

Desafíos para México después de la elección

Temas de la política estadounidense

Pamela K. Starr

CSR NO. 17,NOVIEMBRE DE 2006
COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS

Fundado en 1921, el Council on Foreign Relations (CFR) es una organización independiente, de membresía nacional y un centro no partidista para académicos dedicados a producir y difundir ideas de forma que los miembros individuales y corporativos, así como los responsables políticos, los periodistas, los estudiantes y los ciudadanos interesados en Estados Unidos y otros países puedan entender mejor el mundo y las opciones de política exterior que se plantean a Estados Unidos y otros gobiernos. El CFR realiza esta función convocando a reuniones, llevando a cabo un programa de estudios de largo alcance, publicando *Foreign Affairs*, revista prominente en asuntos internacionales y en política exterior estadounidense, conservando un grupo diversificado de miembros, patrocinando equipos de trabajo independientes, así como informes especiales, y ofreciendo información actualizada sobre el mundo y la política exterior estadounidense en la página web del CFR:CFR.org.

EL CONSEJO NO ADOPTA NINGUNA POSTURA INSTITUCIONAL SOBRE TEMAS DE POLÍTICA NI TIENE AFILIACIÓN CON EL GOBIERNO ESTADOUNIDENSE. TODAS LAS DECLARACIONES DE LOS HECHOS Y EXPRESIONES DE OPINIÓN CONTENIDAS EN SUS PUBLICACIONES SON RESPONSABILIDAD ABSOLUTA DEL AUTOR O AUTORES.

Los Informes Especiales del Consejo (IEC) son escritos concisos sobre políticas, producidos para aportar una respuesta rápida a una crisis en proceso o contribuir al entendimiento público de dilemas políticos de coyuntura. Los IEC son trabajos de autores individuales —que pueden ser miembros del Consejo o reconocidos expertos ajenos a la institución— en consulta con un comité asesor, y su elaboración lleva sesenta días o menos desde su concepción hasta su publicación. El comité sirve de caja de resonancia y brinda retroalimentación sobre el manuscrito del informe. Por lo regular se reúne dos veces: una antes de que se prepare el manuscrito y otra cuando hay un manuscrito preliminar para revisión; sin embargo, no se solicita a los miembros del comité asesor que firmen el informe o lo avalen en alguna otra forma. Una vez publicados, los IEC se colocan en la página web del Consejo, CFR.org.

Para mayor información sobre el Council o de este informe especial, favor escribir a: Council on Foreign Relations, 58 East 68th Street, New York, NY 10021, o llamar a la oficina de Comunicaciones, teléfono 212-434-9400. Visite nuestra página web: CFR.org

Copyright © 2006 Council on Foreign Relations®, Inc.

Todos los derechos reservados

Printed in the United States of America / Impreso en Estados Unidos.

Este informe no puede ser reproducido en todo o en parte, en cualquier forma más allá de la reproducción permitida por las secciones 107 y 108 de la Ley del Copyright de Estados Unidos (17 U.S.C. Secciones 107 y 108) y pasajes citados por reseñistas en la prensa pública, sin permiso escrito expreso del Council on Foreign Relations. Para información, escribir a: Publications Office, Council on Foreign Relations, 58 East 68th Street, New York, NY 10021.

CONTENIDO

Introducción	v
Reconocimientos	vii
Mapa	ix
Informe especial del Consejo	1
Una elección que define	3
Política mexicana reciente	5
Obstáculos a la gobernabilidad en México	13
Implicaciones para Estados Unidos	16
Recomendaciones de políticas	22
Conclusión	28
Sobre la autora	31

INTRODUCCIÓN

México ocupó el lugar central en la política estadounidense en 2006, con el debate sobre inmigración. Precisamente en este momento de acentuadas tensiones y sensibilidades en ambos lados de la frontera, el pueblo mexicano fue a las urnas para participar en lo que se convertiría en una elección presidencial controvertida y reñida. El electo nuevo presidente mexicano, Felipe Calderón, enfrentará grandes dificultades internas, en la relación bilateral con Estados Unidos y al navegar en la economía global. Estados Unidos tiene interés en que México enfrente esos desafíos, lo cual requiere políticas estadounidenses inteligentes sobre la inmigración, la seguridad fronteriza y la competitividad económica de México y América del Norte.

Este Informe Especial del Consejo, elaborado por Pamela K. Starr, pormenoriza las alternativas económicas y políticas que aguardan al nuevo presidente de México y ofrece recomendaciones políticas concretas al gobierno estadounidense en cuanto a la forma de ayudar a México a enfrentar esos desafíos y, en el proceso, ayudarse a sí mismo.

Richard N. Haass

Presidente

Council on Foreign Relations

Noviembre de 2006

RECONOCIMIENTOS

Este proyecto se benefició de los comentarios y sabiduría de una larga lista de personas. Entre ellas figura el comité asesor convocado en dos ocasiones por el Council on Foreign Relations (CFR), cuyas recomendaciones y visiones en profundidad fueron invaluableles. En este aspecto, me gustaría agradecer a Kay Boulware-Miller, Robert J. Chaves, Nelson W. Cunningham, Jorge I. Domínguez, Guy F. Erb, Jonathan A. Fox, Francisco E. González, Roberta Jacobson, Stephen L. Kass, Eric Olson, Guadalupe Paz, David Perez, Susan Kaufman Purcell, Andrés Rozental, Alixandre Schijman, Andrew D. Selee, Gary M. Shiffman, Maurice Sonnenberg, Roberto A. Suro, Thomas J. Trebat, Roger Windham Wallace, Amy M. Wilkinson y, en particular, a Karin M. Lissakers, quien tuvo la amabilidad de aceptar la tarea de presidir este comité. Gracias en especial a José W. Fernández, Chappell H. Lawson y Abraham F. Lowenthal, cuya lectura atenta y crítica del proyecto ayudó a mejorarlo en forma inconmensurable, y al presidente del CFR, Richard N. Haass, al director saliente de Estudios, James M. Lindsay, y al director de Estudios entrante, Gary Samore, quienes aportaron valiosos comentarios al manuscrito.

Asimismo, me gustaría brindar reconocimiento a una lista de académicos, políticos y funcionarios gubernamentales radicados en México que tuvieron la gentileza de compartir sus pensamientos sobre la política mexicana y las relaciones entre Estados Unidos y México, cuya extensión hace imposible citarlos a todos. Gracias en especial a Raúl Benítez, Jorge Buendía, Jorge Castañeda, Jorge Chabat, William Duncan, Raúl Feliz, Rafael Fernández de Castro, Rolando García-Alonso, Adriana González Carrillo, Carlos Heredia, Ignacio Marván, Susan Minushkin, Juan Molinar Horcasitas, Alejandro Moreno, Rogelio Ramírez de la O, Luis Rubio, Fausto Zapata y Emilio Zebadúa.

Julia E. Sweig, directora de estudios latinoamericanos del CFR, no sólo logró que este informe se produjera, sino que ofreció agudas observaciones a lo largo del proceso de redacción. Gracias también a los asociados de investigación de Julia, Amanda Raymond y Michael Bustamante, quienes nos mantuvieron a todos dentro del calendario requerido. Por último, este proyecto nunca habría sido posible sin el aliento, consejo, ayuda y apoyo de Robert Suro.

Pamela K. Starr

MAPA



Fuente: www.nationalgeographic.com/xpeditions/atlas/index.html?Parent=mexico.

INFORME ESPECIAL DEL CONSEJO

UNA ELECCIÓN QUE DEFINE

Tras dos décadas de reformas políticas y económicas profundas, aunque incompletas, México se encuentra en una encrucijada. Su economía es hoy una de las más abiertas al comercio internacional y a los flujos de capital entre los mercados emergentes, en agudo contraste con el modelo de desarrollo insular en el cual México confió durante más de medio siglo. El país también llevó a cabo una transición hacia la política democrática durante la década pasada, luego de setenta y un años bajo el gobierno autoritario de un partido único. Muchos comentaristas proclamaron la elección de un líder de oposición a la presidencia, en 2000, como la culminación de este proceso, pero fue sólo un paso importante en una transición prolongada y gradual. El presidente Vicente Fox prometió medidas adicionales que consolidarían las ventajas económicas y políticas previas además de colocar al país en un camino sin retorno para llegar a ser una democracia de mercado plenamente competitiva. En vez de ello, los seis años pasados en México se han caracterizado por un estancamiento político, que deja una agenda inconclusa de cambio estructural esencial para el crecimiento económico de largo plazo, la creación de empleos y la profundización de las prácticas democráticas.

Felipe Calderón Hinojosa, vencedor de la elección del 2 de julio de 2006 en México como candidato del Partido Acción Nacional (PAN) enfrenta muchos de los mismos desafíos de política interna de su predecesor: dependencia fiscal de los volátiles ingresos petroleros, enormes cargas pensionarias que se extienden al envejecer la población del país, inversión insuficiente de capital en el sector energético, decadencia de la competitividad global, débil crecimiento y creación de empleos, corrupción, un estado de derecho inadecuado y aumento de la delincuencia y la violencia. El escaso margen y la calidad contenciosa de la victoria de Calderón también hacen necesarias la reforma electoral y una mayor inversión en el combate a la pobreza para lograr una forma eficaz de gobierno y estabilidad política. La forma en que se atiendan estos problemas durante los seis años de mandato del presidente Calderón determinará el futuro curso económico y político del país..

También Estados Unidos tiene mucho en juego durante la presidencia de Calderón. Encontrar una solución al problema migratorio involucra inevitablemente a México. Se necesita un México con estabilidad política y económica para manejar el flujo de mexicanos a Estados Unidos; hacen falta esfuerzos binacionales coordinados para combatir el narcotráfico y resolver una larga lista de asuntos fronterizos. Un México estable desempeña un papel de importancia para fomentar la seguridad nacional estadounidense. Y un México estable y próspero puede contribuir significativamente a los esfuerzos estadounidenses por garantizar sus suministros energéticos y elevar la competitividad global de sectores importantes de la economía estadounidense.¹ Asimismo, Estados Unidos ha llegado a confiar en México como un aliado importante en el intento de lograr un acuerdo hemisférico de libre comercio y mitigar los esfuerzos del presidente venezolano Hugo Chávez por construir un bloque de estados latinoamericanos en contra de Estados Unidos. La toma de posesión de Felipe Calderón, el 1º de diciembre de 2006, creará una oportunidad para que Estados Unidos vuelva a atraer a su vecino del sur y, por tanto, pondrá a México en el centro de las agendas de política tanto interior como exterior de Estados Unidos.

¹ Para análisis y recomendaciones sobre la relación de México con Estados Unidos y Canadá pueden consultarse, *Building a North American Community, Report of an Independent Task Force (Creación de una comunidad de América del Norte)*, (Council on Foreign Relations, Nueva York, 2005) disponible en inglés y español: www.cfr.org/publication/8102/building_a_north_american_community.html.

POLÍTICA MEXICANA RECIENTE

A diferencia de la mayoría de otras transiciones a partir de la política autoritaria y la economía estatista ocurridas a finales del siglo pasado, el proceso mexicano de reforma fue ordenado, pacífico y gradual, aunque salpicado de significativos saltos hacia delante. Esta evolución ayudó a aliviar las inevitables dislocaciones asociadas al profundo cambio político y económico y, como tal, fue un gran logro. Pero la lenta transición hacia la democracia y la cautela al abordar la liberalización del mercado y una relación más cercana con Estados Unidos tuvieron su precio. El cambio paulatino ha resultado a menudo incompleto, dejando un legado de obstáculos institucionales a futuros avances en políticas.

En el ámbito político, esta transición gradual tiene origen en la notable capacidad del prolongado régimen político autoritario mexicano de ajustar su estructura institucional para sostener su legitimidad política. Los orígenes de la transición se remontan a las reformas electorales de las décadas de 1960 y 1970. Estos cambios incrementaron la representación de la oposición en el Congreso nacional en un esfuerzo exitoso por reducir el descontento popular hacia la respuesta violenta del gobierno a las protestas estudiantiles de 1968. La década de 1980 trajo medidas adicionales destinadas a debilitar el avance de las fuerzas opositoras durante una profunda crisis económica, lo cual permitió la elección a gobernador de un político de oposición, y que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdiera su dominio histórico en la legislatura nacional. Incapaces de forzar la legislación mediante un Congreso que el PRI ya no dominaba del todo, los presidentes Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) negociaron concesiones políticas con la oposición a cambio de obtener la aprobación en el Congreso de sus reformas económicas de alta prioridad. El precio de la oposición fue una serie de reformas electorales que en última instancia produjeron la autoridad electoral independiente de México, el Instituto Federal Electoral (IFE), la cual cuenta con respeto internacional. Esto permitió la elección de una mayoría opositora en la cámara baja del Congreso en 1997, seguida por un presidente de la oposición en 2000.

La euforia que rodeó la, en apariencia, improbable victoria electoral de Fox ocultó el historial de cambio gradual que había facilitado este resultado. La poderosa imagen de un político de oposición que tomaba el control de la tradicionalmente todopoderosa presidencia de México generó en muchos mexicanos y observadores extranjeros la percepción errónea de que la transición a la democracia se había concluido. Sin advertirlo, el gobierno de Fox reforzó esa percepción con su estilo de gobierno. Sin duda, uno de los avances democráticos más importantes de México fue el esfuerzo consciente que el presidente y su gabinete hicieron para evitar el “hiperpresidencialismo” que había caracterizado la forma de gobierno de México durante décadas. Este nuevo modelo de liderazgo presidencial fue esencial para solidificar el potencial democrático inherente en la victoria electoral de un presidente de la oposición en 2000. Sin embargo, también ocultó una cultura política que se había desarrollado dentro de un orden autoritario y la necesidad de realizar cambios más fundamentales en las instituciones políticas del país. Por tanto, la transición democrática de México sigue incompleta y vulnerable a estancamientos y retrocesos potenciales.

El acercamiento de México a la liberalización de la economía fue igualmente cauteloso y gradual, pero salpicado de avances impactantes y retrocesos espectaculares. La decisión de abrirse al comercio internacional, a mediados de la década de 1980, fue repentina y traumática, en especial para las empresas pequeñas y medianas incapaces de modernizar su producción con la suficiente rapidez para sobrevivir. El éxito se debió a la capacidad del gobierno de vender la medida como la única forma de mitigar un mal económico mayor: la inflación rampante. Sin embargo, la privatización y la desregulación se llevaron a cabo en forma mucho más mesurada debido a la fuerte oposición desde el interior del partido gobernante. Algunos de estos políticos temieron el debilitamiento de las fundaciones clientelares o de patronazgo de su poder político producido por la participación estatal en la economía. Otros creyeron con firmeza que las aperturas de mercado beneficiarían sólo a los mexicanos más acaudalados y dañarían el bienestar de las mayorías. Debido a ello, y motivados por ideologías políticas, algunos de estos políticos abandonaron públicamente el partido gobernante en 1987 y formaron un nuevo movimiento político que estuvo a punto de derrotar al PRI en la elección presidencial de 1988. Dada esta polarización de opiniones dentro de la élite política

mexicana, la mezcla resultante de reformas económicas no tuvo el propósito de reducir la participación del Estado en la economía como un fin en sí mismo, sino apenas lo suficiente para recuperar la confianza del sector privado en la capacidad del Estado de administrar la economía nacional y reconstruir la colaboración entre los inversionistas privados y el Estado que suscribió el milagro económico mexicano de las décadas de 1950 y 1960 (aunque ahora con un sector estatal mucho más pequeño que en el pasado). Este proceso truncado dejó cerca de 10 por ciento de la economía del país en manos del Estado y produjo un costoso laberinto de obstáculos regulatorios para las empresas privadas sin mejorar la eficiencia del mercado.

A medida que el capital de inversión regresaba a México, alentado en parte por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que institucionalizó la apertura mexicana a la economía internacional, los dirigentes políticos mexicanos elogiaron el impulso resultante al crecimiento económico como clara evidencia del éxito de su estrategia basada en el mercado. Desafortunadamente, muchos mexicanos culparon a esa estrategia económica por el consiguiente colapso del peso en 1994-1995 y la crisis económica que trajo aparejada. Una caída de 7 por ciento en la actividad económica en 1995, un incremento en el desempleo y los espectaculares y costosos fracasos de los sistemas bancarios y viales recién privatizados provocaron amargura en los mexicanos con respecto a la privatización y reforzaron la postura de políticos que se oponían al modelo económico neoliberal. Cuando la oposición tomó el control del Congreso en las elecciones legislativas de 1997, la reforma económica se detuvo, dejando atrás un amplio conjunto de debilidades estructurales en la economía mexicana que hoy amenazan la capacidad del país para generar crecimiento y empleos.

La transición en las décadas de 1980 y 1990 afectó también la política exterior mexicana, en especial su relación con Estados Unidos. El proceso mediante el cual México transformó su política exterior reflejó su transición económica: impactantes cambios políticos que dieron nueva forma a importantes elementos de la política exterior, aparejados a una resistencia a ir más allá por causa de dudas internas. Antes de la década de 1990, la política exterior mexicana se basaba en amplios principios —la autodeterminación, la no intervención y la resolución pacífica de controversias— en lugar de intereses nacionales específicos. Este enfoque político tenía sentido pragmático en un

país que carecía de capacidad para impedir que las grandes potencias se entrometieran en sus asuntos internos. También era factible porque el modelo insular mexicano de desarrollo económico creó muy pocos intereses económicos que necesitaban protección en el área internacional. Sin embargo, la apertura de la economía mexicana al comercio internacional creó intereses nacionales que sólo podían protegerse participando en la comunidad internacional, entre ellos las necesidades de garantizar el acceso a los mercados y de proteger a los productores nacionales de la competencia desleal. Ya que la gran mayoría de las interacciones económicas internacionales mexicanas se referían a Estados Unidos, las innovaciones de política exterior se enfocaron en las relaciones con ese país.

En menos de cinco años, durante el gobierno de Salinas, las relaciones entre Estados Unidos y México evolucionaron con rapidez a partir de un largo historial de desconfianza y conflicto, aunados al desdén y a la cooperación tras bambalinas, hasta la participación abierta y la colaboración activa. Esta transformación fue impulsada por el interés mexicano en un tratado comercial con Estados Unidos, pero la estrecha colaboración que se desarrolló durante las negociaciones del TLCAN se desbordó en otras áreas de la relación bilateral: la migración, el combate al narcotráfico y la seguridad. La profundización de estos vínculos bilaterales, sin embargo, fue obstruida por la oposición interna en México y por la crisis económica de 1994-1995. Importantes segmentos del público mexicano nunca se sintieron cómodos con este nuevo enfoque de la política exterior. Muchos en la élite política e intelectual, en los medios de comunicación y en la clase media urbana creyeron que esta institucionalización de la dependencia mexicana de Estados Unidos era un error. El papel del TLCAN como símbolo de la nueva relación entre ambos países y su asociación con la mayor apertura económica mexicana también hicieron vulnerable al país tras la crisis económica de 1995. La crisis debilitó al presidente, obligándolo a elegir con cuidado sus batallas políticas. Aunque el presidente Zedillo solidificó la cooperación bilateral establecida por su predecesor, no dio mayor importancia al significado de los vínculos transfronterizos e hizo poco por promover su expansión o su institucionalización formal.

MÉXICO A PARTIR DE 2000

Hacia la elección presidencial de 2000, las transiciones políticas, económicas y de política exterior de las décadas de 1980 y 1990 en México ya habían entrado en una fase acelerada. El triunfo de Vicente Fox, líder de la oposición, partidario del mercado y de Estados Unidos, creó enormes expectativas en México y el extranjero de que el país volvería a echar a andar el proceso de reformas. Sin duda, México ha tenido avances significativos en los últimos seis años. La elección de un presidente de la oposición que alentó el respeto a la legislatura, la judicatura y los gobernadores estatales impulsó enormemente la transformación gradual de la separación constitucional de poderes y el orden político federal. La rendición de cuentas política también se incrementó marcadamente. La aprobación de una ley de transparencia por el Congreso abrió al escrutinio público muchas actividades gubernamentales, y la solidificación de una prensa libre creó un actor dispuesto a explotar la ley de transparencia para hacer públicas prácticas cuestionables del Ejecutivo federal. México también reforzó su colaboración operativa con Estados Unidos en asuntos de seguridad, en la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas y en una larga lista de temas fronterizos que afectan a ambos países.

En el frente económico, el gobierno de Fox reforzó e institucionalizó las políticas fiscales responsables emprendidas por su predecesor. La inflación cayó por debajo de 5 por ciento en 2001 por primera vez en una generación, y permaneció por debajo de 6 por ciento en los cuatro años siguientes. El diestro manejo de la deuda externa del país promovió aún más la estabilidad del tipo de cambio. El déficit primario del presupuesto del gobierno federal se mantuvo en trayectoria descendente y llegó a un equilibrio efectivo en el presupuesto de 2006. Este progreso permitió la aprobación de una nueva ley de presupuesto que creó obstáculos legales para prevenir un déficit presupuestal en el futuro y, de igual importancia, institucionalizó el proceso de aprobación del presupuesto. México también expandió su programa contra la pobreza, Progresas/Oportunidades, que ha alcanzado respeto internacional al ayudar a reducir la pobreza de 54 a 47 por ciento y la pobreza extrema de 24 a 17 por ciento (2000-2004). Además, el gobierno federal alentó la inversión privada que permitió un incremento de la producción en el sector eléctrico.

Pese a estos avances reales, los logros del primer gobierno de oposición elegido democráticamente en México en casi un siglo no fueron suficientes para los profundos cambios políticos y económicos que prometió Fox. Si bien la eliminación del “hiperpresidencialismo” fue un prerrequisito fundamental de la democratización de la política mexicana, solidificar ese logro dependía de eliminar los enclaves autoritarios remanentes, construir capacidad institucional en la legislatura, la judicatura y los gobiernos estatales, incrementar la responsabilidad de los políticos hacia el electorado y fortalecer el imperio de la ley. Aunque la ley de transparencia fue un paso importante, se puede argumentar que la eficacia y la rendición de cuentas de la forma democrática de gobierno en el futuro requieren medidas adicionales, como reelegir a gobernadores y legisladores por periodos consecutivos, poner fin al control sindical sobre cargos en la burocracia federal, garantizar elecciones libres e imparciales en estados y municipios, y reducir la delincuencia relacionada con las drogas y la violencia que impiden a muchos ciudadanos expresar con libertad sus preferencias políticas.

Además, los recientes traspiés del presidente Fox y los errores del IFE en relaciones públicas socavaron intensamente la legitimidad de las instituciones electorales de México a los ojos de casi la tercera parte del electorado. El esfuerzo de Fox en 2005 por someter a juicio político a Andrés Manuel López Obrador, jefe de gobierno de la ciudad de México y aspirante presidencial, aunado a su decisión de bordear los márgenes de la ley en 2006 a fin de promover la candidatura de Calderón, dieron la impresión de que Fox haría cualquier cosa para evitar que el izquierdista López Obrador, líder del Partido de la Revolución Democrática (PRD) llegara a la Presidencia. El deficiente manejo que hizo el IFE del flujo de información que rodeaba el conteo de votos alimentó la profundamente arraigada desconfianza de la izquierda en las instituciones electorales y contribuyó, por tanto, a fomentar la percepción de irregularidades electorales. Para una izquierda que fue excluida de la representación en el Consejo General del IFE y ha sido víctima histórica del fraude electoral, estos acontecimientos condujeron a la predecible conclusión de que Vicente Fox y el IFE se habían coludido para asegurar la victoria de Calderón por medios ilegítimos. Así, la elección presidencial de julio ocasionó un retroceso a la democracia mexicana, pese a ser una de las más limpias en la historia del

país. En consecuencia, el presidente Calderón enfrenta ahora el reto adicional de reforzar la legitimidad de las instituciones electorales de México.

En el ámbito económico, el gobierno de Fox profundizó e institucionalizó avances previos en políticas en vez de adoptar medidas adicionales para asegurar el crecimiento y la estabilidad democrática en el futuro. En consecuencia, la competitividad de la economía mexicana ha caído constantemente en los seis años pasados. (En 2003, México cedió a China su posición como segundo exportador a Estados Unidos.) El país es aún incapaz de generar más que una fracción de los empleos en el sector formal necesarios para absorber a quienes ingresan al mercado de trabajo. Las causas subyacentes de estos problemas económicos son la débil inversión en infraestructura humana y de capital e ineficiencias en los sectores energético y laboral. México no ha implementado aún la reforma fiscal para incrementar la recaudación de impuestos, que se mantiene en una de las tasas más bajas del hemisferio occidental, 11 por ciento del producto interno bruto (PIB). Tal movimiento podría generar los fondos que se necesitan con urgencia para financiar inversiones en infraestructura humana y de capital y reducir a la vez la dependencia del gobierno de los volátiles ingresos petroleros. El país tampoco ha logrado emprender cambios en la compañía petrolera nacional, Pemex, en la cual el descenso en la producción y una profunda escasez de inversión amenazan la viabilidad económica de una empresa que genera la cuarta parte de las exportaciones del país. Por último, la ley laboral mexicana no se ha revisado para permitir el aumento de flexibilidad característico de los modernos mercados de trabajo y alentar la democracia y la transparencia sindical que eliminaría la práctica tradicional de los líderes sindicales mexicanos de enriquecerse a expensas de los trabajadores y de la eficiencia económica. Entre tanto, la carga pensionaria del gobierno mexicano ya es más alta que el PIB nacional, y crece con rapidez.

El presidente Calderón heredará esta agenda política y económica pendiente. La falta de progreso en los seis años pasados no se debe a una comprensión deficiente de la naturaleza o la profundidad de estos problemas. El gobierno de Fox llegó al poder el 1 de diciembre de 2000 con la promesa de profundizar las prácticas democráticas y poner en marcha cambios fiscales de largo alcance en política fiscal, energética y laboral. Desde entonces, el debate político en el país ha girado en torno a cuáles reformas serían mejores

y cómo llevarlas a cabo, no si son necesarias. Como quedó claro en la elección presidencial de 2006, los mexicanos están muy divididos en cuanto al equilibrio de fuerzas entre el Estado y el mercado que debe definir estas reformas; sin embargo, la parálisis en políticas económicas en los seis años pasados no fue el resultado inevitable, por tres razones. Primero, trabajar con la oposición para llegar a un acuerdo es un desafío inherente al proceso democrático de hacer política. Segundo, Fox ha sido un presidente muy popular en todo su periodo, lo cual refleja en parte el respeto tradicional de los mexicanos a la presidencia, pero también se debe al afecto popular hacia el hombre que derrotó al PRI y llevó la democracia a México. Tercero, el debate sobre política económica ya no está dividido entre quienes favorecen una solución basada casi exclusivamente en el mercado y quienes prefieren la dirección estatal de la economía. En los pasados veinte años, el debate entre el Estado y el mercado se ha deslizado poco a poco hacia el centro político, y el desacuerdo actual es sobre las proporciones adecuadas de cada uno. A principios del siglo XXI, esta moderación debió haber vuelto más fácil, que en el pasado, el diseño y la aplicación de medidas políticas. En vez de ello, el Ejecutivo mexicano fue obstaculizado.

El principal culpable fue una serie de factores que socavaron la gobernabilidad a lo largo del gobierno de Fox. Para determinar sus probables consecuencias en el largo plazo es esencial entender la naturaleza de estos obstáculos, y en particular el equilibrio entre las barreras estructurales y las de naturaleza más transitoria para la forma eficaz de gobierno. Como se ha visto en los seis años pasados, no basta con proponer ajustes técnicos viables a los problemas políticos y económicos de México; convertir las propuestas en políticas requiere la capacidad política de actuar. Por tanto, el impacto de las elecciones de 2006 en México y de las relaciones con Estados Unidos depende en gran medida del clima de diseño de políticas que reciba a Calderón, cómo interactúa con sus preferencias y capacidades políticas particulares, y su consiguiente habilidad para atender la agenda de reformas pendientes de México. En circunstancias tan complicadas, lograr avance en cualquier número de temas será una tarea delicada y difícil.

OBSTÁCULOS A LA GOBERNABILIDAD EN MÉXICO

El ambiente para diseñar políticas en México se caracteriza por obstáculos estructurales a la formación, la aprobación y la adopción de políticas públicas. Aunque el país está culturalmente acostumbrado a un presidente fuerte, los poderes legislativos de la presidencia mexicana son en realidad muy limitados. Los poderes autoritarios asociados tradicionalmente al cargo fueron consecuencia de un monopolio político, más que de la Constitución mexicana. Durante décadas, el PRI se las arregló para controlar todos los niveles y ramas del gobierno. La estructura jerárquica y disciplina que caracterizaron las operaciones internas del PRI garantizaron que los miembros del partido siguieran los dictados del presidente en vez de responder a las necesidades de los electores o cumplir el mandato constitucional de la institución política que ocupaban. Sin embargo, repetidas crisis económicas, desde mediados de la década de 1970 hasta mediados de 1990, combinadas con la creciente educación y urbanización, socavaron el monopolio político del PRI. La elección de un Congreso dominado por la oposición en 1997, y de un presidente de oposición procedente de un partido minoritario en 2000, eliminó los enormes poderes extraconstitucionales de la presidencia mexicana. La iniciativa de diseñar políticas de los presidentes democráticos mexicanos está constreñida como nunca antes por límites constitucionales a la autoridad política del cargo.

La Constitución mexicana, de manera no muy distinta a la de Estados Unidos, establece la separación de poderes entre el ejecutivo, el legislativo —bicameral— y el judicial. También crea un sistema federal de gobernabilidad que concede a los estados y municipios considerable autoridad de gobierno. Gracias a la autoridad del ejecutivo sobre una burocracia nacional con leyes débiles de servicio civil, los límites al poder presidencial se equilibran por una amplia influencia sobre el diseño y la aplicación de las políticas. El presidente también tiene la facultad de vetar casi todas las leyes en todo o en parte. Sin embargo, su capacidad de impulsar la agenda política de su preferencia en el Congreso mexicano se ve restringida por una serie de obstáculos estructurales para formar una mayoría legislativa. Las preferencias de votantes y la ley electoral han dividido los escaños en la legislatura nacional entre tres partidos grandes y varios

pequeños, lo cual desde 1997 ha impedido que un partido tenga mayoría. El desafío de construir una mayoría se complica además por una relativa unidad y disciplina que tradicionalmente ha caracterizado a esos partidos, y por las profundas diferencias programáticas y enemistades personales que los separan. El presidente también debe tratar con la influencia de los gobernadores sobre los representantes de sus estados en el Congreso nacional, con numerosos legisladores que representan los intereses de los sindicatos y con el poder político de los sumamente concentrados intereses empresariales del país.

Esta combinación de obstáculos para la formación de una mayoría integrada por legisladores de varios partidos, que apoyara las iniciativas presidenciales, fue reforzada por la naturaleza contenciosa de la elección presidencial de 2006. La izquierda mexicana se negó a reconocer la legitimidad de la victoria de Calderón y bloqueó durante ocho semanas las calles principales que conducen al centro de la ciudad de México en un esfuerzo infructuoso por revertir este resultado. La izquierda ha prometido usar su poder en la legislatura, donde controla casi la tercera parte de los escaños, y su probada capacidad de movilizar en las calles a simpatizantes de sindicatos y activistas para bloquear la agenda económica de Calderón, basada en el mercado. Esta decisión hace que el apoyo legislativo del PRI sea necesario para la formación de una mayoría en el Congreso, algo que el PRI espera explotar para obtener importantes concesiones del gobierno de Calderón. Sin embargo, la contundente derrota del antes partido gobernante en México en la elección de 2006 (el PRI perdió la mitad de sus escaños en el Congreso) ha dejado a sus miembros sin una agenda común o interlocutores claros con el equipo de Calderón. .

Pero ello no significa que el presidente Calderón esté destinado a experimentar el mismo conflicto ejecutivo-legislativo y el estancamiento en políticas económicas que caracterizaron al gobierno de Fox. Gobernar México fue particularmente difícil después de la elección del primer presidente de oposición a causa de un conjunto adicional de condiciones asociadas a esta fase temprana de la transición democrática mexicana. Después de más de setenta años de gobierno de un solo partido, los partidos políticos y los políticos mexicanos requerían tiempo para ajustarse a las nuevas reglas de la política democrática. Los conceptos de oposición leal, de un partido gobernante

institucionalmente independiente del presidente, del toma y daca de las negociaciones políticas, e incluso de gobernar con mayoría eran ajenos a la mayoría de los mexicanos hasta fechas muy recientes. Además, en una democracia en transición la división precisa de poderes entre las distintas ramas de gobierno no está definida con claridad. De 2001 en adelante, los legisladores y gobernadores mexicanos han guardado celosamente su recién adquirida función de diseñar políticas, e incluso se han resistido a expandirla, con frecuencia a expensas de la gobernabilidad.

Con el tiempo, sin embargo, han disminuido los recelos institucionales que han obstruido la cooperación política durante los pasados seis años. Los veredictos de la Suprema Corte, que ha logrado nueva autonomía, han mostrado su capacidad y voluntad de prevenir que la presidencia reviva su dominio histórico sobre el Congreso y los estados. El paso del tiempo también ha ofrecido una superficial pero importante experiencia con una política democrática que ha suavizado algunas de las tendencias autoritarias de la cultura política mexicana. Y los errores estratégicos del gobierno de Fox han dado lecciones prácticas sobre un gobierno democrático en México que Calderón y su equipo han dado claras muestras de haber asimilado. La capacidad del presidente Calderón de gobernar a México con eficacia también se beneficiará del control por su partido de 41 por ciento de los escaños de la legislatura, así como de puntos programáticos en común con otros partidos y políticos. Si bien no podrá formar una coalición gubernamental permanente, su partido debe ser capaz de crear mayorías legislativas sobre propuestas no controvertidas y sobre una base de tema por tema.

Felipe Calderón gobernará un país caracterizado por un Congreso dividido, que representa a una población dividida: por partidos políticos separados debido a profundas disputas programáticas, ideológicas y personales; una izquierda disgustada, organizada y altamente motivada; un PRI que no se ha reformado y carece de líderes; gobernadores que luchan por expandir su aún limitada autonomía, y líderes sindicales y empresariales que buscan preservar sus privilegios tradicionales. La tarea de transformar esta materia prima política en avances sustanciales en políticas no será fácil para el presidente Calderón, pero tampoco imposible. Es improbable que México experimente otra racha de reformas políticas drásticas en los próximos seis años, pero tampoco es proclive a caer en crisis económica o retroceder en democracia.

IMPLICACIONES PARA ESTADOS UNIDOS

SOCIEDAD DURADERA A UNA PRUDENTE DISTANCIA

En la mente de los responsables políticos de Estados Unidos impera la pregunta de cómo afectará el resultado electoral de 2006 en México a la relación bilateral a lo largo de la complicada frontera compartida de 3,200 kilómetros. El gobierno de Fox aprovechó la amplia autoridad del poder ejecutivo sobre política exterior para impulsar una agenda internacional activista, diseñada para promover intereses nacionales mexicanos específicos. Por primera vez en su historia, México solicitó un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU, reforzó su apoyo a los derechos humanos y la democracia en América Latina y buscó activamente una relación muy estrecha con Estados Unidos, con la política migratoria como eje. Este cambio de largo alcance en la política exterior mexicana encontró cuatro obstáculos: la reticencia de su ciudadanía, la abierta oposición de muchos políticos y formadores de opinión del país, casados con la política exterior tradicional; la política estadounidense, y la guerra en Irak.

Los primeros dos obstáculos crearon polémica sobre esta nueva forma de hacer política exterior, presionando al gobierno de Fox a lograr resultados que justificaran este acercamiento a Estados Unidos. Sin embargo, las realidades de la política interna estadounidense dificultaron lograr avances tangibles en los asuntos transfronterizos que dominaron la agenda bilateral. Esta realidad se hizo particularmente evidente en la búsqueda de un acuerdo bilateral sobre migración, en especial después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Luego, la guerra en Irak colocó inesperadamente al gobierno mexicano en una posición política desafortunada y difícil. Como miembro del Consejo de Seguridad de la ONU, el gobierno de Fox tuvo que elegir entre enardecer a la opinión pública interna al votar con Estados Unidos por la guerra, o votar contra la resolución e irritar a Estados Unidos. Una vez que quedó claro que la resolución de guerra no se aprobaría, Estados Unidos la retiró, y liberó al gobierno mexicano de tan difícil elección. Sin embargo, el canciller mexicano anunció en público que México no habría votado a favor. El anuncio enfureció al gobierno estadounidense y

enfrió toda la relación bilateral. (Durante varios días el presidente George W. Bush se negó a devolver la llamada telefónica del presidente mexicano y evitó reunirse con él en privado durante cinco meses.)

En vez de avanzar hacia un acuerdo que habría garantizado flujos migratorios durante muchos años por venir, México se enfrentó a crecientes sentimientos restrictivos en Estados Unidos que a la larga llegaron al Congreso en 2005 y 2006, lo cual dejó en muchos mexicanos un sentimiento de desilusión y de que se les había faltado al respeto. Al final del día, cada país se sintió defraudado por el otro. Es probable que la naturaleza desintoxicante de estas experiencias lleve a Calderón a alejar al país del estrecho abrazo de Estados Unidos, y reanude los esfuerzos de México por construir nexos con el resto de América Latina.

Esto no significa, sin embargo, que México se vuelva hostil a Estados Unidos, se adhiera a la izquierda latinoamericana o ponga fin a su participación en instituciones internacionales. El país se da cuenta de que su futuro está ligado inevitablemente al de su vecino del norte: de ahí obtiene dos terceras partes de sus flujos de capital extranjero y prácticamente todos los 20,000 a 25,000 millones de dólares anuales en remesas de emigrantes. También envía a Estados Unidos cerca de 90% de sus exportaciones, y más de 80% de los turistas que lo visitan son estadounidenses. No se puede dar el lujo de separarse a fondo de su vecino. Asimismo, la población mexicana en general apoya una relación cálida con Estados Unidos.

De hecho, tras bastidores la relación se ha vuelto cada vez más institucional y estable. El mecanismo de resolución de controversias del TLCAN (al igual que la Organización Mundial de Comercio, OMC) ofrece un marco formal para resolver conflictos comerciales, y tanto la cooperación en asuntos de seguridad como los esfuerzos por combatir el narcotráfico son cada vez más estrechos e institucionales. Más allá de quién ocupe la presidencia de México, de poco serviría a los intereses nacionales del país estrechar vínculos con la izquierda radical latinoamericana. La mayoría de los mexicanos entiende que tal política tendría poca ventaja práctica, sobre todo en vista del daño que causaría a la tan importante relación con Estados Unidos.

POLÍTICA EXTERIOR DE CALDERÓN

Felipe Calderón dará a la política exterior mexicana un cambio de tono, más que un cambio marcado de contenido. Continuará dando prioridad a los intereses nacionales sobre los principios políticos, promoverá el comercio internacional, la democracia y los derechos humanos, y participará activamente en instituciones internacionales como el Consejo de Seguridad de la ONU. Pero Calderón también promete un retorno a una preferencia semejante a la de Zedillo por la estrecha colaboración con Estados Unidos, pero sin una cálida adhesión pública. Esto irá aunado a esfuerzos por renovar la relación histórica de México con sus primos culturales de América Latina. Calderón trabajará en restablecer los vínculos diplomáticos con Cuba y la izquierda radical luego de varios años de enfrentadas relaciones con Fox, aunque no es probable que tenga mucho éxito en el caso de Venezuela. Cortejará activamente a la izquierda moderada de la región como parte de un esfuerzo por poner a América Latina en la agenda de la política exterior mexicana y de ese modo ubicar al país de nuevo en su posición histórica en el hemisferio: con un pie en América del Norte y otro en América Latina. La decisión del presidente electo Calderón de realizar una gira por América Latina como primer periplo al extranjero tuvo la intención de dar una señal de este cambio de política, giro que también rinde dividendos en el ámbito interno puesto que su oposición más fuerte se distribuye a su izquierda política. Por último, así como Estados Unidos no será el centro de su política exterior, ésta no será el eje de su presidencia. Dados los enormes retos internos que enfrenta, no es probable que Felipe Calderón dedique tanta atención a la política exterior como lo hizo Vicente Fox durante la primera mitad de su gobierno.

EL TEMA MIGRATORIO

Sobre el tema de la migración, es difícil hablar de un enfoque específico de Calderón porque en general los mexicanos tienen un solo parecer al respecto. Coinciden en que si bien el tema migratorio es una preocupación dominante en la política exterior, ya no debe definir los tratos con Estados Unidos como ocurrió en el gobierno de Fox. También

aceptan, en principio, la responsabilidad de México de ayudar a manejar el flujo migratorio creando más y mejores empleos, ayudando a administrar un programa de trabajadores temporales y reconociendo las inquietudes estadounidenses en materia de seguridad. Y todos aceptan que controlar la frontera es derecho soberano de Estados Unidos. Pero los mexicanos insisten también en que Estados Unidos tiene la responsabilidad de proteger los derechos humanos de los mexicanos que cruzan la frontera, y favorecen la amnistía para los que viven y trabajan sin documentos en el vecino del norte. Luego de la promulgación de la ley estadounidense que aprueba la construcción de un muro fronterizo de doble capa a lo largo de más de 1,100 kilómetros de la frontera, los mexicanos comienzan también a entender que la tolerancia del país del norte a los flujos migratorios masivos y sin control ha llegado a su límite. Entre los políticos mexicanos, esta conciencia deriva también del creciente reconocimiento de que su país enfrenta un problema similar: un creciente flujo de migrantes indocumentados que cruzan desde América Central.

El nuevo ambiente de la política migratoria ha alentado al equipo de Calderón a empezar a considerar qué está dispuesto a dar a Estados Unidos a cambio de que continúe el acceso al mercado laboral de éste. Entre las posibles concesiones está una propuesta de elevar la vigilancia de la frontera norte del país y pláticas sobre la forma en que México puede construir la capacidad institucional de administrar cualquier programa de trabajadores temporales que aprobara el Congreso estadounidense. Pero la eficacia de estas propuestas enfrenta tres enormes obstáculos: la opinión pública mexicana, las limitadas capacidades de aplicación de la ley que tiene el país, y el proceso inevitablemente lento de creación de empleos. La mayoría de los mexicanos sigue creyendo que la economía estadounidense depende demasiado de la mano de obra de los inmigrantes como para que Washington limite seriamente el flujo. Les resulta difícil entender que las preocupaciones por la seguridad y las presiones políticas internas en Estados Unidos podrían sobrepasar a la necesidad económica que perciben. Los mexicanos tienden a interpretar los esfuerzos legislativos hacia la restricción como posturas racistas, que la comunidad empresarial estadounidense impedirá que culminen en leyes, y no como un reflejo real de la preocupación del público por las implicaciones fiscales y de seguridad de los cuantiosos flujos migratorios. Esta percepción impide a la

mayoría de los mexicanos pensar con seriedad en lo que su país puede hacer para evitar una reducción sustancial en su acceso al mercado laboral estadounidense, pese a saber que tal eventualidad le sería catastrófica. Entre tanto, la vaga promesa de Calderón de contribuir a un acuerdo migratorio integral patrullando las fronteras mexicanas y creando empleos no es creíble. México carece de recursos y de voluntad política para evitar que los emigrantes crucen sin documentos su frontera con Estados Unidos. La falta de adiestramiento y equipo, la baja paga y corrupción que caracterizan a la mayoría de las dependencias estatales y locales de aplicación de la ley en México hacen casi imposible que pueda patrullar su lado de la frontera. También es difícil imaginar que un presidente mexicano pague el precio interno de negar a un ciudadano o ciudadana de su país su derecho constitucional a emigrar. En el frente del empleo, incluso un programa de creación de empleos sumamente exitoso apenas atenuaría en el corto plazo el flujo migratorio. Se necesitarán años de crecimiento vigoroso para que la economía mexicana cree empleos suficientes que absorban a todos los que recién ingresan al mercado laboral y los mantengan en el país, y muchos más para revertir la difundida percepción de que el futuro es más brillante al norte de la frontera.

SEGURIDAD Y DROGAS

Dado que el actual panorama político mexicano hará extremadamente difícil construir una mayoría legislativa para la mayor parte de su agenda económica, Felipe Calderón planea enfatizar la seguridad pública en su paquete legislativo inicial. Motivados por una reciente intensificación de la violencia criminal asociada al tráfico de drogas, los tres candidatos a la presidencia propusieron durante la campaña una profunda reestructuración del aparato mexicano de aplicación de la ley. Sus propuestas comprendían la creación de una fuerza policiaca nacional, mejor coordinación federal con las autoridades estatales y locales, y esfuerzos por reducir la influencia de los narcotraficantes en las dependencias encargadas de aplicar la ley. También insistían en esfuerzos paralelos para prevenir la delincuencia mediante el mejoramiento de la imparcialidad judicial y la creación de empleos. El fuerte apoyo del PRI a las reformas

sobre seguridad pública debe mejorar las oportunidades del presidente Calderón de lograr avances importantes en este tema a principios de su gobierno. México entiende también que la seguridad nacional está intrincadamente interconectada con la de Estados Unidos, y la actitud del país hacia el narcotráfico ha cambiado visiblemente en los dos años pasados. La guerra entre Estados Unidos y los cárteles de Sinaloa y del Golfo ha incrementado drásticamente la cantidad y brutalidad de la violencia relacionada con las drogas en México, a la vez que expande la violencia lejos de la frontera, hacia las zonas del centro del país y las turísticas costeras. Calderón, por tanto, continuará la estrecha cooperación mexicana con Estados Unidos en seguridad fronteriza y combate al narcotráfico, si bien con restricciones impuestas por la sensibilidad histórica de los mexicanos a permitir que fuerzas militares y policiales estadounidenses operen en su territorio.

COMERCIO Y COMPETITIVIDAD

La capacidad del gobierno de Calderón para enfrentar los retos económicos internos examinados antes en este informe también interesa mucho a Estados Unidos. La capacidad mexicana de crear más y mejores empleos es obviamente crítica para cualquier solución de largo plazo al problema migratorio. Elevar la competitividad de la economía mexicana también contribuirá a sostener su papel de importante socio comercial de Estados Unidos y, por tanto, a impulsar la competitividad internacional de la economía estadounidense.. Empresas estadounidenses dependen en gran medida de instalaciones productivas y de proveedores en México para reducir el costo de sus insumos. . Alrededor de 80 por ciento del comercio estadounidense con México se da entre industrias, diseñado para incrementar la competitividad global de empresas estadounidenses. En una economía global dominada por la producción de bajo costo, pero cada vez más sofisticada, de países como China e India, la integración de tecnología estadounidense con producción mexicana de bajo costo continuará siendo una herramienta importante para sostener la ventaja competitiva global de Estados Unidos y de América del Norte en el futuro. Si bien el equipo de Calderón ha decidido posponer la

reforma fiscal, laboral y energética a causa de la resuelta oposición de la izquierda nacional, ha colocado la reducción de la pobreza, el desarrollo de capital humano y la creación de empleos en el centro de la agenda legislativa para 2007.

La capacidad mexicana de reformar su sector petrolero es también de gran importancia para Estados Unidos. México es actualmente el segundo proveedor de petróleo del mercado estadounidense. Debe encontrar una forma políticamente viable de acceder a los recursos financieros y técnicos necesarios para sostener su nivel actual de producción y de esa forma garantizar la seguridad de las exportaciones petroleras mexicanas a Estados Unidos en las décadas futuras.

RECOMENDACIONES SOBRE POLÍTICAS

Dada la complejidad de la relación bilateral y la profundidad de la mutua dependencia de los dos países, ¿cómo puede Estados Unidos traducir el resultado de las elecciones presidencial y legislativas mexicanas en una mayor cooperación con su vecino del sur? ¿Cómo debería responder México? Si bien Estados Unidos se sintió justificadamente desilusionado con las tardías y tibias expresiones de solidaridad de México después del 11-S y su falta de apoyo a la guerra en Irak, los funcionarios estadounidenses parecen haber subestimado la profundidad del desencanto mexicano por haber descendido en la agenda de la política exterior estadounidense. México se siente poco apreciado por Estados Unidos y ahora poco respetado por el tono del debate migratorio en el Congreso estadounidense. Los sentimientos lastimados y el orgullo herido en ambos lados de la frontera han limitado la cooperación en políticas en forma inevitable. Estados Unidos debe tomar la iniciativa en cambiar el tono de la relación acercándose al nuevo presidente de México como un valorado socio en políticas, y México debe corresponder pensando con realismo en el tema migratorio y acometiendo la agenda económica y de seguridad pendiente en el ámbito interno.

MIGRACIÓN

- Estados Unidos ya no debe considerar la posibilidad de negociar un acuerdo migratorio bilateral con México. Determinar la forma de controlar sus fronteras es una decisión de política interna y que los ciudadanos estadounidenses y sus representantes no están dispuestos a compartir con su vecino del sur. Esta reticencia sólo se ve fortalecida por la limitada capacidad de México de patrullar sus fronteras, componente esencial de cualquier acuerdo migratorio. Ante esta realidad, cualesquier indicación de Estados Unidos de estar dispuesto a negociar el establecimiento y/o adopción de una política migratoria simplemente pondría a México en la ruta de una

nueva desilusión a manos de Estados Unidos. Es necesario eliminar esta molestia, persistente en la relación bilateral en los últimos seis años.

- El Congreso estadounidense debe darse cuenta de que no hay una solución rápida a la inmigración indocumentada. Es logísticamente imposible retirar por la fuerza a un número significativo de los más de 6 millones de mexicanos que viven sin documentos en Estados Unidos. Tampoco es factible cerrar la frontera sur a los flujos migratorios o detener en el corto plazo el empleo de trabajadores no autorizados. La migración indocumentada desde México ha ganado impulso durante varias décadas debido a poderosas fuerzas demográficas y económicas en ambos lados de la frontera, y se requerirá la aplicación paciente de políticas consistentes en varios frentes y a lo largo de muchos años para comenzar a regular este flujo humano. Entre estas políticas podrían estar los controles fronterizos, la aplicación de sanciones a empleadores, la legalización migratoria por méritos y nuevos caminos de migración documentada, incluido un programa de trabajadores huéspedes. Sea cual sea la mezcla de políticas, sin embargo, el público estadounidense y sus representantes deben partir de la conciencia de que cambiar las pautas migratorias con origen en México será un proceso largo y gradual.
- Si Estados Unidos toma con seriedad el propósito de reducir la migración originada en México, debe ayudarlo a crear los 500,000 nuevos empleos necesarios cada año para los emigrantes potenciales. Debe aceptar que su vecino del sur es un país en desarrollo, aunque avanzado, que se beneficiaría de la asistencia en sus esfuerzos por dar empleo a una fuerza de trabajo en rápida expansión. Mientras México no pueda emplearlos dentro del país, emigrarán, y por consiguiente esa asistencia no es un acto de caridad, sino de procura de los intereses estadounidenses.
- La clave para apoyar a México no es la ayuda, sino un comercio más justo. Estados Unidos debe dejar de insistir en que México acepte exportaciones agrícolas subsidiadas, como el pollo y el maíz. Debe dejar de bloquear importaciones de bienes mexicanos que son más competitivos que los productos estadounidenses (atún y cítricos, por ejemplo) y permitir que los transportistas mexicanos compitan en términos justos con sus contrapartes del otro lado de la frontera. Y debe considerar permitir que México proteja sectores de su economía interna que generan gran

cantidad de empleo. Debe aceptar que si México no puede exportar bienes a su principal socio comercial, está destinado a exportar su mano de obra.

- Estados Unidos debe expandir las garantías crediticias ofrecidas por la Overseas Private Investment Corporation (OPIC), y dirigir esos fondos a inversiones en sectores de mano de obra intensiva de la economía mexicana. También debe revivir y expandir los programas de educación, infraestructura e inversión de la Alianza para el Desarrollo. Al concentrarse en aquellas partes de México que se han beneficiado menos del TLCAN, este programa de asistencia ayuda a alentar la creación de empleos en regiones expulsoras de emigrantes.
- Por su parte, México debe dejar de insistir en negociaciones bilaterales sobre migración con Estados Unidos. Debe aprender del fracaso de esta estrategia durante el gobierno de Fox. Dado el actual clima político en Estados Unidos, la preferencia mexicana por la regularización y un programa amplio de trabajadores huéspedes es problemática en el mejor de los casos. Las fuertes presiones “restrictivas”, evidentes en particular en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, y la limitada credibilidad de México en los círculos políticos estadounidenses al prometer patrullar sus fronteras para controlar una mayor emigración significan que cualquier negociación bilateral se quedará inevitablemente corta respecto a las aspiraciones mexicanas.
- México debe desarrollar un plan claro y factible para poner en práctica cualquier programa de trabajadores temporales que el gobierno estadounidense pudiera aprobar. No basta con expresar la disposición de cooperar con la realización de tal programa. Para ser digno de crédito, el gobierno mexicano necesita diseñar un plan que evalúe a quienes participan en él. Una capacidad probada de medir las aptitudes laborales y la experiencia de migrantes potenciales, y sobre todo de verificar sus antecedentes, enviará el mensaje de que México es un socio serio y confiable de Estados Unidos en este aspecto.

COMPETITIVIDAD NORTEAMERICANA

- La mejor forma en que Estados Unidos puede ayudar a México a llevar a cabo las reformas fiscal, energética y laboral requeridas para elevar la competitividad mexicana y estadounidense es tener paciencia y permanecer en calma. Como este informe ha indicado, emprender estos cambios políticos será difícil y consumirá tiempo. También es probable que muchas de las propuestas sobre políticas y de los acuerdos negociados no reflejen lo que es ideal para Estados Unidos. Sin embargo, los políticos y expertos estadounidenses deben aceptar que estas decisiones son asuntos de política interna para México. A medida que el país se esfuerza por llevar a cabo estas reformas, el “consejo” proveniente de Estados Unidos y en especial de cualquiera de los tres poderes de su gobierno será contraproducente. Se recibiría como interferencia no solicitada en los asuntos internos de México y, como tal, es probable que socave en vez de promover el cambio de política propuesto.
- Estados Unidos también puede ayudar a México a desarrollar su infraestructura humana y de capital aumentando los programas vigentes para capacitar a los maestros rurales, proporcionar becas a estudiantes y determinar la viabilidad de grandes proyectos de infraestructura. La competitividad norteamericana depende de la capacidad de México de mejorar la cantidad y calidad de su fuerza laboral y de su red de transportes y comunicaciones. El mayor obstáculo para lograr este objetivo es una escasez de capital de inversión. Programas estadounidenses de asistencia con objetivos determinados, que complementen los esfuerzos de actores privados y del gobierno mexicano, pueden tener un impacto que excedería con mucho su valor monetario.
- México debe encontrar la forma de superar las disputas políticas que han obstruido reformas económicas esenciales durante casi una década. Dadas las diferencias de opinión sobre política económica en el país y el hecho de que ambas cámaras del Congreso mexicano están divididas entre varios partidos políticos, realizar el cambio de políticas depende del acuerdo político. El presidente, los políticos y los partidos deben detener su combate incesante. Deben dejar de insistir en su versión ideal de la reforma y encontrar un terreno común en el que la mayoría pueda coincidir. Ni

México ni América del Norte en su conjunto pueden permitirse seis años más de estancamientos en política fiscal, energética y laboral, que se traduce en falta de inversión en infraestructura humana y de capital, la continuada descapitalización de Pemex y costos laborales no competitivos.

- México debe también dejar de pedir a Estados Unidos que financie un fondo de desarrollo regional de gran escala. Los bajos niveles de apoyo público estadounidense a programas de ayuda internacional de cualquier tipo impiden que tal propuesta tenga futuro en el Congreso estadounidense, incluso en las mejores épocas. Y la actual necesidad de recortar el gasto gubernamental para reducir el déficit presupuestario hace aún menos viable esta propuesta en términos políticos. Al continuar la insistencia en tal fondo de desarrollo, México desperdicia su limitado capital político en Estados Unidos, a la vez que distrae tiempo y atención de programas de desarrollo más pequeños y viables. Además, el enfoque primario de la relación financiera debe ser en el comercio o la inversión, más que en la ayuda.

SEGURIDAD

- Estados Unidos debe redoblar sus esfuerzos actuales por ayudar a México a construir sus capacidades de aplicación de la ley. La falta de seguridad para inversionistas extranjeros, sobre todo en la región fronteriza, y la limitada capacidad mexicana de enfrentar a los cárteles de la droga son una amenaza directa a los intereses estadounidenses. Para asegurar su frontera sur y promover su competitividad económica global, Estados Unidos necesita ayudar a México a mejorar sus capacidades de combate a la delincuencia. En este contexto, la cooperación entre las fuerzas armadas de ambas naciones debe continuar y profundizarse. Estados Unidos debe elevar la asistencia técnica y financiera para apoyar los esfuerzos mexicanos por mejorar la capacitación, remuneración y eficacia de sus fuerzas policiales federales y estatales, pero sin dejar de entender la reticencia mexicana a permitir que personal estadounidense para la aplicación de leyes opere en suelo mexicano, y de sensibilizarse a ella. Y se debe expandir sustancialmente el programa actual de la

Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) estadounidense para promover la reforma judicial y la capacitación.

- México debe adoptar el compromiso financiero y político para responder con fuerza a sus crecientes problemas de seguridad. Si bien los dos presidentes anteriores adoptaron importantes iniciativas para debilitar a los cárteles de las drogas, estas iniciativas no han sido insuficientes. Entre tanto, prácticamente no ha habido avance alguno en reducir la alta incidencia de delitos comunes en el país. El avance depende de mejorar la calidad de la aplicación de la ley e incrementar la confianza pública en esas instituciones. Con este fin, todos los niveles del gobierno deben dirigir mayores recursos fiscales a la capacitación y remuneración de los oficiales de policía y la judicatura, castigar con severidad la corrupción en las dependencias encargadas de aplicar la ley y promover activamente la colaboración entre las fuerzas policiales federales y locales. México debe también emprender una cruzada nacional contra la corrupción policial y judicial, diseñada para inculcar en la conciencia pública el vínculo entre la corrupción y la inseguridad y para lograr el apoyo directo de la ciudadanía a esta lucha.
- Si México tiene el serio propósito de mejorar el ambiente de seguridad dentro de sus fronteras, también necesita superar su susceptibilidad histórica respecto a las operaciones conjuntas con las agencias estadounidenses de inteligencia y aplicación de leyes. Estas agencias poseen una riqueza de experiencia en enfrentar a la delincuencia organizada, en seleccionar y capacitar reclutas policiales, y en investigaciones penales, que podría dar un fuerte impulso a las reformas en seguridad en México. Aceptar tal asistencia, inclusive la estrecha colaboración a nivel de mando con personal estadounidense en territorio mexicano, será políticamente difícil en un país que durante largo tiempo ha abrigado desconfianza hacia su vecino del norte. Pero es un elemento importante para construir una solución al creciente problema de seguridad en México.

CONCLUSIÓN

De manera inevitable, la presidencia de Felipe Calderón tendrá importantes consecuencias para Estados Unidos, sencillamente porque el nuevo presidente enfrenta un conjunto muy amplio y significativo de desafíos y oportunidades. Vale la pena repetir que, si bien en algunos momentos habrá seguramente fricciones bilaterales, un choque prolongado de ideologías entre Estados Unidos y México es improbable porque Calderón comparte muchas de las ideologías y aspiraciones esenciales de muchos funcionarios estadounidenses. El tono de la relación dependerá en gran medida de la forma en que el gobierno de Bush y su eventual sucesor traten a México y a su nuevo presidente. Dadas las disparidades de riqueza y poder, esta relación no está cerca de ser entre iguales, ni siquiera entre aliados. Es probable que se requiera algo de tolerancia y paciencia de Washington en tanto el equipo de Calderón imprime un nuevo rumbo a la relación bilateral. Pero esa desviación, sea cual sea su tono y su coloración, también ofrecerá una oportunidad. Será un buen momento para empezar de nuevo y enterrar el legado de oportunidades perdidas y sentimientos heridos construido en los últimos años.

La tan esperada resolución de la reñida elección mexicana ofrece a Estados Unidos una apertura para atraer a un vecino que redefine su cultura política, sus instituciones y su lugar en el mundo. Sacar el mejor partido de esa apertura requerirá de destreza diplomática en México y cuidadoso manejo político en Estados Unidos, dadas las susceptibilidades en ambos lados de la frontera, algunas de larga data y otras de cuño reciente. También hará falta alimentar una relación de trabajo positiva entre los presidentes de ambas naciones. Todos esos esfuerzos valdrán la pena para Estados Unidos, considerando lo que México tiene que ganar o perder en los próximos seis años. Dados los desafíos inevitables que enfrentará, el éxito de Felipe Calderón, en sus propios términos, será de beneficio fundamental para los intereses estadounidenses.

ACERCA DE LA AUTORA

Pamela K. Starr es analista del Grupo Eurasia y profesora de estudios latinoamericanos en la Georgetown University. Antes fue profesora de economía política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, en la ciudad de México, durante ocho años. Es activa conferenciante, comentarista y escritora en temas de política y economía política mexicana, y sobre el proceso de elaboración de la política económica. La doctora Starr es autora de una serie de artículos y coeditora de un libro sobre política y economía política de América Latina, y ha dado conferencias en todo el hemisferio a una amplia gama de auditorios, entre ellos el Foro Económico Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Departamento de Estado (de Estados Unidos), la embajada de Estados Unidos en México, la Fundación de Líderes Legislativos Estatales de Estados Unidos, y el Senado mexicano.

La doctora Starr ha ocupado cargos de investigación en Argentina, Brasil y México, así como en la Georgetown University y el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales de Washington, DC. Ha recibido becas y subvenciones para investigación de los Pew Charitable Trusts, la Fundación Earhart, la Organización de Estados Americanos y el Centro Internacional Woodrow Wilson para Académicos. También es miembro del consejo editorial de *Foreign Affairs en Español* y está asociada al Diálogo Interamericano.

INFORMES ESPECIALES DEL CONSEJO RECIENTES,
PATROCINADOS POR EL COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS

Foreign Investment and National Security: Getting the Balance Right

Alan P. Larson y David M. Marchick; CSR No. 18, julio de 2006

Challenges for a Postelection Mexico: Issues for U.S. Policy

Pamela K. Starr; CSR No. 17, junio de 2006 (publicado sólo en la web) y noviembre de 2006

U.S.-India Nuclear Cooperation: A Strategy for Moving Forward

Michael A. Levi y Charles D. Ferguson; CSR No. 16, junio de 2006

Generating Momentum for a New Era in U.S.-Turkey Relations

Steven A. Cook y Elizabeth Sherwood-Randall; CSR No. 15, junio de 2006

Peace in Papua: Widening a Window of Opportunity

Blair A. King; CSR No. 14, marzo de 2006

Neglected Defense: Mobilizing the Private Sector to Support Homeland Security

Stephen E. Flynn y Daniel B. Prieto; CSR No. 13, marzo de 2006

Afghanistan's Uncertain Transition From Turmoil to Normalcy

Barnett R. Rubin; CSR No. 12, marzo de 2006

Preventing Catastrophic Nuclear Terrorism

Charles D. Ferguson; CSR No. 11, marzo de 2006

Getting Serious About the Twin Deficits

Menzie D. Chinn; CSR No. 10, septiembre de 2005

Both Sides of the Aisle: A Call for Bipartisan Foreign Policy

Nancy E. Roman; CSR No. 9, septiembre de 2005

Forgotten Intervention? What the United States Needs to Do in the Western Balkans

Amelia Branczik y William L. Nash; CSR No. 8, junio de 2005

A New Beginning: Strategies for a More Fruitful Dialogue with the Muslim World

Craig Charney y Nicole Yakatan; CSR No. 7, mayo de 2005

Power-Sharing in Iraq

David L. Phillips; CSR No. 6, abril de 2005

Giving Meaning to "Never Again": Seeking an Effective Response to the Crisis in Darfur and Beyond

Cheryl O. Igiri y Princeton N. Lyman; CSR No. 5, septiembre de 2004

Para comprar una copia impresa, favor de llamar a la Brookings Institution Press: 800-537-5487.

Nota: Los Informes Especiales del Consejo están disponibles para bajarse en el sitio web del Consejo, CFR.org. Para mayor información, comunicarse a publications@cfr.org.