de sistematización de la bibliografía disponible para el estado de las relaciones entre México y Estados Unidos en formato digital (2005).

tural (incluso turístico). Cuenta, además, con valiosos anexos que ofrecen una relación a los gobernantes de los dos países, los enviados, plenipotenciarios y más adelante a los embajadores, así como de los tratados bilaterales que a lo largo de más de dos siglos se han firmado entre ambos países.

Me parece importante que, además de los institutos y centros de la UNAM que la editaron, la Secretaría de Relaciones Exteriores haya incluido su sello. Juzgo imprescindible que todo diplomático mexicano dedique tiempo a leer el texto y así tener conciencia de la cantidad de fuentes que se pueden consultar.

La obra se maduró a lo largo de años de trabajo, que no solamente se utilizaron en revisión de archivos, manuscritos y documentos, sino en un intenso diálogo con académicos de distintas universidades. El trabajo se complementa con un muy útil aparato cartográfico y fotográfico que confiere a la obra prestancia y agilidad.

La presentación corre a cargo del prestigiado historiador británico Alan Knight, quien, en una perspicaz lectura, demuestra que uno de los grandes méritos de la obra que comentamos es que los países en sus interacciones no se comportan como actores unitarios, sino como colectivos complejos que obedecen a dinámicas particulares que se conectan de forma variada (Terrazas, 2012: 15).

Queda claro, igualmente, que la versión victimista de una cierta historiografía mexicana debe complementarse con una visión mucho más intensa y matizada de la interacción entre estos dos países, los dos pueblos y las dos economías. Una visión renovada que incorpore nuevos elementos explicativos, como la endémica debilidad del Estado mexicano y su incapacidad para custodiar sus fronteras, poblar su territorio norteño, edificar infraestructura y vías de comunicación; articular un proyecto de modernización propio que garantice, al mismo tiempo, su modernización y preservar su especificidad e independencia.

Muchos historiadores, como Paul Johnson (2004), por ejemplo, se han preguntado si el afán expansivo de Estados Unidos se habría moderado de haber encontrado en el sur a un vecino bien organizado y coherente, capaz de poblar, gobernar y defender su territorio. La pregunta es retórica, pero no carece de interés analítico. Y viceversa, si México habría podido madurar su proyecto nacional de otra manera de no haber tenido, desde los albores de su vida independiente, una presión continua sobre su integridad territorial por parte de un vecino agresivo y decidido a

Juzgo imprescindible que todo diplomático mexicano dedique tiempo a leer el texto y así tener conciencia de la cantidad de fuentes que se pueden consultar. La obra se maduró a lo largo de años de trabajo, que no solamente se utilizaron en revisión de archivos [...] sino en un intenso diálogo.

cumplir lo que algunos años más adelante se denominaría “el destino manifiesto”.

Pero como el hubiera no existe, Estados Unidos se desarrolló en gran medida como lo hizo por su insaciable apetito expansivo, y México, a pesar de todo, logró preservarse como Estado independiente. Las relaciones entre ambos países han quedado marcadas por esa diferencia. La pregunta que salta al concluir la lectura del libro es si esto debe ser así para siempre o en una nueva coyuntura se escribirá un nuevo capítulo. Las condiciones son radicalmente diferentes en el siglo XXI: el 10 por ciento de la población de Estados Unidos es de nuestra estirpe y ambas economías intercambian más de mil millones de dólares diarios. Pero dejemos las preguntas derivadas del estudio y regresemos al texto.

La obra toma una distancia temporal adecuada para ayudarnos a entender que la dinámica demográfica y geopolítica de América del Norte no empezó con la independencia de los dos países. Hay una historia previa que es muy útil conocer: la expansión de la frontera de las colonias originales (protagonizada por los colonos americanos) se produce con una compleja red de alianzas entre franceses, ingleses y diversos cacicazgos indios. Una buena parte de la dinámica territorial y poblacional estadounidense, previa a la independencia, se explica por el movimiento de los imperios y la correlación de fuerzas, tanto en Europa como en el Caribe. Hacia finales del siglo XVIII, dos grandes actores están a punto de desaparecer del mapa político americano (España y Francia) y dos nuevos países aparecerán como actores relevantes (el gobierno de Estados Unidos y, algunos años después, México); sin embargo, en los estertores del imperio español, hubo una sucesión importante de cambios territoriales y fronterizos en la parte sureste de lo que hoy es Estados Unidos y que afectarán al naciente México en su porción septentrional. Los reacomodos de población y fronteras en Florida, Luisiana y la cuenca del Mississippi son particularmente acelerados en la etapa previa a que México emerja como nación independiente. La obra en cuestión nos permite transitar por ese complicado sistema de alianzas y tratados, y se presenta como un detallado atlas para recorrer los meandros de los vaivenes políticos de las potencias europeas y la vocación expansionista de la joven república americana.

Por consiguiente, no es casual —tampoco un hecho inesperado ni sorpresivo—, como lo sugirió cierta tradición historiográfica oficialista, el caso de Texas. Los autores demuestran que la Nueva España había

sido incapaz de poblar y asentar un gobierno en América del Norte y su política de colonización había sido residual (y en muchos sentidos un fracaso). Este estado de cosas es heredado por el México independiente. De hecho, es una cruel paradoja que mientras millones de ciudadanos de Europa, Asia (incluso de México) hayan llegado en flujos millonarios a poblar Estados Unidos, ni la colonia ni México concitaron la atención de un flujo estable de emigrantes (nacionales o extranjeros) para asentarse en su porción septentrional, salvo los colonos estadounidenses que no lograron ocultar su vocación secesionista, con la independencia de Texas como primera consecuencia.

Es una ironía de la historia que los llamados gubernamentales a poblar California y Texas en los primeros años de la vida independiente de México no hayan tenido eco y un siglo después (ya bajo el dominio estadounidense) los estados del sur se hayan convertido en un poderosísimo imán para los mexicanos. Entre 1820 y 1860, por ejemplo, llegan a Estados Unidos cinco millones de personas y, en contraste, México recibió entre 1827 y 1829 tan sólo 704. El entusiasmo criollo por atraer pobladores extranjeros no cuajaba, mientras más y más colonos estadounidenses ocupaban los territorios texanos y posteriormente otras entidades.

La pérdida territorial de lo que hoy es la parte sur de Estados Unidos podría calificarse de lo que sea, menos de sorpresiva. Es producto de un proceso ideológico, económico, demográfico y, en definitiva, militar que se fue gestando, por lo menos, con un siglo de anticipación.

Es verdad que el nudo de intereses locales y los problemas entre los gobiernos estatales y federal impidieron a México dar una respuesta coherente al desafío de Texas, pero debemos incorporar al análisis el problema congénito de los sucesivos gobernantes de México, que es su escaso conocimiento de los procesos externos. Nuestro (es decir, de México) desinterés por entender lo que ocurre allende nuestra fronteras es la fuente de nuestra secular incapacidad de anticipar. Desde Moctezuma, quien jamás comprendió el juego del conquistador hasta que lo apresaron (a pesar de que las naves ibéricas tocaron costas americanas tres décadas antes de llegar a México-Tenochtitlan), hasta muy avanzado el siglo xx, es frecuente detectar en cada una de las etapas que los autores estudian con detenimiento, que la falta de estudio sistemático de lo que ocurre en el exterior ha llevado a México a ser más pasivo y resistente que activo y propositivo.

La pérdida del territorio nacional marcará las décadas venideras y, a lo largo de los siglos, el temor mexicano a perder su territorio por el avance

La pérdida territorial de lo que hoy es la parte sur de Estados Unidos podría calificarse de lo que sea, menos de sorpresiva. Es producto de un proceso ideológico, económico, demográfico y, en definitiva, militar que se fue gestando, por lo menos, con un siglo de anticipación.

de colonos y después de filibusteros, tema que, por cierto, merece un amplio tratamiento por parte de los autores. El caso texano (y todas sus implicaciones) es brillantemente explicado –y en mi opinión merecería ser revisado con detalle por todos los formuladores de política exterior.

Después viene una muy documentada y compleja narración del periodo previo a la guerra. Estados Unidos experimentó, desde la década de los veinte, una enorme presión de pioneros, comerciantes y especuladores para avanzar hacia el sur: Kentucky, Alabama y Tennessee. El impulso expansionista se daba ideológicamente sustentado en una estructura bifronte: por un lado, la idea del progreso estadounidense, basado en la libertad y el racionalismo, frente a un pueblo (como el mexicano) que venía de dos tradiciones que el estereotipo anglosajón había etiquetado como “degeneradoras”: la indígena y el catolicismo español. Desde finales del siglo XVII, se tienen noticias de “misiones” para “regenerar” a México y reorientarlo hacia un modelo protestante y más acorde con los valores imperantes en Nueva Inglaterra (que hasta Huntington se asumen como los articuladores de la nacionalidad), pero el esfuerzo había sido marginal.

En el siglo XIX es cuando esta jauría de prejuicios (y desembozado desprecio) empiezan a vertebrarse con una política exterior abiertamente expansionista. La segunda es la expansión de los estados esclavistas. No es casual que, poco después de concluida la anexión de territorios mexicanos, estallara la guerra civil en Estados Unidos. México, en ese periodo, es presa de todos sus demonios: caciquismos, intrigas regionales y una incapacidad de gestionar su territorio.

En el informe redactado por Lorenzo de Zavala, se empiezan a delinear las imágenes emergentes del estadounidense y del mexicano que darán lugar a múltiples prejuicios² que en muchos sentidos siguen vigentes. La imagen de México es sesgadamente mala desde sus primeros años, en gran medida alimentada por los citados prejuicios antiespañoles de los angloestadunidenses, formados en siglos anteriores y por el desprecio de los pueblos amerindios. Pero también por una corriente literaria que retrata ya al México independiente de forma poco favorable. El mul-

² “El norteamericano es un pueblo laborioso, activo, reflexivo, circunspecto [...] orgulloso y perseverante [...]. El mexicano es ligero, perezoso, generoso y casi pródigo, vano, guerrero, supersticioso, ignorante y enemigo de todo yugo. El norteamericano trabaja, el mexicano se divierte. En [...] Estados Unidos todos son propietarios y tienden a aumentar su fortuna, en México los pocos que hay, la descuidan y algunos la dilapidan (Terrazas y Gurza, 2005: 163).

ticitado informe de Poinsett, por tomar un caso, describe la Ciudad de México (y su orgulloso centro) como un lugar inundado, pestilente y lleno de ladrones. No fue un buen arranque en términos de imagen. Otros viajeros resaltarán muy críticamente algunos rasgos de nuestro carácter y de la enorme corrupción que imperaba en la vida pública. Esta asimetría en las percepciones mutuas reforzaba los componentes mesiánicos, excepcionalitas y expansivos del americanismo modernizador. En muchos sentidos, su guerra de colonización territorial y despojo se presentaba, ante la opinión estadounidense y mundial, como una cruzada modernizadora para sacar a México de las tinieblas coloniales españolas y la oscuridad del mundo indígena.

La contribución de los autores al estudio de la imagen de México en Estados Unidos a lo largo de la historia es excepcional. En cada etapa, nos proponen una síntesis de la obra de viajeros estadounidenses a México y de mexicanos a Estados Unidos. Tal vez no sea demasiado pedir que para la segunda edición incorporen un cuadro completo de estas obras (como el que aparece en el vol. 2, 183).

La guerra México-Estados Unidos es explicada con los suficientes matices como para jubilar, de una vez por todas, la idea ampliamente difundida de dos fuerzas perfectamente diferenciadas en pugna por la soberanía territorial de California, Nuevo México y Arizona. Por un lado, un bloque unitario de beligerantes expansionistas estadounidenses y, por el otro, un frente de patriotas mexicanos luchando abnegadamente por defender su territorio.

La guerra 1846-1848 demuestra, en realidad, que México vivía cuatro guerras diferentes. La primera (y más obvia) era la expansión estadounidense, en detrimento de su territorio y la ocupación de su capital. La segunda era la querrela ideológica que impedía al país presentar un frente unitario ante el invasor. En plena guerra, algunas fracciones federalistas consideraban benéfico el ingreso de las tropas invasoras, por así convenir a sus proyectos finales. La tercera guerra era la de los integrantes de la federación. Muchos gobiernos estatales se negaron a colaborar con los esfuerzos nacionales y algunos de ellos se declararon neutrales, como si la guerra no fuese contra ellos. La cuarta era la guerra social. Mientras la elite criolla soñaba con dar coherencia territorial y política al patriotismo criollo, la inmensa mayoría de la población, de estirpe indígena, no tenía vínculo alguno con esa entelequia llamada México. Para ellos, la opresión por parte de las elites criollas y extranjeras, así como la presión creciente

La contribución de los autores al estudio de la imagen de México en Estados Unidos a lo largo de la historia es excepcional. En cada etapa nos proponen una síntesis de la obra de viajeros estadounidenses a México y de mexicanos a Estados Unidos.

sobre los territorios en los que se asentaban, era su principal problema. No es extraño, en consecuencia, que los “polkos” se negaran a contribuir más al esfuerzo de la guerra y muchas comunidades indígenas, simple y llanamente, no se sintieran interpeladas por lo que estaba ocurriendo.

Es interesante constatar que cuando el ejército estadounidense invadió México emulaba la conquista española del siglo XVI, como si quisieran reescribir la historia. Los formuladores de política exterior y militar hacia México estaban muy influidos por la entonces popular historia de la conquista de México escrita por William H. Prescott (2004). En resumen, quisieron presentar su guerra anexionista como una reedición de la epopeya cortesiana y dar algún lustre a lo que había sido un despojo en toda la línea, con pocos tintes de heroísmo.

Otra de las valiosas aportaciones de esta obra es poner de relieve la importancia de la Doctrina Monroe en la política exterior estadounidense y la ubicación contextual de lo que llamaríamos “la anomalía mexicana”. Como es sabido, en 1823 el presidente Monroe acuñó el principio doctrinario de que el continente no estaría sujeto a nuevos intentos colonialistas de potencias extracontinentales. Para infortunio de México, el principio no pudo convertirse en apoyo efectivo y solidario cuando el ejército francés se desplegó en territorio nacional. La enorme difusión que en Estados Unidos se le da al 5 de mayo refleja la anomalía histórica que supone una abierta intervención europea en su vecino del Sur. Es claro que la guerra civil que ensangrentaba por aquellos años a Estados Unidos es la razón por la cual Francia se movió a sus anchas, convirtiendo en letra muerta la citada doctrina.

Son particularmente atractivos los capítulos que tratan este periodo de la guerra civil, porque, más allá de la descripción general, nos permite conocer interacciones fronterizas de altísima complejidad (y ambigüedad) para abrir espacios de comercio con los estados del Sur y, al mismo tiempo, tratar de obtener el apoyo del gobierno de Lincoln.

Otro de los aspectos relevantes de la obra es la posibilidad de ubicar las relaciones comerciales entre ambos países en una línea temporal amplia. Desde las vicisitudes del primer tratado comercial 1825-1826, hasta el TLCAN, hay una ingente cantidad de información sobre la interacción económica entre los dos países, sus altas y bajas, la cercanía y la distancia, pero, en términos más amplios, la incomodidad política e ideológica que ha generado en México la integración económica y comercial con sus vecinos. En más de dos siglos, no se han sentado las bases de un modelo de

Otra de las valiosas aportaciones de esta obra es poner de relieve la importancia de la Doctrina Monroe en la política exterior estadounidense y la ubicación contextual de lo que llamaríamos “la anomalía mexicana”.

comercio e intercambio económico que fomente la idea de pertenencia a un espacio económico mutuamente benéfico, que construya confianza y que no sea visto como un negocio rapaz para beneficio de un grupo selecto. En otras palabras, con todas las variantes que uno encontraría en dos centurias de relación, no hemos logrado sentirnos cómodos con la interdependencia. Ellos tampoco, pero la asimetría los ha beneficiado siempre.

En el segundo volumen se estudia la relación bilateral a partir de 1866, cuando en México empezaba a asentarse ya el funcionamiento de algo parecido a un Estado y Estados Unidos empezaba a actuar como potencia imperial.

Mientras México buscaba un camino propio para su modernización, equilibrando el enorme poder de las corporaciones estadounidenses, los vecinos iniciaban el despliegue de su poder naval y su expansión territorial. La doctrina Monroe se complementa con el llamado corolario Roosevelt, con el que se arroga responsabilidades de policía mundial. Los desencuentros dejarán de darse en la esfera territorial para pasar al terreno económico y político. El proyecto diversificador de Díaz fracasó y nos encaminó a un siglo xx en el que la relación de México con el mundo es fundamentalmente a través de sus vecinos y en función de sus prioridades y problemáticas.

En el libro queda muy claro cómo Gran Bretaña fue remplazada por Estados Unidos (como principal socio comercial) en el último tramo del siglo xix y marcó una creciente interacción entre grupos económicos estadounidenses y sus socios mexicanos. “Hacia 1885, ya operaban en el norte de México intereses considerables, por sus dimensiones económicas [...] para 1885 operan por lo menos 80 compañías estadounidenses en México. Dentro de este conjunto, 90 por ciento lo constituyen compañías mineras y ferrocarrileras” (Riguzzi y de los Ríos, eds., 2012: 86-87). Algunos años después, vendrá la iniciativa de las empresas ligadas al petróleo que posteriormente se convertirán en una fuente creciente de conflictos por su facciosa participación en la formulación de la política exterior estadounidense a México.

Aunque, de 1866 en adelante, muchas cosas cambiaban, no todo era nuevo en la relación bilateral. Algunos temas ligados a la frontera tienen una perturbadora vitalidad y casi siempre por malas razones. Desde 1826, ambos países polemizaron por la responsabilidad de cuidar la frontera común. Poinsett consiguió incluir un principio de compromiso para que ambos se comprometieran a evitar las invasiones de los “indios hostiles”

En el segundo volumen se estudia la relación bilateral a partir de 1866, cuando en México empezaba a asentarse ya el funcionamiento de algo parecido a un Estado y Estados Unidos empezaba a actuar como potencia imperial.

La frontera es una fuente de conflictos, pero también es un espacio de integración creciente por la construcción de ferrocarriles y el sistema de ciudades fronterizas desde San Diego-Tijuana hasta Laredo-Nuevo Laredo.

o “belicosos”. El tema de quién era el responsable de custodiar la frontera común será una centenaria fuente de problemas, pero no será el único. El contrabando tomó carta de naturaleza y para muchas ciudades fronterizas se convirtió en su razón de ser. Otros asuntos transfronterizos plantearon desencuentros y mutuos reproches en siglos precedentes como los esclavos fugitivos y los ladrones de ganado. Algunos han desaparecido, pero otros (como el contrabando y la custodia de la frontera, la zona libre y la bioseguridad) siguen allí. Entender los viejos problemas nos ayuda a captar mejor cómo y por qué adquiere relevancia el tema de la migración indocumentada y –ya muy avanzado el siglo xx– el desafío de los traficantes de drogas.

La frontera es una fuente de conflictos, pero también es un espacio de integración creciente por la construcción de ferrocarriles y el sistema de ciudades fronterizas desde San Diego-Tijuana hasta Laredo-Nuevo Laredo. Los capítulos dedicados a los primeros pasos de la integración económica y los debates comerciales tienen virtud de ubicarnos en la muy compleja relación triangular entre México, Estados Unidos y Gran Bretaña, además de ubicarnos en los debates internos del proteccionismo estadounidense.

Algunos aspectos menos conocidos de la relación bilateral se reseñan en esta obra para provecho del lector. Por ejemplo, cuando Estados Unidos entró a la primera guerra mundial en 1917, se inició el movimiento de los llamados *slackers* que se refugiaron en México para evitar ser enrolados. Tiene también un enorme mérito el tratamiento de las relaciones durante el periodo revolucionario. Los intercambios ideológicos y científicos empezaron a adquirir cierta relevancia conforme avanzaba el siglo xx y, aunque usualmente el eje de reconstrucción de la relación ha sido el político, en esta obra no se pierden de vista las dimensiones económica, cultural y mediática.

También resulta interesante ver cómo se conforman ciertos patrones de comportamiento a partir de la ubicación de regularidades y discontinuidades. Por ejemplo, en el tema de seguridad, tan comentado en estos tiempos, observamos que México ha tenido, en el largo espacio de un siglo, tres momentos para coincidir con su vecino en la lucha contra un enemigo externo. Lucha contra enemigos externos, en principio, que ayudó a crear mayor cercanía espiritual que facilitó la institucionalización de las relaciones y la creación de mayor confianza entre los aliados. Aunque con diferencias en el tratamiento de éstas, es posible identificar

tres ocasiones en que se abordaron con un patrón de comportamiento similar: cooperación, sí, pero con una respuesta lenta y confusa.

No es cuestión de justificar ni de criticar lo que en cada uno de los momentos los sucesivos gobiernos mexicanos pudieron o quisieron hacer. El primero ocurre en la primera guerra mundial, cuando Alemania inicia un acercamiento al régimen de Carranza. El gobierno tiene entonces una respuesta ambigua y lenta a las autoridades estadounidenses para asegurar que México no tiene intención de cooperar con sus enemigos ultramarinos. Durante la segunda guerra mundial, la relación es más complicada y la posición de México, más relevante. De esa etapa provienen las interacciones institucionales más serias en materia laboral (el Programa Bracero), en el ámbito comercial (un tratado que México terminará denunciando) y en cuestión de seguridad, la aportación mexicana concluyó con la participación del Escuadrón 201 en la segunda guerra mundial y la participación de varios miles de concriptos mexicanos en el ejército de Estados Unidos. De cualquier manera, México no se afianzó entonces como un aliado sólido de aquél por sus explicables reticencias respecto al vecino del Norte. Nuevamente, la respuesta mexicana fue cooperar con él para enfrentar al enemigo externo, pero al igual que en años antes, la respuesta fue tortuosa y confusa. Una situación muy similar ocurrió en 2001, cuando el gobierno de Fox no acertó a articular una respuesta clara y contundente capaz de acercar las preocupaciones comunes en términos de seguridad. Una vez más, México cooperará con su vecino para enfrentar la amenaza externa, pero eso no se traducirá en mayor confianza ni en una mayor institucionalización de la relación en esta materia.

José Luis Ortiz Garza (2007) ha estudiado el clima de opinión (no muy favorable a los aliados) en los medios mexicanos de aquella época. Muy interesante resulta el trabajo del Consejo Coordinador de las Relaciones Comerciales y Culturales Interamericanas, conocido después por sus siglas OIAA, presidido por Nelson Rockefeller. El proceso de *americanización* de México se describe detalladamente y se explica buena parte de lo que vendría a finales del siglo xx en cuestión de integración comercial. El proyecto político y económico de la revolución mexicana intentó industrializar el país y reducir la dependencia de Estados Unidos, pero la enorme fuerza de las corporaciones estadounidenses y su portentosa capacidad de innovación ganaron la partida.

Los últimos capítulos del segundo volumen presentan de manera concisa y solvente la evolución de la “relación especial”, así como el inicio

Durante la segunda guerra mundial, la relación es más complicada y la posición de México, más relevante. De esa etapa provienen las interacciones institucionales más serias en materia laboral (el Programa Bracero), en el ámbito comercial [...] y en cuestión de seguridad [...].

de la crisis del modelo de desarrollo autosustentado que México desplegó desde mediados del siglo xx. Lo que me parece argumentalmente disfuncional es la explicación de la situación del campo mexicano por efecto del TLCAN. La enorme complejidad del tema agrario es tratado en todos los capítulos de una u otra manera, para terminar ilustrando con una visión caricaturalmente dicotómica (Riguzzi y de los Ríos, eds., 2012: 533) el antes y después del TLCAN para el campo mexicano.

La enorme complejidad del tema agrario es tratado en todos los capítulos de una u otra manera, para terminar ilustrando con una visión caricaturalmente dicotómica el antes y después del TLCAN para el campo mexicano.

En efecto, en esa página se incluye una caricatura de un árbol frondoso antes del TLCAN y un árbol seco y con cuerdas que presagian ahorcados después del TLCAN. Quizá sea, así lo entiendo, una muestra del clima de opinión no compartido por los autores, pero, por ocurrente que sea Barajas, autor de la ilustración, resulta contradictoria con la argumentación desplegada previamente.

Por otra parte, se señala: “a partir de 1966, la producción de alimentos es menor al crecimiento de la población y México se convierte en un importador de cereales, sobre todo de Estados Unidos” (390), más adelante los autores acotan: “la agricultura mexicana se bifurca entre un sector atrasado y uno moderno de exportación. La producción de alimentos en los terrenos de temporal se estanca y la producción de granos para consumo humano se reorienta hacia la alimentación animal [...]” (Riguzzi y de los Ríos, eds., 2012: 421). En consecuencia, no parece, preciso culpar al TLCAN de la precaria situación del campo mexicano. Es más, si se observa la trayectoria de las exportaciones agrícolas de México a Estados Unidos, se constata una trayectoria ascendente desde 1993 a 2006 (Riguzzi y de los Ríos, eds., 2012: 552).

Por otra parte, una obra tan cuidadosa –en términos de “corrección política”– sorprende que llame “sectas” protestantes (Riguzzi y de los Ríos, eds., 2012: 430) a las que se suele denominar como iglesias protestantes. Hay otros errores menores, como el de la página 438, donde se señala: “por primera vez, después de veinte años de estabilidad cambiaria, en 1976 la moneda pasa en un lapso de unos meses de 25 a 150 pesos por dólar [...]”. Cabe recordar que en la devaluación de septiembre de 1976, el tipo de cambio, que había estado fijo desde 1954, fue devaluado un 59 por ciento (Kuntz, 2010: 523): el dólar pasó de 12.50 a 20.50 pesos (Banco de México, s.f.). A los 150 pesos llegaría hasta los años ochenta.

Estos detalles no son óbice para considerar que la publicación de esta colosal obra denota el liderazgo académico de los autores y es una gran noticia para todos aquellos que, de una u otra manera, formamos parte

de la comunidad interesada en la relación bilateral. Pero no solamente para ellos, lo es también para el público en general. Es una obra, gigantesca es cierto, pero muy aleccionadora además de accesible y agradable.

BIBLIOGRAFÍA

Analizada

TERRAZAS Y BASANTE, MARCELA, GERARDO GURZA LAVALLE, eds.

RIGUZZI, PAOLO y PATRICIA DE LOS RÍOS, eds.

2013 *Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010*, vol. I: *Imperios, repúblicas y pueblos en pugna por el territorio, 1756-1867* / vol. II: *¿Destino manifiesto?, 1867-2010*, México, IIH-CISAN, UNAM / SRE.

Consultada

BANCO DE MÉXICO

s.f. México, Banco de México (Serie Histórica).

JOHNSON, PAUL

2004 *Estados Unidos: la historia*, Buenos Aires, Javier Vergara.

KUNTZ FICKER, SANDRA

2010 *Historia económica general de México. De la Colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México / Secretaría de Economía.

ORTIZ GARZA, JOSÉ LUIS

2007 *Ideas en tormenta. La opinión pública en México en la segunda guerra mundial*, México, RUZ.

PRESCOTT, WILLIAM H.

2004 *Historia de la conquista de México*, Madrid, Antonio Machado Libros.

TERRAZAS Y BASANTE, MARCELA

2005 *Dos siglos de relaciones México-Estados Unidos. Guía bibliohemero-gráfica 1974-2005*, México, IIH-UNAM.

VÁZQUEZ, JOSEFINA ZORAIDA y LORENZO MEYER

2003 *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico 1776-2000*,
cuarta edición, México, Fondo de Cultura Económica.

Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010. Cuatro áreas estratégicas

SERGIO M. ALCOCER MARTÍNEZ DE CASTRO*

No hay ninguna otra relación en el ámbito de la política exterior más importante para México que la que tenemos con Estados Unidos. Esto es cierto, tanto por su diversidad y profundidad de los temas, como por su inherente complejidad. Empero, tal fascinante relación debe ser analizada en el decurso del tiempo desde sus múltiples dimensiones. Por ello, el libro *Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010* resulta tan relevante. De hecho, estoy seguro de que esta obra se convertirá en una referencia obligada, en un libro de texto, para quienes buscan entender los retos y oportunidades que plantea la relación entre estos dos países.

Una de las premisas que debe llevar a los estudiosos y curiosos a la consulta de los dos volúmenes del libro es que es necesario conocer bien el pasado, aprender sus lecciones, comprender sus detalles y, justamente, no anclarse en éstos. Recordemos: la historia se asume. A partir de esta comprensión, hoy podemos y debemos repensar la relación entre México y Estados Unidos con la finalidad de hacerla madurar y que sea más fructífera para ambas sociedades.

El desafío no es menor, ya que hay que superar los obstáculos que imponen las diferencias culturales y también hay que dejar atrás las desconfianzas mutuas, los prejuicios y los estereotipos. No es casual que en su visita a México, durante mayo de 2013, el presidente Obama haya dedicado buena parte de su discurso en el Museo de Antropología a reconocer que esas diferencias existen. Él y el presidente Peña Nieto fueron asimismo claros en subrayar las grandes oportunidades que la relación ofrece si ambos países se concentran en sus muchas coincidencias, en sus intereses

* Subsecretario para América del Norte, Secretaría de Relaciones Exteriores, SALcocerM@iingen.unam.mx. Reseña basada en el discurso pronunciado por el autor durante la presentación del libro en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

y necesidades mutuas. Lo que nos ofrece este libro es, precisamente, la oportunidad de entender las raíces de esas coincidencias y necesidades.

Hay cuatro puntos cardinales, cuatro áreas estratégicas que esta obra nos presenta a manera de carta de navegación. A continuación las comento.

La primera se refiere a la interacción económica entre ambos países. Como se relata en el libro, desde finales de la década de los setenta del siglo XIX, en México ganó fuerza la visión de que las relaciones económicas con Estados Unidos son ventajosas (Terrazas y Basante y Gurza Lavalle, 2013, vol. I: 76 y 77). Así, el énfasis en la relación pasó de la necesidad de protegerse frente a la amenaza estadounidense, a reconocer las ventajas que ésta presentaba para nuestro desarrollo económico. En efecto, los pueblos se desplazan a los lugares donde existen las oportunidades y los productos. Sin embargo, no fue sino hasta la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) que el destino de las economías de ambas naciones quedó indisolublemente vinculado. Es decir, como los autores señalan, “la profundización de la integración económica y el arrastre que ejerce la economía estadounidense tienen como consecuencia la sincronización de los ciclos económicos de México y Estados Unidos” (Riguzzi y De los Ríos, 2013, vol. II: 545).

Los pueblos se desplazan a los lugares donde existen las oportunidades y los productos.

Esto, desde luego, tiene una parte negativa, pues, como lo demostró una vez más la crisis iniciada en 2008, la recesión de la economía estadounidense impacta duramente a la economía mexicana. Por ello se ha señalado la importancia de diversificar el comercio exterior de México. Pero si esto es una medida prudente y necesaria, también es cierto que la relación comercial con Estados Unidos sigue –y seguirá siendo– el vínculo económico más importante de nuestro país durante muchos años.

Geografía es destino y nuestro país tiene una posición privilegiada, dado que estamos al lado del que sigue siendo el mayor mercado de consumidores del mundo. Estados Unidos es, además, el eje del intercambio comercial en todo el continente. Y aquí es donde están las oportunidades para repensar nuestra relación, con una visión estratégica y global que proyecte a América del Norte como región y no como países aislados, como un nuevo enclave de productividad, innovación y competitividad a escala internacional.

La agenda estratégica que impulsa la Cancillería con nuestros pares estadounidenses establece claramente que tenemos que redoblar nuestra apuesta por los intercambios educativos y científicos, pues sólo a partir

del conocimiento podremos competir en igualdad de circunstancias con zonas de mayor dinamismo económico. Además, es el conocimiento –es decir, la educación– el mejor medio de inclusión social. Estoy convencido de que son los jóvenes de ambos países quienes, a través de un mejor conocimiento de sus pares de la otra nación, podrán convertir las oportunidades de la relación en bienestar. Con este fin se creó el Foro Bilateral sobre Educación Superior, Innovación e Investigación.

La segunda área de oportunidad para repensar la relación entre México y Estados Unidos está en la migración. Como se señala en este libro, en los debates identitarios estadounidenses siempre han existido grupos que proyectan a los inmigrantes como “fuente de todos los males” (Riguzzi y De los Ríos, 2013, vol. II: 565). Actualmente, el estereotipo sobre migración en Estados Unidos sigue sujeto a un pasado que ya fue: uno en el que miles y miles de mexicanos pobres cruzaban la frontera desesperados para ocupar trabajos estadounidenses.

La realidad es que los cambios demográficos en México, sumados al desarrollo de nuestro país, apuntan a una nueva realidad. La tasa de migración a Estados Unidos cada año es más baja. Sumemos a esto el envejecimiento de la población estadounidense que está trayendo cambios fundamentales en su estructura productiva. No es descabellado imaginar un futuro cercano en el que Estados Unidos sea la parte que busque activamente un acuerdo migratorio bilateral para asegurarse la provisión de los miles de trabajadores que permitan mantener su enorme economía funcionando. Con visión de largo plazo, tenemos que empezar a preparar a nuestras sociedades para ese escenario desde hoy. Debemos imprimir a esta agenda un sentido humano, reconociendo al migrante, a las comunidades mexicanas en el exterior, como sujetos de derechos y actores del desarrollo de sus comunidades de origen y destino. De ahí que la Cancillería despliegue esfuerzos permanentes de protección consular y de empoderamiento de la población mexicana.

La tercera área de oportunidad está en la frontera entre México y Estados Unidos. Como lo exponen los autores de esta obra, la guerra de 1847 dibujó una franja entre nuestras naciones que, en años recientes, muchos han tratado de convertir, absurdamente, en un muro infranqueable. No obstante, la historia nos demuestra que, por más murallas que se construyan, la gente es quien realmente determina dónde se trazan las fronteras. En este sentido, nuestra frontera con Estados Unidos es más diversa, flexible y porosa de lo que los mapas y los miopes admiten.

La historia nos demuestra que, por más murallas que se construyan, la gente es quien realmente determina dónde se trazan las fronteras.

Como se señala en el segundo volumen, “la frontera México-Estados Unidos es una región que incluye diversas fronteras, no sólo por el cambio de sus límites a lo largo de la historia, sino por la dinámica entre los diferentes estados y municipios o condados de ambos lados” (Riguzzi y De los Ríos, 2013, vol. II: 392). Se trata de un espacio dinámico, en el que se realizan intercambios de todo tipo que marcan la identidad de las sociedades que ahí habitan. Esto ha detonado el desarrollo de ciudades gemelas, como El Paso-Ciudad Juárez y Tijuana-San Diego, que se comportan como una sola metrópoli transfronteriza. Pero, debido a esto, tenemos que generar un nuevo modelo de ciudades globales sustentables que responda a la necesidad de crecimiento y desarrollo, con calidad de vida.

En sociedades tan estrechamente vinculadas, los desafíos y oportunidades a la prosperidad son necesariamente compartidos.

Las interacciones sociales, económicas y culturales son una posibilidad única para consolidar un espacio común que sea motor de desarrollo y no de conflicto. Los flujos de bienes y personas en la frontera han demostrado ser una fuente de prosperidad para la región norteamericana. Hay que construir sobre esta experiencia y encontrar esquemas de cooperación binacional que impulsen el desarrollo a ambos lados de la frontera. Hoy tenemos la responsabilidad de reconocer que, en sociedades tan estrechamente vinculadas, los desafíos y oportunidades a la prosperidad son necesariamente compartidos. Más puentes y menos muros es lo que se debe construir.

La última área a la que me quiero referir es a las percepciones culturales. Como lo explican con claridad los autores, los estereotipos construidos en cada país sobre su vecino han sido un obstáculo para el desarrollo de una relación bilateral próspera. Esto incluso ha llegado a contaminar la visión de historiadores mexicanos que han estudiado la relación entre México y Estados Unidos. Como menciona Alan Knight en la presentación del libro: “las historias más viejas tendían a adoptar tonos nacionalistas y resentidos [...] Estados Unidos era un ogro amenazador, protestante y depredador y, como un ogro es un ogro, no era necesario hacer un análisis sensible y sagaz de la política y los motivos estadounidenses” (Terrazas y Basante y Gurza Lavalle, 2013, vol. I: 14).

Precisamente, en este punto radica una de las virtudes de la obra que se reseña. Haciendo a un lado los viejos arquetipos, los autores logran un análisis balanceado de las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales que se han desarrollado a lo largo de la historia entre México y Estados Unidos. Sin duda, esto representa un ejemplo a seguir no sólo para la elaboración futura de estudios sobre el tema, sino también

para el diseño e implantación, todos los días, de la política exterior. En efecto, en el caso de México, se trata de usar el poder suave, es decir, la persuasión y la diplomacia cultural, para negociar y convencer.

Debemos dejar atrás prejuicios históricos que nublan la vista en ambos lados de la relación. Desde hace varias décadas, México y Estados Unidos dejaron de ser competidores para convertirse en aliados del progreso mutuo. Tenemos que convencernos de ello, ellos y nosotros. También tenemos que abandonar el reduccionismo economicista que explica la relación entre nuestros países como un mero trámite comercial. Por lo tanto, estudios como éste son tan necesarios, porque retan visiones simplistas y erróneas que anulan los beneficios de la vecindad y la asociación. Son textos que destacan el conjunto, denso, estratificado y amplio que son nuestras relaciones. Permite reconocer que la relación México-Estados Unidos gira alrededor de migrantes, turistas, artistas, científicos, trabajadores y empresarios.

En la parte estadounidense, se requiere acabar con estereotipos que presentan a México como el vecino problemático y, en su lugar, otorgar el peso justo a las contribuciones que nuestro país hace al desarrollo de Estados Unidos. En la parte mexicana, es tiempo de dejar atrás visiones que presentan a Estados Unidos como el vecino oportunista que usa y abusa de su poder para sacar el mayor provecho de la relación con México. Como este libro deja en claro, históricamente, han existido muchos espacios en los que ha predominado la cooperación sobre la imposición.

La asimetría de poder no es lo que determina hoy la relación entre México y Estados Unidos. Nuestro pasado, presente y futuro seguirán estrechamente vinculados. Por ello, es tiempo de aceptar que la geografía y la historia nos continuarán orillando a caminar de la mano. O, como lo señaló el presidente Obama: México y Estados Unidos son “dos socios iguales, dos naciones soberanas que deben trabajar juntas con interés y respeto mutuos”.

La historia no puede cambiarse; pero el futuro sí. ¿Cómo queremos que sea ese futuro? Es la gran pregunta. En este sentido, México debe trabajar para que ese futuro sea de mayor cooperación, amplia y profunda, así como que exista mejor comprensión con nuestros vecinos estadounidenses en beneficio de nuestras sociedades. México debe asumir el liderazgo de una visión regional moderna que se sustente en una mayor competitividad, calidad de vida, sustentabilidad, a la par que en la innovación y el conocimiento. Eso explica el énfasis en la educación, la ciencia, la tecno-

La asimetría de poder no es lo que determina hoy la relación entre México y Estados Unidos.

logía, la infraestructura, la energía, las comunicaciones, entre otras, en la agenda actual entre los gobiernos de México y Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

Analizada

TERRAZAS Y BASANTE, MARCELA, GERARDO GURZA LAVALLE, eds.

RIGUZZI, PAOLO y PATRICIA DE LOS RÍOS, eds.

2013 *Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010*, vol. I: *Imperios, repúblicas y pueblos en pugna por el territorio, 1756-1867* / vol. II: *¿Destino manifiesto?, 1867-2010*, México, IIH-CISAN, UNAM/SRE.

Consultada

PASSEL, JEFFREY S., D'VERA COHN y ANA GONZALEZ-BARRERA

2012 "Net Migration from Mexico Falls to Zero-and Perhaps Less", Pew Research, *Hispanic Trends Project*, en <<http://www.pewhispanic.org/2012/04/23/net-migration-from-mexico-falls-to-zero-and-perhaps-less/>>.