

## **Entre inercias y nuevas realidades: la relación México-Estados Unidos**

*Leonardo Curzio\**

Ocurre cada doce años: los calendarios políticos de México y Estados Unidos se alinean de forma que ambos procesos electorales corren paralelamente y las dos administraciones presidenciales arrancan de manera casi simultánea.<sup>1</sup>

### **Fox y Bush: de la euforia al muro**

El juego de expectativas que esta convergencia decenal despierta no tiene un patrón preestablecido. Es desigual tanto en lo que concierne a las esperanzas de cambio, como en lo relativo a los resultados. En algunos casos, las expectativas crecen de manera considerable, como ocurrió en el 2000, cuando Vicente Fox y Georges W. Bush accedían a la primera magistratura de sus respectivos países. El arribo de la alternancia en México de la mano de un presidente pro empresarial y claramente pro estadounidense ocurría en un cambio de siglo en el que México se presentaba (después de una larga y muy dolorosa secuencia de reformas) con una solidez macroeconómica relativa y una integración creciente con la economía del vecino. La muy favorable acogida que Vicente Fox tuvo por parte de Bush (y un amplio sector de la clase política de aquel país) permitió abrir, como no había ocurrido en el pasado, una incipiente discusión pública sobre la posibilidad de un nuevo modelo de integración con los vecinos. Por aquellos años se fantaseaba con la posibilidad de superar el horizonte del libre comercio (que había sido alcanzado en los noventa). La imaginación volaba en todas las direcciones imaginables con una entelequia llamada “NAFTA plus” (cualquier cosa que eso significara) que metafísicamente se asociaba con una especie de integración al estilo europeo. México contaba ya con una solidez económica importante que facilitó que los temas financieros y de deuda externa (que habían dominado el contenido de la relación desde 1982) ya no estuvieran presentes y se hablara de otros capítulos de la relación bilateral.

En el arranque simultáneo de ambos gobiernos se asumió, además, que la materialización de un acuerdo migratorio (que contemplara la regularización de millones de indocumentados mexicanos residentes en territorio estadounidense)

\* Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del norte, UNAM, <leonardocurzio@nrm.com.mx>.

<sup>1</sup> En México, inicia el 1° de diciembre y en Estados Unidos, el 20 de enero.

no sólo era factible, sino que además estaba muy cerca de alcanzarse. El gobierno mexicano apostó fuerte por conseguir esos objetivos. Desafortunadamente, esas aspiraciones nunca llegaron a concretarse por razones que han sido analizadas con amplitud en otro trabajo (Curzio, 2007) y que no es oportuno retomar in extenso en la brevedad de estas páginas. Baste decir que el principal impedimento para aterrizar esos propósitos fue el atentado terrorista de septiembre de 2001. La respuesta estadounidense al ataque de Al-Qaeda fomentó el ensimismamiento de la potencia y su repliegue defensivo (con toques paranoides que universalizaron el riesgo y promovieron la lógica de la fortificación del Estado nacional) fue en detrimento de sus socios y aliados, el primero de éstos, México, que comparte una extensa frontera terrestre con aquella potencia.<sup>2</sup>

En efecto, la respuesta estadounidense a la crisis del 2001 canceló la posibilidad (si es que el breve optimismo del 2000 era fundado) de avanzar en una agenda que profundizara la integración (reconociendo las complementariedades de sendas economías y demografías) y construir instituciones supranacionales que ayudaran a edificar la infraestructura que favoreciera la competitividad global de la región y coadyuvara a reducir las enormes diferencias sociales y económicas existentes entre estos dos países. La hipótesis de que se conseguiría un acuerdo migratorio se desvaneció; las ventajas de ya no ser un país problemático en el ámbito financiero se dieron por descontadas y el famoso “bono democrático” que la alternancia política había redituado se diluyó en un mar de contradicciones y reproches mutuos.

Cabe señalar que si la disposición anímica de la potencia a atender la agenda del vecino se redujo hasta casi desaparecer, la forma en que México respondió política y emotivamente a los atentados contribuyó a desinflar el ánimo con el que los “dos amigos” inauguraban sus gobiernos. Conviene recordar que días antes de que ocurrieran los atentados, el gobierno de Fox denunció el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y propuso ser la sede de una conferencia hemisférica para rediscutir el concepto de seguridad en el siglo XXI. El intento fue audaz, se debe reconocer, pero el resultado fue un rotundo fracaso. Perdimos, en esa coyuntura, la oportunidad (probablemente irrepitable) de estrechar el abismo espiritual que históricamente ha existido entre estos dos países. En los momentos en los que los vecinos buscaban (según la expresión del exembajador Davidow) un fraternal abrazo, México no se los pudo dar por una indigesta combinación de complejos y mezquinos cálculos políticos. México no acreditó ser un país emotivamente cercano en términos de seguridad y, en consecuencia, la aspiración de construir una plataforma de integración regional más cohesionadora y generosa perdió la base fundamental que requiere todo proyecto político que es la comunión de ideas, valores y sensibilidades.

Las seculares distancias espirituales entre los dos países, lejos de mitigarse por la complementariedad económica y por constituir un mismo perímetro de seguridad, han permanecido. La imagen de México en Estados Unidos se ha deteriorado severamente en estos años. Los emigrantes mexicanos han sido crecientemente

<sup>2</sup> Sobre los impactos en la relación bilateral, específicamente en la frontera norte, véase Ramos (2005).

estigmatizados en la esfera política y las alusiones a ellos en los medios de comunicación son cada vez más agresivas y desconsideradas. De estas percepciones negativas han derivado iniciativas como la construcción de un muro fronterizo y un abanico de legislaciones locales con contenidos abiertamente xenofóbicos en estados con una elevada proporción de población de origen mexicano, como Arizona.

Sin embargo, la interacción entre los dos países va más allá de la retórica. En números redondos, en Estados Unidos viven alrededor de 32 millones de personas que declararon tener origen mexicano, es decir, el 10 por ciento de la población de ese país. De los cuales, cerca de doce millones nacieron en nuestro país. Del grupo de inmigrantes casi seis millones son indocumentados. Si descontamos a éstos y a los emigrantes con tarjeta de residencia y nos quedamos con los ciudadanos “mexicoamericanos”, uno infiere que por lo menos veinte millones tendrían los dos pasaportes. Es decir, una población binacional de proporciones formidables, que en buena lógica debería modificar las percepciones vigentes en ambos lados de la frontera. Sorprendentemente esto no sólo no ocurre, sino que en muchos sentidos hemos constatado una intensificación de los prejuicios en contra de México y los mexicanos.

Es verdad que el problema no se halla sólo en el otro lado del río Bravo. Una buena parte de los mexicanos sigue viendo a Estados Unidos con un prisma del siglo XIX y subsisten visiones propias de la guerra fría sobre la potencia. Estados Unidos no es percibido por estos sectores como un país con el que compartimos millones de personas de nuestra misma estirpe y que en muchos casos tienen (además del pasaporte estadounidense) la nacionalidad mexicana. Se conserva, más bien, la visión tradicional de un país anglosajón arrogante y distante. Es probable que en la medida en que la comunidad mexicoamericana tenga un papel más relevante en la vida de ese país,<sup>3</sup> la cercanía se sienta más pero, hoy por hoy, eso no ocurre.

Entre los estadounidenses blancos el creciente porcentaje de “mexicoamericanos” en la población de Estados Unidos genera reacciones diversas. En algunos influyentes grupos se reconoce que esto implica una revolución demográfica con todas sus expresiones políticas y económicas. Ganar elecciones en muchos distritos depende de esos grupos étnicos. Hay también un sector económico (cada vez más amplio) que se beneficia del bilingüismo de esa comunidad que de forma creciente desplaza en el mercado laboral al tradicional estadounidense exclusivamente anglohablante.

Paralelamente, el nativismo ha despegado de forma preocupante y no sólo en sus versiones más procaces (como el polémico *sheriff* de Maricopa, Joe Arpaio, o algunos estridentes comentaristas de radio), sino entre distinguidos intelectuales que ven en la población de origen mexicano una amenaza a su

<sup>3</sup> La gravitación del voto latino en la reelección de Obama de 2102 ha abierto una interesante veta de análisis sobre la reafirmación y el empoderamiento de las comunidades mexicoamericanas y latinas en un sentido más amplio. Puede ser la primera expresión de una nueva realidad política más consonante con el peso demográfico que la población de origen mexicano tiene en la población total. El tema se ha analizado en múltiples análisis periodísticos (véase Barreto y García, 2012: 16-19).

identidad angloprotestante.<sup>4</sup> Una de las prioridades del gobierno de Enrique Peña Nieto (EPN) debería ser profundizar la relación con la diáspora y con esa nueva comunidad de estadounidenses de origen mexicano que, en muchos casos, mantienen vínculos muy fuertes con sus familias y permiten a la economía mexicana tener dos importantes válvulas (además de las remesas) que son la exportación de productos mexicanos (lo llaman “mercado de la nostalgia” en los circuitos comerciales de Estados Unidos) y el flujo de turistas extranjeros. Buena parte de los cerca de seis millones de estadounidenses que visitan México son “paisanos” que vienen a ver a sus familias o a disfrutar de la madre patria.

### **Salinas y Bush: el TLCAN**

En otras aperturas coincidentes de administración en México y Estados Unidos, las expectativas de arranque fueron más conservadoras que en la de Fox y Bush; sin embargo, se consiguieron resultados más concretos y duraderos, como ocurrió al inicio de las de Carlos Salinas de Gortari y Georges H. Bush en 1988. En aquella coyuntura, la comisión que evaluó el futuro de las relaciones entre ambos países (CSFRMEU, 1988) no era proclive a la grandilocuencia ni a proponer proyectos particularmente novedosos; por el contrario, se centraba, con enorme serenidad, en evaluar la compleja relación bilateral y los distintos capítulos que la integran. Constataba, de entrada, las distancias culturales que separan a los dos países y las discrepancias de ambos gobiernos en el tratamiento de los temas de América Central y el derecho internacional.

En el ámbito estrictamente bilateral, abordaba el entonces espinoso tema de la economía. En otra sección, se aludía el tema migratorio que originaba también frecuentes fricciones entre los dos países y en el cuarto apartado se ocupaba del tema de las drogas y su combate, fuente de graves enfrentamientos y roces por la incursión de agencias de seguridad (como la DEA) en territorio nacional sin contar con el consentimiento del gobierno mexicano.

Una buena parte del mapa dibujado entonces por los expertos sigue vigente, con la salvedad de la relación económica y comercial que ha experimentado tres procesos insoslayables a la hora de hacer balances de lo que se ha hecho y de lo que se puede hacer. Me parece relevante extraer lecciones de esa experiencia que sean útiles para otros campos de una muy amplia relación que se ha movido históricamente entre la cooperación y el conflicto. Considerémoslas con detalle.

La primera de éstas es el conjunto (no se trata de un proceso lineal y único) de procesos de negociación de la deuda externa, los cuales arrancan con los esfuerzos

<sup>4</sup> El caso más famoso y comentado es el de Samuel Huntington, pero otros autores como Peter Skerry, del Boston College, manifiestan su preocupación. La discusión más amplia, así como sus implicaciones demográficas (incluso bélicas) de esta predominancia de los mexicoamericanos en el grupo de migrantes es retomada en varios espacios (Kaplan, 2012; especialmente el último capítulo, titulado “Braudel, Mexico and Grand Strategy”). La polémica sobre el creciente número de mexicoamericanos y migrantes a Estados Unidos también se retoma en el contexto de un eventual declive del poder de la potencia (Brzezinski, 2011: 106).

del entonces secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog,<sup>5</sup> en 1982 y pasan por un importante proceso de negociación que sistematizó hasta 1994 José Ángel Gurría (1994).

Cuando la deuda externa parecía cosa del pasado, el imprudente manejo económico y la falta de transparencia del gobierno de Salinas de Gortari impulsaron al país de regreso a la vorágine del endeudamiento. Sin entrar en detalles (muchos de éstos bastante aleccionadores), México requirió de nueva cuenta, en el arranque de gobierno de Zedillo, de un paquete de rescate en (1994) que se coronó con el “macropréstamo” (gestionado por el presidente Clinton) para dar viabilidad económica al socio comercial. Clinton, acérrimo crítico del TLCAN durante su campaña, ya como presidente puso a México como ejemplo en materia de integración comercial en la Primera Cumbre de las Américas. Aquella coyuntura tiene muchas lecciones que deben revisarse con más detenimiento, ya que pueden ser muy útiles para reducir el déficit de credibilidad de Enrique Peña Nieto (en sectores influyentes del *establishment* estadounidense) con el que arranca su sexenio. Una relación desigual ubica sus momentos de mayor cercanía en los contextos más críticos y, aunque para muchos era contradictorio, Estados Unidos apoyaba el rescate de México no porque lo moviera un espíritu altruista, sino porque la interdependencia era tan elevada que al ayudar a México la potencia protegía su propio interés nacional. Las economías de los dos países se reconocían como interdependientes. En contraste, en otros temas como el de seguridad no hemos logrado que esta interdependencia sea diáfana e indisputable, como sí ha ocurrido en el terreno económico y comercial.

La segunda es que la profesionalización del aparato burocrático mexicano rindió frutos en el campo de la credibilidad y la construcción de confianza. El perfil, crecientemente técnico, de los funcionarios del gabinete económico aumentó la confianza de que la conducción del proceso de estabilización y reformas no estaría (en primera instancia) sujeta a la lógica política partidista. En un país como México, donde la buena parte de la administración pública sigue dominada por la lógica del amateurismo y el cálculo político electoral, contar con burocracias profesionales ayuda a que el diálogo binacional sea más confiable, productivo y serio. La posibilidad de tener una interlocución fluida en los temas financieros permitió crear mayores círculos de confianza entre los gobiernos de ambos países. Además del perfil de los funcionarios (que siempre ayuda) el Estado mexicano se sometió a una serie de reformas (como la autonomía del Banco de México, leyes de responsabilidad presupuestal, reglas para el funcionamiento de los órganos reguladores, etc.) que le dieron credibilidad interna y externa. Una de nuestras grandes debilidades, en el ámbito de la gestión de fronteras y buena parte del aparato de seguridad y procuración de justicia, es que las corporaciones mexicanas no están profesionalizadas y no proyectan credibilidad. Un país institucionalmente sólido genera confianza entre sus contrapartes.

<sup>5</sup> Algunos de los detalles los ha revelado en un muy interesante libro de memorias (Silva Herzog, 2007).

La tercera es que una relación bilateral más institucionalizada permite reducir la discrecionalidad política e incentiva (más allá de los prejuicios) conductas que se mueven dentro de ciertos parámetros. En el ámbito económico y comercial, la crisis de 1994 se resolvió de determinada forma por el entramado institucional que ya se tenía (incluido un pequeño fondo de rescate), con independencia de las opiniones políticas de Clinton sobre el TLCAN (que por cierto no eran las mejores), o las simpatías personales que tuviera por Zedillo. En seguridad, por ejemplo, no tenemos nada parecido. Está en el interés de México profesionalizar sus aparatos de seguridad para ganar credibilidad e institucionalizar la relación en la medida de lo posible.

Pero regresemos al periodo 1988-1999. A diferencia de Fox, que contó con una muy amplia legitimidad democrática, Salinas de Gortari fue electo presidente pese a la muy fundada sospecha de un masivo fraude electoral que los vecinos, tan preocupados por el “fraude patriótico” operado en Chihuahua unos años antes,<sup>6</sup> dejaron pasar sin mayores observaciones. Quedaba claro, entonces, que el principio general de política exterior, según el cual para Estados Unidos la naturaleza del régimen político en México no es tan relevante como su capacidad de generar orden, estaba vigente. Sin detenerse a analizar sus credenciales democráticas, el gobierno de Bush decidió (en el particular e irrepetible contexto del fin de la guerra fría) ofrecer a su vecino del Sur un modelo de integración circunscrito a los temas comerciales que venía a replicar la propuesta que le había hecho a Canadá previamente. El llamado “espíritu de Houston” imprimió un sello de cercanía y cooperación entre los presidentes electos y éste se concretaría algunos años después en el TLCAN, que contribuyó decisivamente para que el tema económico (con, por supuesto, el bache de 1994) dejara de ser un capítulo problemático en la relación bilateral. De hecho, cuando Ernesto Zedillo concluyó su mandato, asistió a Washington a la firma del último tratado de fronteras entre los dos países y toda la agenda ligada a la deuda externa y la inestabilidad económica del país ya no estaría presente en la agenda bilateral. Por el contrario, la convergencia económica, comercial y financiera entre los dos países se percibía como una fuente de cooperación bien institucionalizada y con un enorme potencial para dinamizar la región de América del Norte en su conjunto.<sup>7</sup>

Debe subrayarse que, en 1988, cuando los procesos electorales estaban en marcha en ambas naciones, muy pocos observadores intuyeron que la convergencia de Salinas y Bush en temas económicos rendiría un fruto como el TLCAN. El entonces secretario de Comercio y artífice de esa apertura, Jaime Serra Puche, sugirió en una famosa entrevista que, aunque la idea se incubó previamente, tenían el temor de que una reacción hipernacionalista en México bloqueara políticamente la aprobación del instrumento que facilitaba el comercio y la inversión en la región.

<sup>6</sup> Para valorar la importancia del proceso electoral de Chihuahua en 1986, conviene revisar el sintético pero muy preciso y memorioso capítulo sobre el tema en el libro de Preston y Dillon (2004: 65).

<sup>7</sup> Se han hecho múltiples argumentaciones sobre las motivaciones del TLCAN, pero un buen contexto y una explicación argumentada se halla en Rozental (1994: 58).

El TLCAN fue una de las más importantes novedades en el ámbito global, pues ejemplificaba la forma en que la potencia hegemónica respondía a la nueva configuración del orden mundial. Esa decisión daría como resultado el más importante de los cambios en la relación bilateral en los últimos años. La vinculación económica de ambos países se ha incrementado y eso ha promovido la formación de intereses comunes cada vez más sólidos y evidentes. La opinión de muchos sectores es que, a más de veinte años de su firma, el TLCAN requiere una revisión para dinamizar por completo a la región e inyectarle nuevas energías para volverla más competitiva. Peña Nieto comparte esa opinión, pero no nos anticipemos, más adelante retomaremos este tema.

### **Obama y Peña, ¿qué cabe esperar?**

En el caso de Barack Obama y Enrique Peña Nieto, el contexto es muy diferente a los dos precedentes. En primer lugar porque, a diferencia de los dos procesos evocados, no hay dos nuevos inquilinos en Los Pinos y en la Casa Blanca. Obama fue reelecto en 2012 después de un desgastante proceso electoral y una polarización política que mantuvo a ese país literalmente al borde del abismo económico, con lo cual su atención sobre la agenda bilateral fue muy limitada. En realidad, lo ocurrido durante la campaña electoral no supuso una discontinuidad. A lo largo de sus primeros cuatro años de gobierno, Obama tuvo que ocuparse de terminar dos guerras y sacar a la economía de su país de la más severa crisis financiera (y después económica) desde el *crack* de 1929 y, en consecuencia, su trato con México ha sido muy cordial, pero muy restringido. Obama no ha tenido mucho espacio para ampliar la agenda con México en el ámbito económico; tampoco ha tenido espacio político para procesar ante su Congreso una de sus promesas de campaña en 2008 (reiterada en 2012): concretar una reforma migratoria que equilibre las preocupaciones de seguridad con los mercados de trabajo. Con dificultad logró colar la llamada *Dream Act*, que ampara a los hijos de indocumentados que tengan ya una formación y estén plenamente integrados a la vida de Estados Unidos. En el inicio de su segundo periodo, se abre una posibilidad seria para un acuerdo bipartidista que facilite el procesamiento de una reforma migratoria, pero en su primer mandato la agenda bilateral México-Estados Unidos se concentró en el tema de la frontera y la cooperación en materia de seguridad y combate a las drogas.

México, mientras tanto, ha gozado de una relativa estabilidad económica e incluso ha experimentado un crecimiento relativo superior al de su vecino, aunque la dependencia del sector exportador del mercado estadounidense se haya convertido en un freno para el desarrollo de su economía. Peña Nieto llegó al poder tras un proceso electoral competido y proyectando una enorme suspicacia en amplios sectores de opinión de aquel país por el retorno del PRI al poder. El regreso del tricolor planteaba la inquietud de que las líneas generales de la política de seguridad desplegadas por Felipe Calderón se modificaran y se abriera la puerta a un “acuerdo tácito” o “pacto” para volver a una suerte de convivencia entre autoridades

y organizaciones criminales, con el fin de reducir los niveles de violencia que ensangrentaban al país.

Aunque al PRI no le resulta agradable reconocerlo, sigue siendo una idea muy difundida en Estados Unidos que ese partido no suele gobernar con apego a la ley, sino como una maquinaria cuyo objetivo principal es preservar el poder. Cambiar esta percepción fue un objetivo central del gobierno, pero al mismo tiempo deben contrarrestarse dos imágenes que han crecido en sectores influyentes de la opinión pública, el *establishment* y en el gran público: la primera es que México está muy cerca de ser el principal problema de seguridad de Estados Unidos; la segunda es que el gobierno mexicano es incapaz, por sus propios medios y recursos, de establecer orden y tranquilidad. El gobierno mexicano puede considerar muy sesgadas esas apreciaciones, pero no hay duda de que hay un amplio trabajo por desarrollar en materia de modificación de percepciones. La cautela de la administración de Obama se expresa en el comunicado de la Casa Blanca, con motivo de la visita de Peña Nieto en las postrimerías de noviembre del 2012. En dicho documento se establecía que el mandatario mexicano planteó a su homólogo estadounidense un proyecto de reformas, y el inquilino de la Casa Blanca dejó ver que “lo seguirá muy de cerca” (Compton, 2012). Ningún entusiasmo fuera de la corrección diplomática se desprende del mismo.

Entre las comunidades de paisanos, el viejo partido oficial tampoco tiene una muy buena imagen. Durante años, el régimen priista mantuvo una legislación restrictiva en materia de doble nacionalidad y nunca desplegó una política de acercamiento con la diáspora. Aunque el voto de los mexicanos en el exterior es aún muy poco representativo del universo de aquéllos que viven en Estados Unidos,<sup>8</sup> al gobernante priista no le fue bien entre sus paisanos.

La deteriorada imagen del PRI impacta a Peña, aunque el presidente la ha intentado atajar desde el primer momento de su mandato con una bien pensada y dosificada ofensiva mediática. Su primera y muy certera muestra fue un artículo en el influyente diario *The New York Times* (Peña Nieto, 2012) que analizaremos a continuación. El esfuerzo hasta ahora ha tenido su punto culminante en la publicación de un suplemento en *The Economist* (2012), en el que se plantea la enorme oportunidad que el país tiene de progresar económicamente. De manera paralela al esfuerzo del gobierno, un texto de Aguilar Camín y Jorge Castañeda, publicado en *Foreign Affairs* (2012), analiza las oportunidades que se abren al país en esta nueva coyuntura y descarta que el regreso del PRI implique el retorno del autoritarismo.

En su artículo de opinión en *The New York Times*, el presidente de México intentaba matizar algunos de los vaticinios que los críticos tradicionales del PRI habían formulado extensivamente, mientras se perfilaba su retorno al poder. EPN reconocía tener conciencia de que el triunfo de su partido político sería visto desde dos perspectivas: 1) un retorno a las viejas prácticas antidemocráticas y corruptas

<sup>8</sup> En las elecciones de 2012, se emitieron un total de 40 714 votos, de los cuales solamente el 13.81 por ciento fue favorable al PRI. El PAN obtuvo el 42.17, y el PRD el 29.76 por ciento (<[www.votoextranjero.mx/web/guest/resultados](http://www.votoextranjero.mx/web/guest/resultados)>).

que caracterizaron el ejercicio de los gobiernos priistas del siglo xx y 2) un debilitamiento del compromiso del gobierno mexicano para luchar contra el crimen organizado y, en particular, contra los narcotraficantes.

La idea que alentaba el texto era salir al paso de esas percepciones y proyectar la imagen de un político moderno, miembro de una nueva generación comprometida con la democracia, y se reconocía como un realista pragmático que rechazaba las prácticas tradicionales de su partido. Con gran énfasis, argumentaba que el objetivo de su generación era obtener resultados mensurables en reducción de los niveles de pobreza y que, por supuesto, no daría tregua a los criminales. Cabe subrayar que se comprometía a continuar, con nuevos matices, la lucha contra las organizaciones criminales iniciada por su predecesor Felipe Calderón. El fraseo, por supuesto, no es casual. Durante todo el proceso electoral mexicano (e incluso antes), la administración estadounidense y distintos actores académicos o institucionales que participan en la discusión sobre la relación bilateral manifestaron (con distintos acentos y énfasis) su preocupación de que México se desviara de su afán por confrontar a las organizaciones criminales.

Para Robert C. Bonner, por ejemplo (funcionario en varias oportunidades del aparato de seguridad estadounidense),<sup>9</sup> los antecedentes de los gobiernos del PRI no eran tranquilizadores. En un muy comentado artículo de mediados de 2010, cuando las encuestas preelectorales ya anticipaban que la intención de voto en las elecciones del 2012 favorecerían al PRI, argumentó que el incremento de la violencia y el poder de los cárteles en México no tenía como origen el enfrentamiento contra las organizaciones criminales que desplegó Calderón (y que por cierto Bonner consideraba el primer objetivo de Estados Unidos), sino que se debía a la corrupción endémica que había prevalecido en el país, a la incapacidad del aparato del Estado de imponer el imperio de la ley y, en última instancia, a la demanda de drogas del mercado estadounidense. Pero para Bonner: “The problem had become exponentially worse by the 1990s, as the major trafficking organizations began reaping enormous profits from the cocaine trade. Mexico’s one-party political system, which was dominated by the PRI for 70 years, permitted these major drug cartels to increase their influence and power” (2010: 38).

A mediados de junio de 2012, siendo aún candidato, Peña Nieto declaró públicamente que su principal asesor en materia de seguridad sería Óscar Naranjo, exdirector de la Policía Nacional de Colombia, hombre que goza de amplia reputación en los círculos del poder en Washington. Los esfuerzos por ganar credibilidad externa eran continuos e intentaban contrarrestar una corriente de opinión adversa. Es igualmente revelador de este afán por matizar las críticas enderezadas a la tradición priista de gobernar, que el nombramiento de embajador en Washington haya recaído en Eduardo Medina Mora, quien sin problemas obtuvo su ratificación legislativa. Se trata de un funcionario lejano a las tradicionales fuentes de reclutamiento del PRI, que infundirían sospechas entre los más críticos. Es un

<sup>9</sup> Fue, por ejemplo, titular de la DEA entre 1990-1993, y comisionado para la Protección de Aduanas y Fronteras entre 2001 y 2005.

cuadro experimentado que ha ocupado tres carteras importantes en las áreas de seguridad. Fue el director del CISEN durante la administración de Fox y posteriormente promovido al cargo de secretario de Seguridad Pública. En el sexenio de Felipe Calderón, fue procurador general de la República hasta su nombramiento como embajador en Reino Unido. Es el único funcionario que ha ocupado las tres principales carteras civiles en materia de seguridad en los dos gobiernos panistas y tiene una sólida reputación en la comunidad de seguridad en Estados Unidos. Para completar nuestro análisis, conviene considerar las tesis y los argumentos que ha planteado EPN sobre la relación bilateral y el futuro de la región.

### **La perspectiva mexicana**

No es un documento oficial en el que EPN expresó sistemáticamente su concepción sobre lo que ha de ser la relación bilateral. Es un texto programático en el que colaboraron diversas plumas, pero la firma del escrito es la del titular del Ejecutivo mexicano, por lo cual lo usaremos como corpus y citaremos a continuación. Como es natural, después de constatar que no hay relación más importante para México que la bilateral con Estados Unidos y la regional con América del Norte, Peña Nieto sugiere que la región debe replantearse su integración “en beneficio de la competitividad, la seguridad y el bienestar de nuestros países y ciudadanos” (Peña Nieto, 2011: 148). Cabe preguntarse, entonces, ¿qué significaría un replanteamiento del modelo de integración y hasta dónde se llegaría?

El planteamiento del presidente mexicano es que el TLCAN ha perdido dinamismo y esto se expresa en una menor participación de la región en la producción global y en el comercio mundial. Nuevos actores como China (que ya es un proveedor de primer orden para las tres economías de la región) aparecen en el escenario regional y global, y eso reduce la cohesión económica de América del Norte y le resta competitividad en el plano global.

Para salir de esa situación indeseable y dar nuevos bríos al bloque comercial, la línea argumental del texto presidencial sugiere que es preciso acordar una agenda novedosa “construida con realismo y pragmatismo que propicie una mejor relación regional sin intentar copiar modelos como la Unión Europea [...] y bajo el entendimiento de que los tres países deseamos salvaguardar nuestra soberanía e independencia” (Peña Nieto, 2011: 149). Sepultada la idea de un modelo europeo (que como ya se dijo sirvió de ensoñación para pensar en 2001 el nunca materializado TLCAN plus) la pregunta es si esperamos nuevamente que la iniciativa provenga de los vecinos o México arriesgará, por primera vez, una idea de lo que desde su perspectiva nacional debería ser la América del Norte del futuro.

La propuesta carece, por ahora, de horizonte estratégico o concepto político de largo alcance, es más bien gradualista y contempla cuatro ejes:

1. Pasar de una integración comercial a una productiva. El fundamento de esta mutación es aprovechar las ventajas comparativas de cada país para competir

- en mejores condiciones en el mercado global. Para llevarla a buen puerto, plantea un plan de infraestructura regional y el desarrollo de fronteras eficientes y seguras.
2. Fortalecer la cooperación en materia de seguridad para combatir el crimen organizado y el terrorismo internacional. Para ello hace falta más confianza mutua y profundizar en el concepto de responsabilidad compartida.
  3. El reconocimiento de la complementariedad de los mercados laborales.
  4. “Enriquecer la agenda regional con proyectos estratégicos de desarrollo conjunto como el fortalecimiento de nuestro capital humano a través de intercambios educativos [...] e impulsar una mejor gestión ambiental a través del manejo integral de recursos naturales compartidos en las zonas fronterizas, el aprovechamiento de energías renovables y la creación de empleos verdes” (Peña Nieto, 2011: 151).

Ésta es la conceptualización más acabada que el titular del Ejecutivo ha hecho sobre su visión del futuro de la región en la que nuestro país está inserto. Buena parte de aquélla avanzaría si México cambia radicalmente y consigue tener instituciones más confiables y logra asentar el imperio de la ley en todo su territorio. El primero de los ejes propuestos para dinamizar la región es uno de los que, paradójicamente, más retrasos registra. México tiene un anacrónico sistema de seguridad en las fronteras que no genera certidumbre ni confianza. Mientras en muchos países del mundo el control de identidad para el ingreso al país ha experimentado progresos colosales con la puesta en funcionamiento de, por ejemplo, pasaportes electrónicos (los vecinos usan el exitoso programa Global Entry), México oscila entre controles tradicionales con arcaicas formas impresas y la total inexistencia de fronteras. Por las fronteras terrestres (norte y sur), se puede ingresar al país sin control alguno. La cantidad de armas que entran a nuestro territorio (y muchas de las cuales caen en manos de las organizaciones criminales) es el mayor fracaso de un sistema aduanal que aún funciona con la lógica de extraer rentas a través de superados mecanismos (como la franquicia de importación) y otros controles aduanales al comercio que garantizan rentas a un sector, pero son globalmente nocivos para el interés nacional.

En el segundo eje propuesto por Peña Nieto, hay mucho camino por recorrer en tres direcciones: la primera será ganar la credibilidad necesaria para demostrar que el retorno del PRI no debilita el afán de convertir a México en un país regido por el Estado de derecho; la segunda es que, precisamente derivado de ese afán, el gobierno recorrerá (por la vía institucional) un camino similar al que en los ochenta y noventa recorrimos en el circuito económico financiero. Las lecciones extraíbles de ese proceso nos autorizan a pensar que, a pesar de las agrias polémicas (naturales en una sociedad abierta), es crucial construir un concepto estratégico común sobre lo que representa un riesgo y cuál es la mejor manera de enfrentarlo. Hoy por hoy nadie duda que el efecto disruptivo y desestabilizador más importante que tiene el país proviene de los desafíos que enfrenta en materia de seguridad, como los desequilibrios macroeconómicos que amenazaron la seguridad y la estabilidad en los ochenta y noventa.

No fue fácil acercar las posiciones de ambos gobiernos para enfrentar el problema de la deuda mexicana, pero al final del camino la convergencia de posturas permitió dar un salto cualitativo e instalarse en el paradigma de la interdependencia. En el terreno de la lucha contra las drogas, hemos madurado, pero aún no es universalmente compartido el diagnóstico sobre la naturaleza del problema y la forma de enfrentarlo. Allí tiene el nuevo gobierno un trabajo enorme por hacer en el plano del discurso político y mediático, porque a pesar de la gravedad de los acontecimientos recientes en el país, el diagnóstico sobre lo que ocurre en materia de homicidios y la forma en que se controlaría dicho problema es sumamente contrastante.

En efecto, en la medida en que la lucha contra los cárteles de la droga, iniciada por Felipe Calderón en 2006, tuvo como consecuencia la elevación de los niveles de violencia en México, las interpretaciones en México y Estados Unidos tendieron a agruparse en cuatro grandes corrientes:

1. Los que señalaban que la violencia era producto de la estrategia de Calderón, auspiciada por Estados Unidos. De manera muy puntual, el expresidente Fox publicó una secuencia larga de artículos en el diario *El Universal* criticando la estrategia y sugiriendo una suerte de mesa de diálogo (sin contornos definidos) como medio para “pacificar al país”. Junto con Fox, Jorge Castañeda y Rubén Aguilar mantuvieron esa tesis apuntando que la decisión de Calderón tuvo como origen la búsqueda de legitimación política (Aguilar y Castañeda, 2012). La izquierda secundó ampliamente esos argumentos en el debate nacional y el PRI mantuvo una postura calculadamente ambigua.
2. Quienes seguían la versión gubernamental (ampliamente compartida en Estados Unidos) de que la confrontación de organizaciones acostumbradas a vivir en una confortable convivencia con las fuerzas de seguridad del Estado ahora respondían con violencia a la pérdida de zonas de influencia. Joaquín Villalobos (2012) se convirtió en un referente de esta corriente.
3. Quienes señalaban que la violencia crecía porque la estrategia era incompleta y no ponía énfasis en la política de prevención del delito y la protección de los más jóvenes. El líder de esta corriente de pensamiento fue el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal Marcelo Ebrard. El gobierno de EPN parece inclinado a usar con mayor fuerza esta línea argumental en el arranque de su sexenio.
4. Otra corriente (a la que modestamente se adscribe el autor) planteaba que las debilidades en la coordinación del aparato del Estado y la ausencia de gobiernos locales bien asentados que la contuvieran provocaban que el combate a las estructuras criminales no lograra convertirse en una política de Estado que generara consensos y confianza mutua. Era fundamental cristalizar (pero no se logró) la idea de que la lucha contra las organizaciones criminales no era un esfuerzo político de Calderón para legitimarse ni el afán de un Eliot Ness moderno (como lo llamó Obama) por perseguir mafiosos ni la de un desorientado Quijote, sino una ineludible tarea del Estado mexicano para preservar su

seguridad nacional y ésta debía ser ampliamente comprendida y apoyada por la sociedad, condiciones que no se lograron.

En términos de la relación bilateral México-Estados Unidos, los prismas analíticos utilizados ofrecen también un elevado contraste y se ordenan en tres modelos de razonamiento:

- a) El primero es el soberanista puro, que resumiríamos así: el problema lo causan los otros. Del lado estadounidense es frecuente escuchar que si México controlara su frontera, la droga no llegaría en los volúmenes que actualmente llega. Del lado mexicano se sigue usando la metáfora del trampolín y la piscina, argumentando que México es el trampolín del que se proyectan las drogas, pero el problema es el consumo. Los mismos argumentos se usan con las armas (que son en esta coyuntura un tema muy sensible) y el dinero de las organizaciones criminales. El corolario de este modelo de razonamiento es que si el vecino hiciera bien su trabajo, no tendríamos ese problema. Aunque un poco arcaico y cada vez con menos adeptos, este modelo refuerza los planteamientos más elementales y agresivos.
- b) El segundo es el que identifica las intersecciones derivadas de ese fenómeno complejo. Reconoce que es imposible abordarlas con la lógica de los compartimientos estancos: los países productores atajan la producción, los de tránsito el trasiego y los de consumo atienden sus problemas de salud pública. En la ya larga historia del combate a las drogas en el plano bilateral, una página muy importante la constituye la declaración conjunta Zedillo-Clinton, la cual fue crucial para romper la inercia del modelo anterior, que tendía a ver la problemática fragmentariamente en tres etapas separadas: la producción, la distribución y el consumo, dejando a cada país determinar sus prioridades. El concepto que emergió en los noventa fue que el problema es global y con muchas intercomunicaciones; por consiguiente, un país no puede desentenderse de ninguno de los eslabones de la cadena.<sup>10</sup> Se han logrado muchos progresos en asumir ese paradigma, pero sigue viva la percepción de que se ataca desigualmente el problema en los distintos países. El ejemplo más evidente es que, mientras se siguen erradicando cultivos de marihuana en México (cosa que provoca, como es bien sabido, una enorme violencia), en muchos estados de la Unión Americana se legaliza su consumo. En noviembre de 2012, en tres estados de ese país se votaron iniciativas para despenalizar el consumo de marihuana con propósitos recreativos y fueron aprobadas. El impacto que esto tendría en México ha sido analizado de manera inmediata por Hope y Clark (2012), pero no hay duda de que ese tema será uno de los nudos principales de la conversación bilateral en los próximos años (Tripp, 2012).

<sup>10</sup> En mi país se distribuye, por lo tanto, el consumo no es mi problema, o en mi país se consume y la producción se debe combatir en los países productores.

- c) El tercer modelo es el de la corresponsabilidad, cuyo elemento más visible es la Iniciativa Mérida. El principio que rige al instrumento es que si el problema es común, es necesario que el vecino asuma compromisos presupuestales que materialicen esa disposición. La puesta en marcha de la iniciativa ha generado un interesante debate en tres frentes que seguramente se reactivará con el instrumento de cooperación que finalmente acuerden las dos administraciones.

El primero es el de los indicadores y los compromisos. Cuando un país le entrega al otro recursos fiscales, debe establecer, con pleno respeto a la soberanía del socio, una serie de indicadores que permitan evaluar si el uso del dinero del contribuyente es apropiado o se usa; por ejemplo, para fortalecer policías corruptas o insensibles al tema de los derechos humanos.

El segundo es si el tipo de ayuda que se proporciona debe circunscribirse a la asesoría, a la formación y entrenamiento de grupos especializados, o con un criterio más amplio a reforzar las capacidades del Estado. Otra posibilidad es que esos recursos se den en forma de productos de inteligencia tácticos y operativos recabados por los propios medios del vecino (inteligencia técnica, aviones de reconocimiento) o por agentes estadounidenses (¿armados?) operando a veces de manera conjunta con los mexicanos y otras de forma independiente en el territorio nacional.<sup>11</sup>

Todo esto se sigue manejando con gran ambigüedad y solamente cuando ocurren escándalos como el operativo abajo mencionado o el sobrevuelo de aviones se discute el tema en el espacio público o en el parlamentario. La pregunta relevante es si podrá el gobierno de EPN seguir actuando en esa línea de ambigüedad o el proceso de interdependencia creciente rutinizará estas prácticas, como ocurre en muchos países de la región. La práctica parece llevarnos a una combinación de apoyos materiales y didácticos y la entrega de información recibida por sus propias agencias para volver más eficiente el trabajo de las corporaciones mexicanas.

El tercero tiene que ver con el monto. Para algunos observadores, el monto de la Iniciativa Mérida es residual si se compara con otros esfuerzos presupuestales que la potencia ha hecho para atender otras prioridades de seguridad, como la guerra contra el terrorismo o sus campañas imperiales en Irak, en las que ha gastado 1.5 billones de dólares. Es verdad que en materia de seguridad, como en casi todos los temas del gobierno, la mejor forma de ver las prioridades es siempre el presupuesto asignado. En consecuencia, que México no reciba los montos que se destinan a otros países como cooperación en seguridad se ve como algo positivo, pues más allá de los discursos encendidos de algunos sectores, la potencia tiene una lectura atemperada del riesgo real que supone nuestro país para su propia

<sup>11</sup> Aún quedan muchos cabos sueltos en esa materia. Por un lado, y a pesar del discurso político que incentiva la cooperación, persisten prácticas de operaciones encubiertas como es el caso de "Rápido y furioso"; por el otro, un incidente en el que dos agentes de la CIA que iban a una práctica de tiro fueron emboscados por policías federales (en 2012) dejó muchas dudas sobre la operación de agentes estadounidenses armados en territorio nacional.

seguridad. Pero en asuntos de dinero, México tampoco cuenta con un acuerdo político claro sobre si conviene o no recibir crecientes montos de dinero estadounidense para garantizar su seguridad nacional. La aceptación de un presupuesto mayor implicaría aceptar que el riesgo se ha incrementado y aunque se niegue, recibir dinero de otro país tiene enormes implicaciones en el margen de maniobra del gobierno y, en última instancia, en materia de ejercicio de la soberanía. Tendrá que darse una definición política sobre este particular. En este caso, la cantidad sí cuenta.

El futuro de la Iniciativa Mérida está por escribirse, pero lo importante será si los dos países siguen por el camino de la corresponsabilidad que se expresa en el espíritu que la alentó. El gobierno de Obama no parece discordar en continuar por esa ruta, y será el mexicano el que sugiera líneas de acción que le permitan maximizar ese apoyo externo y así poder mejorar su desempeño. Algunas filtraciones periodísticas sugieren que una de las líneas de cooperación entre los dos países sería la intensificación de la operación de las Oficinas Binacionales de Implementación (OBI) en diferentes ciudades y que, en teoría, trabajan con plena coordinación y entendimiento mutuo de cuáles son las responsabilidades de cada uno de los gobiernos, pues ahí se reúne toda la información disponible para dar apoyo táctico a los operativos en contra de las organizaciones criminales.

Respecto del tercer eje, que versa sobre la complementariedad de los mercados laborales, es muy probable que si la reforma migratoria en Estados Unidos progresa, uno de sus principales efectos sea, precisamente, el reconocimiento oficial de la interacción de las poblaciones económicamente activas de los dos países. Si Estados Unidos acepta a los once millones de indocumentados que aportan dinamismo y competitividad a su economía, reconocerá que seis millones de mexicanos son decisivos para el correcto funcionamiento de sectores completos de la economía de ese país. El efecto benéfico de reconocer la realidad de los indocumentados permitirá transparentar su aportación en la competitividad de la región. Pero esa historia está por escribirse.

## **Declive relativo de Estados Unidos y la omisión mexicana**

En 1987, Paul Kennedy publicó un texto especializado sobre el auge y caída de las grandes potencias que se convirtió asombrosamente en *best seller*. El estudio analizaba las razones por las que diferentes poderes, a lo largo de la historia, habían entrado a una fase de declive relativo de su poder. El estudio arranca con una explicación del ascenso del mundo occidental y el ocaso del poderío chino debido a decisiones estratégicas del emperador que en aquellos años regía los destinos del imperio celeste. El libro profundiza en el desarrollo del imperio de los Habsburgo y su declive (1519-1659), hasta llegar al imperio británico y concluye con el estadounidense.

Las lecciones prácticas que se desprenden del voluminoso tratado son muchas y no cabe que nos ocupemos de ellas en estas páginas, pero todas eran debi-

damente situadas en la coyuntura finisecular del xx. Cada época (en especial cada imperio) tuvo sus desafíos particulares e irrepetibles, que ayudaban a reflexionar acerca de la circunstancia de Estados Unidos. La dinastía Ming, que gobernaba China, no comprendió la importancia que el poder naval adquiriría para controlar el mundo. La expansión occidental en África, América y Asia sólo se explica por el vacío dejado por el “error” estratégico chino. España, un par de siglos después, cometería el error de tener un territorio demasiado grande, difícilmente administrable y cuyo control implicaba un costo descomunal en términos materiales y humanos, lo cual fue minando el poder de la monarquía católica.

En capítulos sucesivos, aparecen otros casos de estudio, pero lo que aquí nos interesa es poner de relieve el sentido de urgencia con el que sectores amplios de la sociedad estadounidense empezaron a ponderar (con elementos de juicio más precisos) el tema del declive relativo de la potencia estadounidense.

El libro del historiador británico popularizó la discusión sobre ese tema con un fundamento académico muy sólido y una estrategia narrativa muy persuasiva, pero no era, sin embargo, un análisis que inaugurara una corriente. El texto de Kennedy se inscribe en lo que el influyente politólogo Samuel Huntington (1988) llamó “la quinta ola de los declinistas”, una corriente de investigadores que (basados en una serie de datos y nudos problemáticos) diagnosticaban el declive relativo de la potencia estadounidense. Huntington, como es de sobra conocido, era particularmente hábil para identificar regularidades y tendencias y reagrupar fenómenos en olas y contraolas.<sup>12</sup>

La percepción de erosión del poder estadounidense había generado ya una abundante producción ensayística de diversa calidad y profundidad. Algunas obras poseían toques milenaristas, otras más ramplonas y agresivas hablaban de las amenazas provenientes de Rusia y otras latitudes. Lo más relevante, sin embargo, es el contexto intelectual y político que permite que Estados Unidos ubique su propia condición en una línea histórica de erosión gradual. La naturaleza del “imperio estadounidense” la han estudiado diversos autores.<sup>13</sup> Una de las constantes es que el coloso no se ha adormecido, como otros imperios en el pasado, en una retórica autorreferencial basada en glorificar su grandeza. Tal vez por su propia condición de sociedad abierta (en la tradición de Popper), el debate sobre el deterioro relativo ha sido una constante.

El declive relativo de Estados Unidos no es, pues, un tema del todo novedoso en los estudios estratégicos, como tampoco lo es en el discurso político de la potencia. A diferencia de otros imperios del pasado que no tuvieron durante largos periodos la oposición o competencia de otros centros de poder, Estados Unidos ha vivido la experiencia de estar inmerso en una vertiginosa carrera con otros poderes. A menudo, el discurso político se ha revestido de elementos religiosos para incentivar el sentido de pertenencia e incentivar la competencia, a fin de prevalecer

<sup>12</sup> Lo hizo también con las olas democratizadoras y las contraolas autoritarias (Huntington, 1989).

<sup>13</sup> También lo hizo Niall Ferguson (2005) en un ensayo del cual existe una versión en español (Madrid: Debate, 2005).

sobre los otros competidores o rivales. Así, la potencia asume automáticamente la defensa del bien (sus valores) frente al mal en sus distintas variantes, desde el fascismo hasta el “eje del mal”, pasando, naturalmente, por el comunismo y muchas variantes de la liberación nacional que a Washington le parecían subversivas.

No sólo en el discurso “político militar” encontramos elementos de análisis para entender esta percepción de amenaza externa, en otros materiales (incluso en el cine) hay ejemplos reveladores. Tal es el caso del escritor Philip Roth, quien en un libro de memorias (2004), cuyo título es bastante elocuente, *La conjura contra América*, ubica cómo Estados Unidos sistemáticamente se ha sentido amenazado por poderes externos que atentan contra su forma de vida. Esa percepción de amenaza externa se ha convertido en un juego estratégico en el que la competencia con otras tomas de organización social es fundamental.

A diferencia de otros imperios del pasado (China es un buen ejemplo), que tenían muy arraigada la idea de permanencia (incluso eternidad) por no tener amenazas significativas de otras fuentes de poder, Estados Unidos se ha movido siempre en un contexto competitivo, de confrontación sobre las fuentes de legitimidad del poder, tratando de mantener su estilo de vida y sus valores frente a otras potencias. El paisaje estratégico en el que se ha desplazado Estados Unidos nunca ha estado exento de un desafío externo (desde la legitimidad republicana hasta su expansión territorial) y, a pesar de su enorme poder relativo, nunca se ha movido en un escenario totalmente atomizado, es decir, con poderes fragmentados incapaces de disputar de manera significativa el poder imperial. Estados Unidos siempre ha estado presionado, de una u otra manera, por alguna fuente de poder.

Antes de que la corriente declinista de la última generación tuviera la relevancia que adquirió, se habían dado otras cuatro desde 1950, muchas de éstas ligadas con la percepción de que la URSS llevaba un paso imparable. Otras más calculaban la pérdida de poder relativo que desde el final de la segunda guerra mundial experimentaba Estados Unidos. Sobre la rivalidad con la URSS, ya apuntábamos algunas líneas antes. Acerca de la segunda corriente interpretativa, conviene decir que la irrepetible situación de poder (en todos sus campos) que tuvo Washington al finalizar los años cuarenta, sólo se explica por el deterioro de todas las potencias de la segunda y tercera década del siglo xx. Las economías poderosas quedaron o bien derrotadas (Alemania, Japón e Italia) o bien exhaustas por el esfuerzo de la guerra (Reino Unido, Francia). Sólo Estados Unidos terminó la guerra más fortalecido en todos los campos del poder. En ese sentido, toda medición que tome como base la situación imperante a principios de los cincuenta, por fuerza concluirá que el poder en todas sus expresiones tendió a menguar, lo cual implica una regresión relativa. Obvio. Muchos agoreros no consideraban que una consecuencia normal de la reconstrucción de las economías devastadas por la guerra implicaría una redistribución de poder. En otras palabras, que la situación excepcional no se normalizaba y eso no implica necesariamente un deterioro. Ahora bien, el debate de la quinta ola tenía elementos menos alarmistas y un mayor fundamento.

En pleno siglo xxi, la inquietud por el declive relativo continúa. Ningún autor serio considera que en los próximos años se registrará un desplome del poder

estadunidense. Las posiciones en los principales indicadores de innovación (Estados Unidos registra casi una cuarta parte de las patentes del planeta), calidad del sistema de educación superior (por lo menos treinta de sus universidades figuran entre las mejores del orbe) y, por supuesto, los niveles de inversión y su primacía en la difusión del *soft power* garantizan a la potencia una larga y dorada decadencia. Es verdad que el brillante desempeño económico de países como los BRICS ha estrechado la distancia entre las grandes potencias económicas y estos países emergentes. Es verdad también que en números agregados China superaría (si continúa con esos niveles de crecimiento) a Estados Unidos en lo tocante al tamaño de la economía.

Pero ni los más catastrofistas (algunos determinaron que el capitalismo había muerto en 2008) se atreven a proponer que Estados Unidos tendrá un papel secundario en las décadas por venir y que su lugar será asumido por una nueva potencia. La discusión más relevante es qué tipo de relación establecerá con China y qué actitud asumirá en esta nueva realidad. México, en todo caso, no toma en cuenta esa perspectiva en sus diseños de política exterior y en muchos casos parece ajeno a ese debate.

Los escenarios que la CIA prevé hacia el 2030 no hacen demasiado hincapié en México (Roth, 2004).<sup>14</sup> La primera posibilidad, según las estimaciones de los futurólogos de Langley, es que la potencia estadounidense decida derivar hacia un ensimismamiento, lo que implicaría una regresión de la economía global. La segunda es que Estados Unidos y China desarrollen un modelo cooperativo, una suerte de G2 (China y Estados Unidos) como el que Obama esbozó en la Cumbre de Copenhague sobre cambio climático, cuando el Protocolo de Kioto estaba por expirar.

La tercera posibilidad es la más inquietante para la paz y seguridad del planeta: que la trayectoria de los intereses de cada uno de ellos entre en colisión. La cuarta es construir un equilibrio disuasivo en un despliegue militar y una reactivación de las asociaciones estratégicas que frenan en el gobierno chino cualquier intento de alterar significativamente el equilibrio de fuerzas en esa región y en el mundo.

Cualesquiera que sea la ruta por seguir, la sensación de declive persiste y es inevitable que la potencia se cuestione acerca de su propia condición y la de sus competidores que la igualan en algunos indicadores. Los resultados de su economía en los últimos años han generado una sensación de debilidad y vulnerabilidad. Las grandes marcas emblemáticas del capitalismo estadounidense (GM o Citibank, por citar dos casos ejemplares) han tenido que ser rescatadas por el gobierno. El famoso “sueño americano” hoy tiene un componente retórico fuerte y las distancias sociales, según muestran muchos estudios empíricos, tienden a ensancharse. La infraestructura no tiene ya el esplendor de otras décadas y la boyante expansión de algunas ciudades asiáticas ha tendido a eclipsar la modernidad estadounidense, reforzando la sensación de ir bajando peldaños. Pero la enorme asimetría de poder entre México y Estados Unidos, así como la distancia en todos los indicadores de progreso y bienestar entre estos dos países, hace que buena parte de ese declive relativo de la potencia pase absolutamente inadvertido para México.

<sup>14</sup> Véase también *Le monde en 2030 vu par la CIA* (NIC, 2013).

En consecuencia, todos los diseños y escenarios parten del supuesto de que Estados Unidos conservará su supremacía en todos los ámbitos del poder o, en todo caso, México no se asume como un factor que acelere o retrase ese declive.

## Conclusión

El gobierno de Enrique Peña Nieto inició su gestión con un déficit de credibilidad (por la historia de los gobiernos de su partido) y por una deteriorada imagen del país debido al incremento de la violencia. En muchos círculos influyentes y multiplicadores de opinión, la imagen de México se asocia con la de un Estado en vías del colapso, con pocas capacidades de operar y con un grave problema de integridad. En otros sectores, la visión es mucho menos apocalíptica y más realista, pero el efecto de esta opinión extrema daña la posición global del país y, en última instancia, su credibilidad.

El deterioro de la seguridad en México tuvo un impacto directo en la percepción del país. En múltiples indicadores y mediciones, esto fue asimilándose a violencia y narcotráfico.<sup>15</sup> Recuperar el prestigio es una de las prioridades del nuevo gobierno y esto implica no sólo una operación mediática de primer orden (que deberá realizarse si se quiere conseguir ese objetivo), sino también acreditar que la nación ha tenido una genuina transformación y ha dejado de estar en el umbral del colapso.

El gobierno de EPN debe asumir que toda la corriente de opinión de los estamentos político, militar y académico sobre la situación de México no cambiará simplemente porque un nuevo partido haya accedido al poder y por ser el PRI (por las razones que antes explicábamos); al contrario, es previsible que se incremente la corriente de críticos y escépticos.

La primera línea argumental de cómo se estructurará el discurso del gobierno mexicano ante este nuevo escenario la planteó el embajador Eduardo Medina Mora en una entrevista concedida al día siguiente de su ratificación:

La narrativa que en Estados Unidos se da con frecuencia respecto de México es, digamos, multifacética, tiene muchas perspectivas diferentes e incluso contradictorias: si preguntas a algún empresario estadounidense, a algún funcionario de una empresa multinacional que tiene operaciones en México desde hace años y que puede disfrutar de la infraestructura, de la disponibilidad de mano de obra calificada, de un marco fiscal amigable, que tiene, desde luego, acceso a unos costos de producción muy competitivos incluso frente a China, que como región nos dan ciertamente un papel muy atractivo, yo diría que esta va a ser muy positiva. En los números de la industria manufacturera, por ejemplo, México resulta ya realmente competitivo en costos absolutos respecto de China, además del costo de transporte que es mucho mayor con precios del petróleo arriba de cien dólares y sobre todo la distancia desde Asia hacia los mercados de este hemisferio (Medina Mora 2013).

<sup>15</sup> Hemos realizado un estudio completo sobre este tema, el cual verá la luz próximamente en una obra de Guadalupe González y Olga Pellicer, coords., *Agenda de política exterior*. El título de nuestro capítulo es "La imagen de México".

Para México es prioritario poner de relieve sus ventajas comparativas y es deseable que la relación bilateral se reconduzca hacia los caminos de la cooperación y el mutuo beneficio en comercio, turismo y tantas otras materias. Las señales alentadoras por las que transcurriría la relación no se deben minimizar. Sólo para no perder el contexto, un sector muy amplio de la opinión estadounidense utilizó intensivamente la ubicación de México en el Indicador de *Foreign Policy* sobre los Estados fallidos como una arma política para atacar al gobierno de Felipe Calderón. Es muy probable que, en sus próximas mediciones, el indicador no se modifique mucho y el gobierno de EPN tendrá que desplegar un discurso articulado y convincente que explique su perspectiva y amortigüe sus efectos. Otras fuentes de turbulencia declarativa vendrán del apartado de seguridad estadounidense. Se debe recordar que uno de los momentos más tensos se produjo en diciembre del 2008, cuando el US Joint Forces Command establecía (en su Joint Operating Environment) que México y Paquistán (todavía no atrapaban a Bin Laden en ese país) eran dos países que podían con relativa facilidad colapsarse y provocar un severo problema de seguridad a Estados Unidos.

Estas estimaciones e hipótesis de trabajo se producirán en el futuro y es igualmente importante no salir al paso de las mismas con estridencias, sino con argumentos potentes que demuestren (si es el caso) su invalidez. Algo similar ocurrió cuando Michael Hayden, director saliente de la CIA, declaró que México podría (en determinadas circunstancias) convertirse en un problema mayor que Irak. Las consideraciones de altos funcionarios no van a los medios como frías hipótesis de trabajo, sino como titulares explosivos que generan problemas políticos y de imagen que necesariamente se deben enfrentar.

Otro ejemplo de estas distorsiones son las acusaciones de distintos sectores mediáticos al gobierno de ese país sobre si Estados Unidos tenía o no un plan establecido para contener la violencia en la zona fronteriza. Esa presión mediática llevó al entonces secretario de Seguridad Interna (Homeland Security), Michel Chertoff, a decir que ya tenían un plan contingente para enfrentar un escenario de violencia generalizada en México. Los titulares de algunos periódicos de aquellos días sugerían que Estados Unidos estaba a punto de invadir nuestro país.

En resumen, las hipótesis de que México puede llegar a una situación incontrolable están allí y conjurar esta posibilidad ha de ser una prioridad de la administración estadounidense. Esa preocupación se bifurca en dos razonamientos que terminan en conclusiones diametralmente opuestas. Por un camino corren todos los que creen que la cooperación debe intensificarse (de ahí la importancia del futuro de la Iniciativa Mérida) y por el otro, aquellos que sugieren que Washington debe usar todo su poderío militar para controlar su frontera sur y evitar que la violencia criminal desplome al gobierno de México.

En otros capítulos, como los derechos humanos, existen también potenciales desencuentros, ya que esta agenda es muy cara a los legisladores del Partido Demócrata. Con toda seguridad, plantearán objeciones a la cooperación con México si tienen elementos o expedientes que acrediten la violación de derechos humanos. Determinadas ONG, como Human Rights Watch (2011) han trabajado este frente y lesionaron gravemente la imagen del gobierno de Calderón, sugiriendo la exis-

tencia de violaciones generalizadas de los derechos humanos en la lucha contra el narcotráfico. El gobierno de Peña recibirá presiones similares con las que tendrá que aprender a lidiar.<sup>16</sup>

Si México aspira a redefinir en su favor las relaciones con Estados Unidos y delinear un proyecto regional en el que se sienta mejor reflejado, tendrá que conseguir dos cosas: 1) reducir la distancia espiritual que nos separa de Estados Unidos y aproximarse a la imagen de un país amigo y confiable (como Canadá); 2) ganar credibilidad en dos ámbitos fundamentales: el funcionamiento del aparato de justicia y el de seguridad.

Con credibilidad creciente, México aspirará a un trato distinto, que sea clave para que dé el gran salto. Como apuntara Shanon O'Neill (2009: 77): para tener éxito en sus políticas de seguridad y desarrollo, México debería contar con el tratamiento de socio estratégico permanente y no frecuentemente con el del olvidado vecino.

<sup>16</sup> De hecho, ya le formularon una carta admonitoria (Vivanco, 2012).

**Fuentes**

AGUILAR, RUBÉN y JORGE CASTAÑEDA

2012 *El narco: la guerra fallida*. México: Santillana.

BARRETO, MATT A. y SERGIO I. GARCÍA RÍOS

2012 “Voto latino”, *Foreign Affairs Latinoamérica* 12, no. 4.

BENÍTEZ MANAUT, RAÚL, ed.

2010 *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*. México: Casede.

BONNER C., ROBERT

2010 “The New Cocaine Cowboys. How to Defeat Mexico’s Drug Cartels”, *Foreign Affairs* 89, no. 4 (julio-agosto).

BRZEZINSKI, ZBIGNIEW

2011 *Strategic Vision. America and the Crisis of Global Power*. Nueva York: Basic Books.

COMISIÓN SOBRE EL FUTURO DE LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS (CSFRMEU)

1988 *El desafío de la interdependencia México-Estados Unidos*. México: FCE.

COMPTON, MATT

2012 “President Obama Welcomes Mexico President-Elect Enrique Peña Nieto”, The White House Blog, 27 de noviembre, en <<http://www.whitehouse.gov/blog/2012/11/27/president-obama-welcomes-mexico-president-elect-enrique-pe-nieto>>.

CURZIO, LEONARDO

2007 *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*. México: CISAN, UNAM.

FERGUSON, NIALL

2005 *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire*. Londres: Penguin Books.

GURRÍA, JOSÉ ÁNGEL

1994 *La política de la deuda externa*. México: FCE.

HOPE, ALEJANDRO y EDUARDO CLARK

2012 “Si los vecinos legalizan”, reporte técnico. México: Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., octubre, en <<http://imco.org.mx/images/pdf/reporte-tecnico-legalización-marihuana.pdf>>.

HRISTOULAS, ATHANASIOS, coord.

2011 *La seguridad de América del Norte reconsiderada*. México: Miguel Ángel Porrúa/ITAM.

HUMAN RIGHTS WATCH

2011 *México: ni seguridad ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la "guerra contra el narcotráfico de México"*. Washington, D. C.: HRW, noviembre.

HUNTINGTON, SAMUEL P.

1989 *La tercera ola*. Buenos Aires: Paidós.

1988 "The US decline or Renewal", *Foreign Affairs* 67, no. 2 (invierno), en <<http://www.foreignaffairs.com/articles/43988/samuel-p-huntington/the-us-decline-or-renewal>>.

KAPLAN, ROBERT

2012 *The Revenge of Geography*. Nueva York: Random House.

KENNEDY, PAUL

1987 *The Rise and Fall of the Great Powers*. Nueva York: Random House.

MEDINA MORA, EDUARDO

2013 Entrevista personal realizada por Leonardo Curzio.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (NIC)

2013 *Le monde en 2030 vu par la CIA*. París: editions des Équateurs.

O'NEILL, SHANNON

2009 "The Real War in Mexico. How Democracy Can Defeat the Drug Cartels", *Foreign Affairs* 88, no. 4 (julio-agosto).

PASTOR, ROBERT

2011 *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

PEÑA NIETO, ENRIQUE

2012 "Mexico's Next Chapter", *The New York Times*, 2 de julio, en <<http://www.nytimes.com/2012/07/03/opinion/mexicos-next-chapter.html>>.

2011 *México, la gran esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados*. México: Grijalbo.

PRESTON, JULIA y SAMUEL DILLON

2004 *El despertar de México. Episodios de una búsqueda de la democracia*. México: Océano.

RAMOS GARCÍA, JOSÉ MARÍA

2005 *Relaciones México-Estados Unidos. Seguridad nacional e impactos en la frontera norte*. México: UABC.

RODRÍGUEZ, ABELARDO, coord.

2012 *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*. Guadalajara: CESNAV/UdeG.

ROTH, PHILIP

2004 *La conjura contra América*. Madrid: Mondadori.

ROZENTAL, ANDRÉS

1994 *La política exterior de México en la era de la modernidad*. México: FCE.

SILVA HERZOG, JESÚS

2007 *A la distancia*. México: Océano.

THE ECONOMIST

2012 “Mexico Up in the World”, *The Economist*, noviembre, en <[www.economist.com/news/special-report/21566773-after-years-underachievement-and-rising-violence-last-beginning](http://www.economist.com/news/special-report/21566773-after-years-underachievement-and-rising-violence-last-beginning)>.

TRIPP, JOSÉ OCTAVIO

2012 *El narcotráfico en el contexto de las relaciones México-Estados Unidos: pautas para el diseño de una política interméstica*. México: Miguel Ángel Porrúa.

VELÁZQUEZ, RAFAEL

2011 “La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades”, *Norteamérica* año 6, no. 2: 85-113.

VILLALOBOS, JOAQUÍN

2012 “Nuevos mitos de la guerra contra el narco”, *Nexos*, 1º de enero, en <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102505>>.

VIVANCO, JOSÉ MIGUEL

2012 “México: carta al presidente Enrique Peña Nieto”, *Human Rights Watch*, 11 de diciembre, en <[www.hrw.org/es/news/2012/12/11/mexico-carta-al-presidente-enrique-pena-nieto](http://www.hrw.org/es/news/2012/12/11/mexico-carta-al-presidente-enrique-pena-nieto)>.