

¿Tiene México viabilidad sin los Estados Unidos?*

Carlos Portales

De la frase atribuida a Porfirio Díaz –¡Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos!– a la práctica de una relación centrada en temas que para México y Estados Unidos constituyen al mismo tiempo asuntos de política interna y externa, o agenda “interméstica”, según el léxico de los politólogos contemporáneos, hay un cambio profundo en las vinculaciones entre ambos países. Un incisivo periodista norteamericano las caracterizó hace sólo algunas décadas como “de vecinos distantes”.

Examinar la relación entre la nación azteca y el país más importante del mundo en los albores del siglo XXI, nos lleva también hacia un cambio de mirada en las relaciones hemisféricas dentro del nuevo contexto internacional. Sin duda, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, en su conocida sigla en idioma inglés) constituye un hito político comercial de la mayor relevan-

cia no sólo en las relaciones entre Estados Unidos y México, sino también entre esa potencia y América Latina. No pocos hablan de un verdadero punto de quiebre en una larga historia de encuentros y desencuentros, un hito que no debe ni puede circunscribirse a un análisis meramente comercial. En esta perspectiva, se trata de un acto de audacia política consistente en un cambio de visión de nuestras relaciones con Estados Unidos. La integración comercial marcó la caída de la óptica asistencialista en la cual se asentaban los vínculos entre ambos, transformándola en otra de naturaleza más cooperativa.

El giro radicó justamente en esta señal, en la intrepidez de transgredir esa especie de mito que estigmatizó durante largas décadas la propia visión de nuestros países respecto de Estados Unidos y que divisó en su política hemisférica la causa permanente y casi exclusiva de nuestro subdesarrollo. Si bien es cierto

* Conferencia dictada por el autor como parte del Ciclo de Conferencias “América Latina hoy en 12 preguntas y 120 sugerencias”, que organizó el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, del 3 al 29 de julio de 2002.

el NAFTA –repito– es un acuerdo comercial, significa ante todo un cambio de perspectiva en las complejas relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica. Para otros, en cambio –y utilizo las palabras de un brillante diplomático sudamericano–, con el NAFTA se habría consumado un “divorcio” entre México y América Latina. Desde ese punto de vista, dicho acuerdo comercial representaría el fin de la integración latinoamericana, la renuncia a una proyección independiente en el nuevo mundo de la post Guerra Fría.

**El reto actual es diseñar
un marco de cooperación estable
en los temas de los indocumentados
y del narcotráfico.**

Es en este contexto que se plantea la interrogante de si México tiene viabilidad sin los Estados Unidos. Se trata de una pregunta aparentemente simple, pero que encierra una respuesta bastante compleja. Podría entenderse, por ejemplo, que se refiere a la viabilidad económica, es decir, a la posibilidad de generar una alternativa de desarrollo que corte los vínculos con los Estados Unidos. La pregunta también podría referirse a la capacidad de supervivencia de una cultura rica y milenaria como la forjada en México, expuesta a la interacción con la dinámica científica tecnológica y el desarrollo en las comunicaciones del coloso estadounidense. Por último, la interrogante apunta tal vez a la posibilidad de separar la existencia de dos naciones que aparecen pro-

fundamente imbricadas, no sólo en términos de intercambio comercial y de inversiones, sino por la presencia de nacionales de una en otra, sea como migrantes legales o ilegales o como intensas corrientes de turismo, y a través de la interconexión transnacional de actos ilícitos como el tráfico de drogas.

Sin embargo, cualquier análisis que pretenda descifrar el multifacético panorama de las relaciones entre México y Estados Unidos, debe integrar necesariamente una diversidad de factores. Y cuando me refiero a una amplia gama de factores, estoy pensando en las complejidades propias que encierran los vínculos entre dos naciones unidas no sólo por una larga frontera, sino por una conjunción de factores históricos, políticos, económicos y sociales que no se repiten en las relaciones que mantienen otros países del planeta.

Ahora bien, si quisiéramos enfocar la pregunta desde una perspectiva puramente económica, no me parece descabellado plantear también la duda desde otro ángulo: ¿podemos entender a Estados Unidos sin México?, ¿la gran potencia tiene viabilidad sin el resto de la comunidad internacional y, particularmente, sin sus vecinos? No se trata de un ejercicio de tipo teórico o académico, sino más bien de reformular o complementar la interrogante original, incluyendo la realidad de un mundo interdependiente y de un ecosistema global tan interrelacionado y tan complejo, que ni siquiera en el caso de la superpotencia se vislumbra la posibilidad de tomar caminos solitarios o autónomos. Porque hoy día, viabilidad es sinónimo

de convivencia, no de experiencias aisladas. Los graves ataques que el terrorismo infringió el 11 de septiembre pasado a Nueva York y Washington constituyen el ejemplo más vivo de que ningún país puede enfrentar por sí solo todos los desafíos a los cuales se ve sometido en la actualidad.

UNA HISTORIA COMÚN

Nos han pedido organizar nuestra respuesta en torno a diez sugerencias para entender un proceso histórico —el de la relación México-Estados Unidos— y su devenir. Y la primera sugerencia para entender ese vínculo es precisamente un acercamiento a través de la historia. Historia fuerte, y por lo tanto presente. Pero como toda historia, proceso modificable hacia el devenir. México y Estados Unidos han vivido una historia común, compartida, de influencias recíprocas. En ese sentido, sería imposible afirmar que las relaciones entre ambos países surcan por canales meramente diplomáticos o intergubernamentales. Se trata de una historia de encuentros e intensidades, marcada también por épocas de fragilidad y distanciamiento entre dos sociedades que se organizaron en forma independiente hace ya dos siglos o más.

Recordemos que buena parte del territorio occidental de la Unión Americana perteneció a México. Desde Texas, en el sudoeste, hasta California, en el oeste, pasando por Nuevo México y Arizona, la expansión territorial de los Estados Unidos durante el siglo XIX se hizo so-

bre territorios de su vecino del sur. Nicolas Trist, diplomático estadounidense que negoció el Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1847, el cual posibilitó una buena parte de esas sesiones, llegó a decir: “Si en ese momento los mexicanos hubieran podido ver dentro de mi corazón, se habrían dado cuenta de que la vergüenza que yo sentía como norteamericano era mucho más fuerte que la de ellos como mexicanos”. Más aún, durante esa guerra las tropas estadounidenses llegaron hasta el territorio mexicano. Los Niños Héroes son pequeños caídos en Chapultepec, hoy ubicado en el corazón de la capital azteca y último baluarte frente a los norteamericanos a mediados del siglo XIX.

El devenir de la relación mexicano-estadounidense dependerá de la perseverancia con que busquen solucionar los problemas comunes.

Más adelante, ya en pleno siglo XX, la revolución mexicana se enfrentó a una nueva invasión en Veracruz. Con el inicio del levantamiento armado de 1910, la sociedad mexicana entra en un período de reafirmación nacionalista que, precisamente a causa del intervencionismo estadounidense, terminó por fraguar el nacionalismo mexicano moderno, fincado en el recelo hacia sus vecinos del norte. México y Estados Unidos fueron limando sus asperezas en forma progresiva, en gran parte por las condiciones internacionales que llevarían a la segunda guerra mundial. La colaboración mexicana en el esfuerzo de la guerra y su con-

dición de aliado permitieron iniciar entre ambos una relación especial que se prolongaría hasta 1970, cuando los factores políticos y económicos internos llevaron al gobierno azteca a instrumentar una política exterior más independiente de la estadounidense.

Durante los años setenta y ochenta, las relaciones bilaterales sufrieron tanto períodos de tensión como intentos de resolver las diferencias en un marco de cooperación. La política exterior hacia Centroamérica, el problema migratorio y el narcotráfico fueron los puntos centrales de desacuerdo en la relación bilateral de la última década. A fines de 1988, el llamado espíritu de Houston mostró el acercamiento entre ambos países, acercamiento anclado en la nueva orientación de la política económica mexicana –apertura comercial, ingreso al GATT–, que llevaría a anunciar formalmente el inicio de las negociaciones para alcanzar un acuerdo de libre comercio en junio de 1990.

México ha registrado un proceso gradual pero sostenido hacia una mayor concentración de sus relaciones económicas con Estados Unidos.

Con la adopción del NAFTA, se inició una nueva época en la relación bilateral. Y si bien es cierto ésta pasó su primera prueba de fuego –la crisis financiera mexicana de 1994–, los retos actuales consisten en diseñar un marco de coope-

ración estable para el tema de los migrantes indocumentados y del narcotráfico. Con el entendimiento entre el nuevo gobierno del presidente Fox, símbolo de la transición democrática mexicana, y el presidente Bush, cuya primera visita al exterior fue precisamente a México, pareció que Washington concentraba su atención en los vínculos con ese país. Pero las secuelas del 11 de septiembre parecen haber disipado tal esperanza.

El devenir de la relación mexicano-estadounidense, entonces, dependerá de la perseverancia con que ambas naciones busquen solucionar los problemas comunes que reseñaremos a continuación, a fin de superar la impronta de una historia difícil.

RELACIONES ASIMÉTRICAS

La segunda sugerencia para entender ese devenir es recordar el carácter asimétrico de las relaciones entre México y Estados Unidos. La asimetría entre ambos países atraviesa y marca todos y cada uno de los temas y actores involucrados en la relación bilateral. Su magnitud se nota muy claramente al observar el tamaño de sus respectivas economías. En 1996, Estados Unidos registró un PIB superior a los siete billones de dólares, mientras el de México alcanzaba solamente 321 mil millones de dólares. Es decir, menos de 5% de la producción estadounidense.

Por otra parte, no obstante la perseverancia de los esfuerzos mexicanos por acercarse al Asia Pacific Economic Coun-

cil (APEC), a la Unión Europea y a América Latina, México ha registrado un proceso gradual pero continuo hacia una mayor concentración de sus relaciones económicas con los Estados Unidos. Durante el período 1970-1990, entre 65 y 70% de sus exportaciones se destinaban a Estados Unidos. En el año 2000, esa cifra había aumentado a casi 91%. Paralelamente, las exportaciones hacia otras latitudes se han reducido en forma considerable: a Europa, de 16% en 1980 a poco más de 1% en 2000; al Asia, de casi 10% en 1980, a una cifra que apenas supera el 1% en 2000. Estamos hablando de un proceso que en los últimos años ha tenido un gran crecimiento, lo cual se explica en parte por el Tratado de Libre Comercio.

En cuanto a la inversión extranjera directa, se observa un patrón de concentración similar al del comercio exterior. La inversión extranjera directa acumulada proveniente desde Estados Unidos representa cerca de 70% del total, mientras que los activos acumulados en México por el segundo socio inversor—hasta hace poco el Reino Unido, pero conforme a las nuevas estadísticas, Holanda— representan apenas el 9% de ese total. Lo mismo ocurre en el caso del turismo, donde se observa una clara tendencia a concentrar turistas provenientes desde los Estados Unidos: de 83% del total de turistas recibidos en 1980 a 87% en el año 2000. Los turistas europeos, en cambio, se redujeron de 6 a 4% durante ese mismo período de veinte años.

A fin de enfrentar la situación descrita, el gobierno mexicano ha abierto dos

líneas de acción: por un lado, perseverar en los esfuerzos de diversificación económica a través de estrategias más eficaces; por otro, reconocer que la diversificación real y más inmediata se encuentra tal vez en la esfera política. Ambas alternativas han llevado a México a realizar esfuerzos por profundizar sus relaciones económicas con otros países y regiones, principalmente con Europa a través de un acuerdo de asociación económica con la Unión Europea y con las naciones pertenecientes al mecanismo de la APEC. México fue el primer país de América Latina que tuvo un acuerdo de asociación con la Unión Europea y también el primero de la región en incorporarse al foro económico del Asia Pacífico.

La relación entre ambos países es asimétrica y eso determina el resto de los factores a considerar.

Sin embargo, las relaciones entre México y Estados Unidos no se refieren solamente al vínculo comercial entre dos economías extremadamente desiguales, con un claro predominio del mercado estadounidense. También cabe tener presente que la atención y sensibilidad de México respecto de Estados Unidos son ostensiblemente superiores al interés estadounidense por México. Prueba de ello es la gran cantidad de artículos sobre Estados Unidos que publican a diario los medios de comunicación mexicanos, comparado con la escasa relevancia que México tiene en los medios estadounidenses.

EL NAFTA Y SUS IMPLICACIONES

La tercera sugerencia es examinar las implicaciones del NAFTA para las estrategias de crecimiento. Durante los últimos años, México se ha transformado en la gran estrella de América Latina en términos de reformas económicas y políticas. Esto, pese a que las sucesivas crisis económicas de 1982, 1988 y 1994, generadas entre otros factores por el nivel insostenible de deuda pública, una política monetaria inadecuada y un exceso confianza en las exportaciones de petróleo, parecían demostrar que el país se encontraba inmerso en un círculo vicioso del cual le resultaría imposible salir. El acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá significó un impulso al crecimiento económico, pero también una tabla de salvación frente a la crisis de diciembre de 1994, que se presentó casi doce meses después de la entrada en vigencia del NAFTA. En esa oportunidad, el Tesoro norteamericano jugó un papel decisivo en la articulación de un paquete financiero con los organismos multilaterales económicos, a fin de salvar a su nuevo socio.

Los resultados del NAFTA han sido bastante significativos. El comercio entre los países miembros se expandió en 116% desde 1993 a 2001, pasando de 297.000 millones de dólares a 622.000 millones. En el año 2001, México exportó 139.000 millones de dólares a Canadá y Estados Unidos, cifra que representa un aumento de 225% en diez años y que duplicó el crecimiento de sus exportaciones al resto del mundo, que fue de 93%.

En términos de inversión extranjera, durante el período 1994-2001 se registró un promedio anual de 11.700 millones de dólares en flujos hacia México, triplicando la recibida en los años previos a la puesta en vigencia del Tratado.

El NAFTA ha sido un factor de dinamismo dentro del proceso de cambio institucional emprendido por México.

Por otra parte, el sector exportador constituye la principal fuente generadora de empleo, creando más de la mitad de los empleos del sector manufacturero mexicano entre 1994 y el 2001. Y se trata de empleos remunerados en casi 40% más que otros empleos de la industria manufacturera. Los indicadores económicos reflejan un crecimiento sostenido del PIB real desde 1996, registrándose un mínimo de 3,7% en 1999 y un máximo de 6,8% en 1997. Este panorama ha cambiado durante el último año, por cierto, debido a la recesión estadounidense. Durante ese mismo período, sin embargo, la mayoría de las economías latinoamericanas tuvieron un desempeño más modesto que el mexicano. Sin duda, el NAFTA y las políticas económicas seguidas después de la crisis de 1994 se conjugaron para conseguir esos resultados.

Cabe recordar que el Acuerdo es un proyecto todavía en desarrollo, cuya implementación culminará en un plazo de quince años a contar desde su entrada en vigencia. En otras palabras, todavía queda más de la mitad del camino por reco-

rrer. Ahora, si concluimos que el NAFTA significó un impulso poderoso para el desarrollo mexicano, debemos admitir que se logró estrechando y reglando la relación con los Estados Unidos. Naturalmente, ello nos aleja de la idea de separación contenida en la pregunta que estamos tratando de responder.

**Valores como el pluralismo
y la democracia han terminado
por imponerse en el sistema
político mexicano.**

Aparte de sus efectos económicos, el NAFTA también ha sido un factor de dinamismo dentro del proceso de cambio institucional emprendido por México. La victoria de Vicente Fox en las elecciones presidenciales del 2000 y la consiguiente ruptura del control monopólico que durante 71 años mantuvieron el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus predecesores sobre el sistema político mexicano, han sido el punto de inflexión más importante en la historia política moderna del país. Pero este proceso de apertura política no apareció de la noche a la mañana. Cabe recordar que las primeras reformas que abrieron paso hacia el cambio político se asentaron durante el período en que se negociaba y se conseguía la aprobación del NAFTA en los Estados Unidos. El mismo período donde tomó cuerpo el pluralismo efectivo en la prensa mexicana, con la aparición del diario *Reforma*, y en el cual se dictaron las normas del Instituto Federal Electo-

ral (IFE), que fueron clave para la transparencia electoral y la posterior apertura política.

Si bien este análisis no puede ser tan concluyente como el de los resultados macroeconómicos, sea porque en varios casos las fuerzas del cambio político en México se opusieron al NAFTA, o porque se trata de una relación más indirecta y el cambio es más complejo, no cabe duda de que la asociación con Canadá y Estados Unidos, aunque enfocada en lo económico, tiende a influir en el ámbito político. Gradualmente, ciertos valores impulsados por los países del norte, como el pluralismo y la democracia, han terminado por imponerse en el sistema político mexicano.

En síntesis, la apertura de la economía mexicana y su asociación con las economías de Estados Unidos y Canadá representa tanto un factor de crecimiento económico como un elemento coadyuvante al proceso de apertura democrática.

SUPERANDO LAS DESIGUALDADES

La cuarta sugerencia sería observar los efectos del proceso de desarrollo económico en la sociedad mexicana. México presenta desde hace muchos años un patrón de desigualdad, tanto entre grupos sociales como entre las regiones del país. La diferencia entre un norte que se acerca a los Estados Unidos y un sur mucho más atrasado, con patrones parecidos a los del subdesarrollo centroamericano –zona con la cual tiene contigüidad geográfica– es de histórica data. Sus raíces se encuentran

incluso en el período colonial. Por lo demás, dicha contradicción quedó simbólicamente patente el día 1° de enero de 1994, día en que entró en vigencia el NAFTA y en el cual se produjo el levantamiento de Chiapas. Ese sur mexicano es el que concentra los veinte municipios con más altos índices de marginalidad en los estados de Oaxaca, Chiapas y Guerrero; el que tiene las más altas tasas de fertilidad, con familias de 5,8 niños promedio—duplicando el promedio del país— el que concentra la mayor parte de la población indígena, que a su vez es la más pobre de México; la región cuyos trabajadores reciben una tercera o cuarta parte del salario percibido por los trabajadores en la zona fronteriza; la región donde un niño promedio de Chiapas asiste a la escuela durante tres años, comparado con los doce a trece años de educación que recibe en promedio un niño en Ciudad de México.

La brecha entre norte y sur llega a ser tan grande como la brecha entre Estados Unidos y México. Mientras el primero constituye una zona en modernización, donde se concentra el desarrollo industrial, el sur representa la sociedad tradicional, donde prevalece la agricultura tradicional. En el norte la cultura política es más democrática y plural, mientras que en el sur es autoritaria. Asimismo, fue en el norte y en la clase media urbana donde surgió con mayor intensidad la oposición política al autoritarismo, mientras las fuerzas tradicionales se concentraron en el sur y en los estados más atrasados. De hecho, el sector más conservador del PRI todavía basa su poder en algunas plazas del sur, proyectando una cultura política

menos abierta. Superar estas diferencias constituye una tarea pendiente que afecta no sólo al bienestar del país en general, sino también la relación de México con Estados Unidos y Canadá dentro del NAFTA. Por cierto, es una tarea que dependerá de las estrategias de desarrollo implementadas por el gobierno mexicano.

El éxito o el fracaso en cerrar las brechas entre norte y sur mexicanos incidirá en temas desde la estabilidad económica a las consecuencias migratorias.

Cabe mencionar que una de las iniciativas tendientes a reducir esa brecha entre norte y sur mexicanos también persigue proyectar el desarrollo hacia los vecinos de América Central, hasta Panamá. Se trata del Plan Puebla-Panamá, cuyo objetivo es alcanzar un grado aceptable de desarrollo económico y social en nueve estados del sudeste mexicano—Puebla, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Chiapas, Oaxaca y Guerrero— como asimismo, en Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Belice y Guatemala. El Plan, cuyo horizonte es de un cuarto de siglo, se basa en la apertura económica e incluye ambiciosas obras de infraestructura, telecomunicaciones, gasoductos, puertos, aeropuertos y turismo, que deberán ser financiados en conjunto por organismos internacionales, recursos de cada gobierno y aportes del sector privado. Si bien es cierto que el BID ya se comprometió

con cuatro mil millones de dólares, condicionó su otorgamiento al impacto ambiental, a la estabilidad política y a la forma en que se trate la problemática indígena. Mientras tanto, el gobierno del presidente Fox está impulsando el Plan mediante dos ejes carreteros —uno por el lado del Atlántico y otro en el Pacífico— que habrán de conectar a 1.300 municipios del sur mexicano, y a través de algunos proyectos de interconexión energética que enlazarán los mercados eléctricos de la región, comenzando por Guatemala y Belice y siguiendo por Guatemala y México. El tema central de esta iniciativa parece ser la reconstrucción del llamado “corredor biológico centroamericano”, zona de gran biodiversidad y de enorme interés para las industrias farmacéuticas. Ciertamente, el éxito eventual de este Plan contribuirá a frenar el fenómeno migratorio desde Centroamérica hacia México y desde México hacia los Estados Unidos.

No cabe duda de que el éxito o el fracaso en ir cerrando las brechas existentes entre norte y sur mexicanos, incidirá en una serie de temas: desde la estabilidad económica y política hasta las consecuencias migratorias. Por lo tanto, este será un aspecto clave en las futuras relaciones entre México y Estados Unidos. Economía, sociedad y política interna proyectada al núcleo de la relación con el vecino del norte.

LA SEGUNDA OLA DE REFORMAS

La quinta sugerencia se refiere a la continuidad y al perfeccionamiento del

proceso de reformas económicas. Porque aparte de generar crecimiento, la apertura económica también ha producido una mayor diferenciación. El norte mexicano, incluyendo la frontera con Estados Unidos y algunas zonas ubicadas hacia el centro del país como Guadalajara y la propia Ciudad de México, son productores y exportadores de sofisticados productos industriales entre los cuales se cuentan desde automóviles hasta computadores. Más de medio millón de mexicanos fabrican partes y piezas o trabajan en el ensamblaje de vehículos para ocho de las más grandes empresas productoras de automóviles del mundo. Es en estos sectores donde se concentra el dinamismo exportador mexicano.

La transformación del mundo empresarial no se ha dado en forma homogénea.

La apertura económica, la liberalización financiera y el NAFTA han contribuido a cambiar la visión empresarial, de tal manera que hoy día las grandes empresas mexicanas se proyectan hacia el mundo. Baste mencionar el caso de Cementos Mexicanos, una de las principales empresas del rubro dentro del planeta, cuyas actividades tienen un alcance global. Con todo, como la transformación del mundo empresarial no se ha dado en forma homogénea, en algunos sectores se mantiene todavía una cierta concentración —cincuenta compañías del sector moderno realizan la mitad de las exportaciones mexicanas— y una mentalidad

tradicional –no se ha registrado un crecimiento significativo de las empresas pequeñas y medianas, probablemente limitadas por el sistema financiero–. Por otra parte, los sectores intensivos en mano de obra no han adquirido la capacidad suficiente como para competir en los mercados internacionales.

La crisis de 1994 contribuyó a debilitar el proceso modernizador.

El proceso de reforma económica en México lleva más de una década. La crisis de 1994 no sólo tuvo un serio costo económico, sino que contribuyó a debilitar en más de algún sentido el proceso modernizador. Y si bien es cierto que la conducción económica del gobierno del presidente Zedillo contribuyó a restablecer ese proceso –prueba de ello fue la continuidad de las políticas económicas tras la transición del 2000– todavía quedan una serie de reformas pendientes a fin de acelerar el proceso de crecimiento económico. Entre ellas, cabe citar la desregulación y apertura del sector eléctrico, perteneciente a la estatal Comisión Federal de Electricidad y que actualmente registra un déficit anual de cinco mil millones de dólares en inversiones, siendo un cuello de botella para el desarrollo mexicano. Una reforma de las empresas eléctricas, autorizando la privatización de las generadoras y distribuidoras de electricidad o, al menos, la posibilidad de que el sector pueda abrirse a nuevos proyectos, permitiría disminuir los compromisos de inversión del sector público. Pero

las medidas adoptadas por el gobierno del presidente Fox y la decisión de revertirlas por parte del poder judicial, demuestra que México enfrenta todavía una serie de dilemas y dificultades políticas para avanzar en el proceso de reformas. Otro caso parecido es el del petróleo, sector donde México aparece tecnológicamente atrasado en relación a los principales productores del mundo y que también está sujeto al monopolio de la empresa estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX). Nuevamente, aquí hay dificultades políticas para avanzar. El tema parece estar relacionado con la actual batalla político-judicial por el uso de fondos pertenecientes a esa compañía para financiar la campaña electoral del PRI en el año 2000. En una frase, la concreción de ambas reformas dependerá de la capacidad para romper poderosos intereses político-sindicales dentro del sistema mexicano, lo cual en otro contexto ya tiene precedentes no tan antiguos como la acción del gobierno del presidente Salinas de Gortari sobre los líderes del sindicato petrolero.

Entre otras reformas de fondo necesarias, cabe mencionar la del sistema tributario y la racionalización del gasto público. Al respecto, la reforma fiscal propuesta por el presidente Fox al Congreso busca extender el IVA a los alimentos, medicinas y colegiaturas, lo que se calcula proporcionaría al fisco mexicano ingresos adicionales por 13 mil millones de dólares anuales. Pero la iniciativa aún está pendiente y no parece haber consenso en aprobarla. En la agenda hay también otros temas importantes relacionados con el funcionamiento del sistema

bancario –prácticamente rescatado por el Estado a un altísimo costo después de la crisis de 1994– y con los resultados de un sistema privado de pensiones al cual se adhirieron más de 90% de los trabajadores mexicanos, siendo por tanto uno de los más grandes del mundo.

Sin duda, con un proceso lento pero continuo de apertura al comercio y a las inversiones externas, México estaría modificando las instituciones tradicionales que desincentivaron su crecimiento económico. Pero sólo profundizando estos cambios logrará fortalecer su asociación comercial con Estados Unidos y avanzar hacia un terreno que permita administrar los temas más candentes de la relación bilateral con un horizonte de optimismo.

LOS FLUJOS MIGRATORIOS

Otro aspecto al que necesariamente debemos referirnos cuando se trata de analizar el devenir de las relaciones entre México y Estados Unidos, es el fenómeno de las migraciones. Dada su influencia desde un punto de vista político y económico en ciertos estados norteamericanos y a sus efectos en la agenda bilateral, la presencia de más de nueve millones de mexicanos –casi 10% de la población azteca– en ese país constituye un tema de gran importancia. Es un tema de los estados fronterizos, de los derechos de los migrantes, de los costos de salud y educación que la presencia de ilegales representa para Estados Unidos y sus efectos sobre otros usuarios del sistema, en fin. Y después del 11 de septiembre

de 2001, se transformó en un tema de seguridad nacional a causa de su conexión inmediata con el terrorismo internacional.

La población latina de Estados Unidos está en vías de transformarse en la más grande minoría del país.

Desde el punto de vista de los Estados Unidos, la migración ilegal es un problema bastante complejo. Los sindicatos, por ejemplo, alegan competencia desleal. Para los empresarios, en cambio –sobre todo en el campo– significa una bendición, porque cubre sus necesidades de mano de obra en tiempo de escasez o, simplemente, les proporciona trabajadores dispuestos a realizar labores más duras que los trabajadores americanos. Pero el fenómeno se da en un contexto en que la población latina o hispana de Estados Unidos está en vías de transformarse en la más grande minoría de ese país, reemplazando a la población de origen africano. Y en el sudoeste americano –los mismos territorios que durante la primera mitad del siglo XIX fueron mexicanos– pasarán a ser el grupo étnico más numeroso, superando incluso al de origen sajón. Por este motivo, buscar las simpatías de esta minoría será al parecer la primera prioridad durante las próximas elecciones presidenciales, reafirmando así la orientación que tomaron los republicanos de George W. Bush al disputar las preferencias de un grupo que tradicionalmente fue bastión de los demócratas. Sin duda, se empieza a construir una base de

poder político bastante más sólida entre los hispanos, cuya influencia en la política estadounidense habrá que tener en cuenta en el futuro.

La migración ha dejado de ser principalmente un asunto de relaciones exteriores entre dos países, para transformarse en un típico asunto “interméstico”. Con la aprobación de la Ley sobre Reforma y Control Migratorio de 1986 en Estados Unidos, el gobierno mexicano abandonó su política de considerar este tema como un asunto interno de los norteamericanos, avanzando hacia una política cuyo horizonte sería la protección de sus nacionales a través del diálogo y la cooperación. Sin embargo, hay varias dinámicas que se entrecruzan en este tema: la creciente actitud restrictiva y hostil hacia la inmigración no autorizada por parte de Estados Unidos, la institucionalización del problema de la relación bilateral, la politización de estos asuntos en ambos países y los efectos de una asociación como el NAFTA en el tratamiento de ellos.

Las remesas de los migrantes desempeñan un papel destacado en la economía de muchas zonas mexicanas.

Cabe destacar que los migrantes juegan un papel destacado en la economía de muchas zonas mexicanas, a través de las remesas. Estas constituyen una fuente muy importante de ingreso para sus familias, especialmente —como se da en algunos estados— cuando existen nexos

permanentes entre los migrantes y sus comunidades de origen, a las cuales se consideran ligados. Se calcula que las remesas enviadas por los mexicanos radicados en Estados Unidos constituyen el sostén directo y a veces único de un millón doscientas mil familias. A nivel nacional, por otra parte, durante el año 2000 las remesas enviadas por los trabajadores a sus familias ocuparon el tercer lugar de importancia como fuente de divisas. Estamos hablando de seis mil millones de dólares y, según se estima, del orden de ocho mil millones de dólares en el 2001, superados solamente por los ingresos por maquila —17.479 millones de dólares— y por las ventas de petróleo —16 mil millones de dólares, a los cuales habría que descontar el valor de las importaciones de gasolina y otros productos petroquímicos—.

El NAFTA no incluyó un acuerdo migratorio, pese a las insistentes y fundadas propuestas mexicanas de incorporarlo. Y si bien es cierto que el flujo de migrantes tiende a disminuir en los últimos años, el tema ha sido impulsado en forma prioritaria por la administración del presidente Fox. De hecho, lo planteó desde su primera entrevista con George Bush en febrero de 2001. Uno de los elementos más importantes y novedosos de la nueva política exterior del presidente Fox y de su secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, ha sido el énfasis en abordar integralmente el problema. Lo que se busca es legalizar a los más de tres millones estimados de ilegales mexicanos, creando —entre otras medidas— una categoría de migrante temporal. Después

del 11 de septiembre, sin embargo la cautela mantenida al respecto por la administración Bush se transformó en inacción.

MAGNITUD DEL INTERCAMBIO BILATERAL

La séptima sugerencia es observar el fenómeno de las zonas fronterizas, no sólo en el sentido de límite, sino de regiones adyacentes que desarrollan una vida interrelacionada. Me refiero a la magnitud e intensidad del intercambio bilateral en una enorme frontera común que supera los 3.000 kilómetros de longitud –y sin una cordillera–, en un flujo comercial que superó los 254.000 millones de dólares en el año 2001, en la densidad de la población común –en el 2000, México y Estados Unidos sumaban una población cercana a los 370 millones de habitantes–, y en el flujo de personas, automóviles y camiones que cruzan a diario esa larga frontera –254 millones de personas, 75 millones de automóviles y tres millones quinientos mil camiones según estadísticas del 1996, a través de 39 pasos legales–.

Se puede desarrollar una agenda para las regiones de frontera que enfatice los aspectos cooperativos.

Este intercambio entre ambos países a través de una frontera común genera una relación particular entre las zonas fronterizas ubicadas hacia el norte y el sur del límite. Prácticamente la mayoría de

los 250 millones de cruces legales de la frontera se realizaron con el propósito de hacer compras. Se calcula que las ciudades, condados y estados norteamericanos percibieron unos dos mil millones de dólares por concepto de impuesto a la compraventa, pagados por personas a las cuales casi no se les prestaron servicios. En este sentido, las zonas americanas aledañas a México obtienen un gran beneficio.

El desarrollo de vínculos especiales entre las comunidades fronterizas –el caso de San Diego y Tijuana, Calexico y Mexicali, El Paso y Ciudad Juárez, Laredo y Nuevo Laredo–, como asimismo, el entendimiento entre los gobernadores de California, Arizona, Nuevo México y Texas con los de Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, demuestra que puede desarrollarse una agenda para las regiones de frontera que debería enfatizar los aspectos cooperativos. Se trata de un tipo de relación cada vez más independiente o autónoma –por decirlo así– de los gobiernos centrales, a la cual habría que prestarle atención en el futuro.

EL PROBLEMA DEL NARCOTRÁFICO

Una octava sugerencia para entender el devenir histórico de la relación entre México y Estados Unidos es analizar el fenómeno del narcotráfico. Sin duda, el tema más sensible de las relaciones bilaterales desde el punto de vista norteamericano. Siendo este país el

principal consumidor mundial de drogas ilícitas, su política antidrogas se dirige a reducir el consumo de estas sustancias en la población, con la consiguiente disminución de los niveles de violencia y criminalidad asociados al fenómeno. Para esos efectos, busca erradicar los cultivos en los países productores e interceptar el envío de drogas en los países de tránsito, a fin de evitar que estas lleguen a los mercados de consumo interno. En otras palabras, atacar la oferta de drogas.

Mientras Estados Unidos continúe siendo un mercado extenso y lucrativo para las sustancias ilegales, la droga continuará empañando las relaciones bilaterales.

A partir de 1986, Estados Unidos declaró la lucha antidrogas como un asunto de seguridad nacional, permitiendo en ella la intervención de las Fuerzas Armadas. Es un enfoque que afecta a México como país productor de drogas y como importantísimo puerto de entrada de sustancias ilícitas hacia Estados Unidos. Y pese a que los mexicanos no son grandes consumidores de drogas, el negocio de la exportación ilegal hacia el norte ha ido creciendo, especialmente debido al embate contra los carteles en otros países. México también formula un enfoque de seguridad, pero la debilidad de sus agencias policiales y de las agencias especializadas en el tema le han impedido frenar el aumento del narcotráfico. El gobierno

mexicano también ha puesto énfasis en la cooperación multilateral para enfrentar este fenómeno, lo cual –desde ese punto de vista– debería incluir también el problema de la demanda.

En 1996, Estados Unidos y México dieron un paso de cooperación fundamental al establecerse el Grupo de Contacto de Alto Nivel para la lucha contra las drogas, conformado por titulares de todas las dependencias responsables del problema en ambos países. El Grupo se reúne al menos dos veces al año y en 1997 se realizó un estudio conjunto de diagnóstico sobre el problema. Su creación ha facilitado la coordinación de políticas entre las agencias antidrogas de ambos países, amplió la agenda y ha permitido controlar los daños que el narcotráfico provoca a la relación bilateral. Sin embargo, no ha contribuido a eliminar instituciones y políticas que México considera unilaterales, tales como la certificación y las operaciones de las agencias estadounidenses, ni la falta de confianza entre los organismos relacionados con el tema de las drogas.

En la medida en que Estados Unidos continúe siendo un mercado extenso y lucrativo para las sustancias ilegales, la vecindad de México asegura que el negocio de la droga continuará empañando las relaciones bilaterales. La eficacia o ineficacia de las agencias policiales, especialmente las mexicanas, constituye un elemento que posibilitaría algunos avances en el control antidrogas, pero a largo plazo, sólo una política auténticamente binacional y cooperativa permitirá enfrentar realmente el flagelo.

FUTUROS DESAFÍOS PARA LA DEMOCRACIA MEXICANA

Una novena sugerencia está ligada al devenir de la democracia en México. La elección del presidente Fox representó un punto de quiebre con un sistema político de partido predominante, el PRI, que –recordemos– se había impuesto luego de los turbulentos años de la revolución. Más precisamente, significó el fin de un sistema de gobierno con un presidente todopoderoso, clave para la permanencia del mismo.

Para Estados Unidos, el desafío será ahora aceptar las decisiones del sistema político mexicano.

Pero el proceso de transición mexicano no se dio de un día para otro. Entre otros elementos que contribuyeron a gestarlo, cabe mencionar el quiebre del PRI antes de las elecciones de 1998 y la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, que llevaron a la creación del primer partido político fuerte y con credibilidad a la izquierda del PRI; la aparición de una prensa independiente durante la discusión del NAFTA, simbolizada por el diario *Reforma*; el desarrollo de una serie de organizaciones no gubernamentales durante los años noventa, con voz cada vez más independiente y respetada; la creación y posterior evolución del Instituto Federal Electoral y la progresiva credibilidad en el funcionamiento del sistema; el papel cada vez más independiente del Congreso durante los últimos años del presiden-

te Zedillo y, por último, pero tal vez no menos importante, la propia conducta del presidente mexicano durante el largo proceso electoral que culminó con la elección de Vicente Fox y el rápido reconocimiento de su victoria.

Hoy día existe un sistema de gobierno con pesos y contrapesos, con un ejecutivo que no cuenta con mayorías ni en la Cámara ni en el Senado, con partidos políticos competitivos, con elecciones libres, con medios de comunicación de masas independientes. La transferencia del poder real ha permitido que las instituciones, cuyas reglas escritas habían sido dictadas muchos años antes, se transformen ahora en efectivas instituciones democráticas.

Con todo, al gobierno del presidente Fox le quedan varias reformas por proponer, siendo la más importante redefinir el pacto federal, estableciendo criterios de descentralización de proyectos y recursos para estados y municipios. También se requiere modernizar el Parlamento y reducir el generoso financiamiento entregado por ley a los partidos políticos. Sin embargo, la perspectiva de aprobación de estas reformas aparece como muy baja, dado que el gobierno no cuenta con los apoyos parlamentarios suficientes para aprobarlas.

En México todavía quedan tareas pendientes, especialmente en el campo de la eficacia de las instituciones y de su capacidad en cuanto a permitir que funcione un Estado de derecho. La lucha contra el crimen, especialmente el crimen organizado, reducir la alta criminalidad, terminar con el negocio de la droga ilícita

ta y los secuestros, continuarán siendo objetivos a alcanzar por la democracia mexicana. Estos problemas inciden en la estabilidad y también indirectamente en las relaciones con Estados Unidos, sobre todo el fenómeno del narcotráfico.

Vinculado con lo anterior está la plena vigencia de los derechos humanos. El gobierno del presidente Fox ha puesto especial acento en esta dimensión. Incluso cumplió un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y dejó en libertad al general Gallardo, alto jefe militar detenido desde hace muchos años, en un signo que aparece como el fin del aislamiento de las Fuerzas Armadas dentro del Estado mexicano. Aunque no existe un peligro militar, el conflicto de Chiapas continúa como expresión de un agudo problema étnico y social no resuelto y, por tanto, como un desafío siempre presente para la democracia mexicana.

El valor de la democracia y el respeto de los derechos humanos han facilitado la relación con Washington. Para Estados Unidos, el desafío será ahora aceptar las decisiones del sistema político mexicano, el cual ya no depende de la voluntad del ejecutivo, sobre todo si aquellas decisiones no se acomodan necesariamente a sus pretensiones.

POLÍTICA EXTERIOR

La última sugerencia para entender el devenir de la relación entre México y Estados Unidos, consiste en observar la política exterior. Indudablemente, Estados Unidos es el actor internacional he-

gemónico y más relevante para México. Sin embargo, lo que marca la diferencia entre México y el resto de los países de la región es la esencia y profundidad de esa relación. En este sentido, el NAFTA no implicó premiar a las autoridades mexicanas por mantener políticas macroeconómicas ordenadas. Tampoco debe considerarse como un acto de filantropía política de la Casa Blanca, sino ante todo aceptar que parte de los problemas que aquejan a Estados Unidos –migración y narcotráfico, por ejemplo– se solucionan a través de la cooperación.

Aunque los esfuerzos de México apunten a mitigar la vinculación económica bipolar, es probable que no logre alterarla sustancialmente.

La variedad y complejidad de la relación entre ambos países convierten a México en un actor necesario para Estados Unidos. Para Washington, México constituye un factor de política interna, puesto que incide en una amplia gama temática, con fuertes implicancias domésticas. Estamos ante un cambio significativo de la política exterior norteamericana. Nada más simbólico, tal vez, que el presidente de Estados Unidos haya tenido su principal exposición internacional en México y que haya elegido a este país como lugar de su primera visita hacia el exterior. Es cierto que estos factores se han temperado después del 11 de septiembre, pero no cabe duda de que reflejan una voluntad política y una apreciación política distinta en Estados Unidos.

El comercio entre México y Estados Unidos representa el 80% del intercambio comercial mexicano con el mundo. Se trata de un fenómeno que trasciende al NAFTA, una realidad que se fue desarrollando a lo largo de los últimos cincuenta años de historia económica del país azteca. Y aunque los actuales esfuerzos de México apuntan a mitigar esa vinculación económica bipolar, lo más probable es que no logre alterarla sustancialmente. En ese sentido, los acuerdos comerciales con la Unión Europea y con los países del ALCA, así como las ya iniciadas conversaciones con Japón, deben entenderse más bien en su significado político. Por otra parte, la relación con América Latina es un componente indispensable para mantener la identidad política de México, para desarrollar sus intereses propios —especialmente en Centroamérica— y para contribuir al fortalecimiento de la identidad cultural, que resulta indispensable al momento de proyectarse en un mundo globalizado.

Reconociendo estos elementos, el canciller mexicano definía el 27 de junio recién pasado la actual política exterior de México como “continuidad y cambio”. Señaló Castañeda que los intereses medulares de su país son la seguridad nacional y la integridad territorial; asegurar la soberanía de las decisiones y los derechos de los mexicanos en el extranjero; promover un sistema internacional estable y cooperativo sobre la base de nuevas normas y reglas de observancia universal; el aprovechamiento de los recursos naturales de México; e impulsar un desarrollo nacional integral, sosteni-

do y sustentable. Para lograrlo, propuso un renovado activismo en los foros multilaterales; la consolidación de México como puente hacia otras regiones, especialmente Europa, América Latina y la APEC; y el desarrollo de una relación estratégica con América del Norte.

La política exterior mexicana se basas en los principios de continuidad y cambio.

En cuanto a Estados Unidos y Canadá, el canciller mexicano propuso nuevos temas que incluyen energía y migración, el diálogo con nuevos interlocutores de esas sociedades y el establecimiento de un nuevo marco conceptual para una Comunidad de América del Norte. En otras palabras, pasar de un acuerdo de libre comercio hacia una asociación más integral. Se trata, en definitiva, de un diseño que recoge las realidades de la relación bilateral y que pretende poner en la agenda los temas de interés para México. No se entiende viabilidad sin Estados Unidos, de manera que es necesario procurar que esa relación sea viable.

CONCLUSIONES

Para terminar, me gustaría hacer un último comentario. Pienso que en la época de la globalización, los países no tienen la opción de cortar lazos, sino de manejarlos y aprovecharlos. Los gobiernos tampoco pueden impedir durante mucho tiempo que las sociedades per-

manezcan excluidas de un mundo cada vez más interconectado. La pregunta que nos fue formulada y las reflexiones vertidas en los párrafos precedentes, nos llevan a concluir que México no puede plantearse una dinámica de crecimiento al margen de los vínculos que ha desarrollado. Ello no implica aceptar cada paso o cada política, pero estas deben partir de una realidad que las condiciona, al menos como punto de partida. El verdadero desafío está en la capacidad de manejar todas las variables internas e internacionales a fin de conseguir los logros valóricos y de desarrollo que una sociedad y su gobierno se plantean.

En el caso de México y Estados Unidos, historia y asimetría fueron puntos de partida para una asociación que ha permitido un acelerado progreso económico, pero que aún no contribuye a cerrar

las brechas de desigualdad; una asociación que ha posibilitado la adopción de reformas económicas y políticas que deben ser completadas y perfeccionadas; una asociación que debe incluir la participación ciudadana para resolver los problemas de convivencia que provocan las comunidades fronterizas y el intercambio; una asociación que, basada en el respeto mutuo, permita desarrollar las democracias respectivas y afirmar las diversidades culturales que deben ser preservadas y fomentadas en un mundo global.

Creemos, finalmente, que estos problemas trascienden la relación entre México y Estados Unidos, y que de alguna forma constituyen un desafío para todas las sociedades que participan en el mundo globalizado, afirmando los valores comunes de la democracia y los derechos humanos.