

colección México

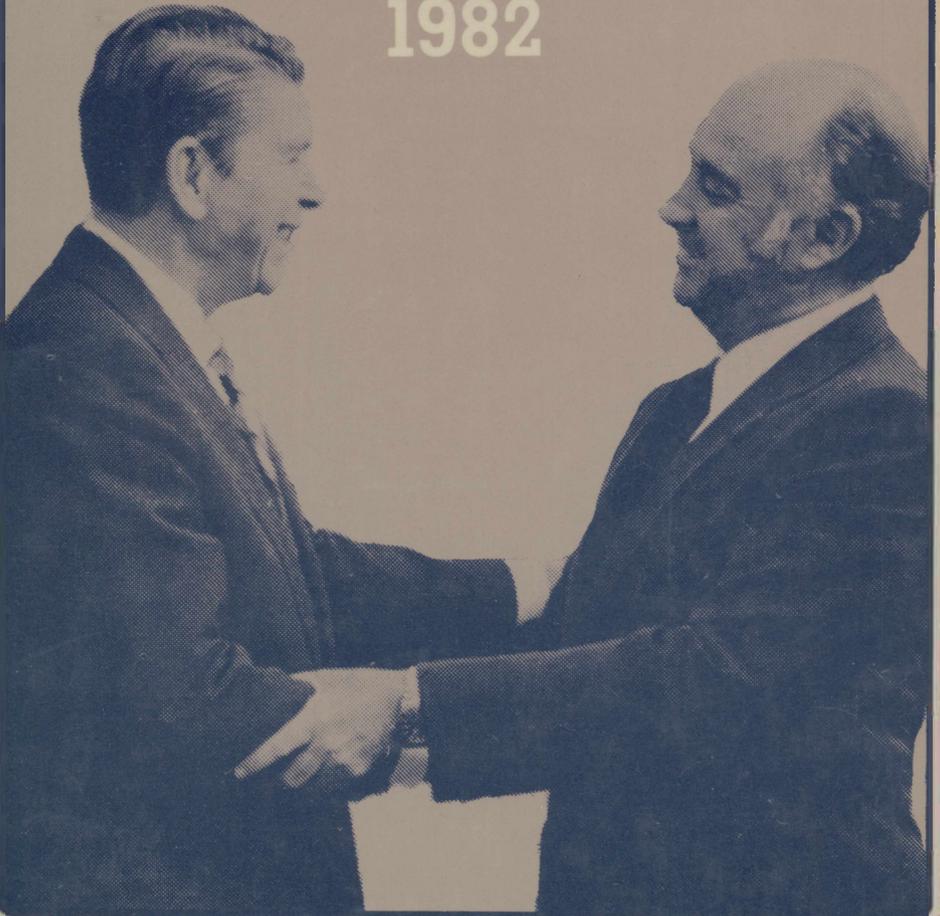


Estados Unidos

Lorenzo Meyer
compilador

MEXICO ESTADOS UNIDOS

1982



El Colegio de México

México-Estados Unidos, 1982

Lorenzo Meyer
(compilador)

*Sergio Aguayo, Gustavo Vega Cánovas, René Herrera Zúñiga,
Manuel García y Griego Alicia Puyana*

México-Estados Unidos, 1982



El Colegio de México

Primera edición (3000 ejemplares), 1982

©El Colegio de México

Camino al Ajusco 20, México 20, D. F.

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico*

ISBN - 968-12-0209-0

Contenido

PRESENTACIÓN	9
LOS INICIOS DE UNA POLÍTICA EXTERIOR NORTEAMERICANA CONSERVADORA, <i>Sergio Aguayo</i>	11
LAS EXPORTACIONES MEXICANAS Y EL NEOPROTECCIONISMO NORTEAMERICANO, <i>Gustavo Vega Cánovas</i>	33
MÉXICO: LA POLÍTICA EXTERIOR EN TRANSICIÓN: EL PAPEL DE CENTROAMÉRICA Y LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS, <i>René Herrera Zúñiga</i>	59
LA COMISIÓN SELECTA, LA ADMINISTRACIÓN REAGAN Y LA POLÍTICA NORTEAMERICANA SOBRE INDOCUMENTADOS: UN DEBATE EN TRANSICIÓN, <i>Manuel García y Griego</i>	97
LA IDEA DEL MERCADO COMÚN DE AMÉRICA DEL NORTE Y LAS IMPLICACIONES PARA MÉXICO, <i>Alicia Puyana</i>	131

Presentación

En enero de 1979, El Colegio de México solicitó y obtuvo el apoyo de la Secretaría de Educación Pública para iniciar un programa especializado de estudios norteamericanos como parte de las actividades del Centro de Estudios Internacionales.

La justificación de este proyecto era evidente de tiempo atrás. Pese a la indiscutible y vital importancia económica, política, estratégica y cultural de los innumerables intercambios que se han desarrollado entre México y los Estados Unidos a través de una conflictiva historia que va para casi dos siglos, nuestras instituciones académicas no habían logrado crear un espacio permanente donde se pudiera estudiar sistemáticamente a los Estados Unidos, quizá por resabios de un nacionalismo mal entendido. La urgencia de elaborar políticas a largo plazo frente a la absorbente presencia norteamericana en la vida interna y externa de México, nos obligó a superar esta etapa. Junto con el programa de El Colegio de México surgieron otros encaminados al mismo fin. La pluralidad de puntos de vista enriquecerá, sin duda, las opciones políticas de México.

El programa de estudios norteamericanos de El Colegio de México pretende formar investigadores, dar a la imprenta publicaciones especializadas y crear un acervo documental y bibliográfico que permitan adentrarnos, desde nuestra perspectiva, en el análisis de aquellos fenómenos de la sociedad norteamericana que directa o indirectamente afectan o pueden afectar los intereses nacionales de México.

Si bien el objetivo último de este esfuerzo es, sin duda, ambicioso, los límites de nuestros recursos humanos y materiales nos han llevado a concentrarnos en esta primera etapa en el área de mayor prioridad: la relación bilateral entre México y Estados Unidos.

En este libro, el lector encontrará cinco ensayos escritos por especialistas que abordan los temas que actualmente ocupan el centro del escenario de la relación entre México y Estados Unidos: la influencia de la "nueva derecha" en la formulación de la política exterior norteamericana, las implicaciones a mediano y largo plazo de una mayor integración económica de México con Estados Unidos, los obstáculos que han surgido en el mercado norteamericano a las exportaciones mexicanas, el endurecimiento de la política de Estados Unidos hacia los trabajadores mexicanos no documentados y las implicaciones para la relación entre México y Estados Unidos de la política mexicana en la turbulenta región centroamericana.

Confiamos en que este libro sea el primero de una larga lista destinada a examinar periódicamente los temas de mayor importancia entre los dos países. Al lado de estos trabajos irán apareciendo bibliografías especializadas e investigaciones menos coyunturales y de mayor envergadura, que de hecho servirán de sostén a los análisis periódicos.

LOS INICIOS DE UNA POLÍTICA EXTERIOR NORTEAMERICANA CONSERVADORA

SERGIO AGUAYO

I

ENTRE LOS OBSERVADORES DE LA política exterior estadounidense actual, se ha vuelto común la afirmación de que Estados Unidos ha visto deteriorado su poder en el mundo. Por ejemplo, Richard H. Solomon afirma que Estados Unidos ya no disfruta en Asia de la "posición económica y militar que tuvo en décadas pasadas".¹ Robert Osgood, durante una evaluación general de la política exterior de Ronald Reagan en 1981, afirma que el esfuerzo de la administración de éste por reafirmar el liderazgo norteamericano encontró un contexto doméstico e internacional que impone "límites sin precedentes sobre el ejercicio del poder norteamericano en sus dimensiones económicas, diplomáticas y militares".² Es también opinión generalizada que el impresionante triunfo electoral de Reagan en noviembre de 1980 se debió, entre otras cosas, al apoyo de una "Nueva Derecha" que ha transformado la esencia del quehacer político estadounidense, a la impopularidad de Carter, al debilitamiento de la alianza demócrata forjada desde el *New Deal*, y a un profundo deseo en la sociedad norteamericana de contar con un liderazgo fuerte que organizara la economía y la sociedad en lo interno, y frenara la pérdida de prestigio, poder e influencia norteamericana en el ámbito internacional.³

Si se comparan políticas o aspectos concretos de la política exterior norteamericana entre 1945 y nuestros días, la actual pérdida de influencia de Estados Unidos en el mundo tiene índices bien precisos. En términos económicos, Estados Unidos producía, en 1945, 40 por ciento de la riqueza mundial,

¹ Richard H. Solomon, "East Asia and the Great Powers Coalitions", *Foreign Affairs*, febrero 1982, p. 715.

² Robert E. Osgood, "The Revitalization of Containment", *Foreign Affairs*, febrero 1982, p. 466.

³ Ver, por ejemplo, "Mr. Reagan's Success", *Washington Star*, noviembre 6, 1980; y "A Sharp Right Turn", *Washington Post*, noviembre 6, 1980. Sobre la transformación y "californización" de la vida política estadounidense por la derecha, ver a Mike Davis, "The New Right's Road to Power". *New Left Review*, No. 128, julio-agosto, 1981.

mientras que en 1970 sólo generó 22.7 por ciento.⁴ El porcentaje norteamericano del comercio mundial cayó de 15.9 por ciento en 1960 a 10.7 por ciento en 1977, mientras que Alemania Occidental, por ejemplo, incrementó su participación de 3.5 por ciento en 1950 a 10.5 por ciento en 1977. El mismo fenómeno puede observarse sectorialmente, como se observa en el caso de la exportación mundial de productos manufacturados. En este rubro, Estados Unidos pasó de representar 21.5 por ciento a 15.9 por ciento entre 1964 y 1977, mientras que Alemania pasaba a ocupar el primer lugar.⁵

En el campo menos cuantificable de política exterior también habría elementos para sostener la hipótesis del deterioro del poder norteamericano. Las dificultades que Reagan encontró desde un principio para obtener apoyo internacional e interno a su proyecto en El Salvador, constituyen un ejemplo evidente del tipo de límites objetivos que tiene que enfrentar el poder estadounidense en la actualidad. Esta situación contrasta fuertemente con aquella de los años cuarenta y cincuenta. Thomas Powers, por ejemplo, en su historia acerca de la CIA, describe la euforia en los círculos del poder norteamericanos a raíz de los "éxitos totales" en Irán y Guatemala, en donde Estados Unidos orquestó el derrocamiento de los regímenes nacionalistas de Mossadegh y Arbenz, respectivamente. En ambos casos "el dinero y la destreza resolvieron rápidamente problemas políticos irritantes con un mínimo de publicidad y protesta internacional".⁶ Pero tal vez el indicador más importante del cambio es el hecho de que Estados Unidos admite la existencia de, cuando menos, una paridad militar con la URSS, lo que, entre otras cosas, ha reducido notoriamente la capacidad de maniobra norteamericana en África, Asia, el Medio Oriente y Europa.

Ahora bien, debe considerarse que la mayor parte de las afirmaciones sobre el deterioro en el poderío norteamericano toman como punto de referencia 1945, año extremadamente anómalo en la evolución de las relaciones internacionales porque el nivel de destrucción y agotamiento de las potencias asiáticas y europeas no tiene parangón en la historia y facilitó grandemente la ocupación por Estados Unidos de los grandes vacíos de poder creados en mundo por el conflicto. Si se tomaran los años anteriores al inicio de la Segunda Guerra, sería necesario matizar más esta afirmación sobre la pérdida de poder norteamericano. Desde este enfoque podría hablarse, entonces, de que a medida que centros de poder alternativos se han fortalecido, la fuerza norteamericana en el mundo ha ocupado gradualmente un lugar menos prominente. En cierto sentido lo que estamos viendo constituye un retorno a la tradicional balanza de poder entre las diferentes potencias mundiales.

⁴ U. S. Department of State, *The Planetary Production in 1980*, Washington, Bureau of Public Affairs, 1981, p. 10. Estos y otros porcentajes los damos como indicadores muy generales. Un análisis detallado requiere la inclusión del flujo de capitales norteamericanos a otros países industrializados y de éstos a Estados Unidos, la participación sectorial de estos capitales, etc.

⁵ Willi Semmler, "Crisis and Supply-Side Economics: Notes on the Recent Change of the Economic Policy in the U. S.", mimeografiado, s/f, pp. 5-6.

⁶ Thomas Powers, *The man who kept the secrets, Richard Helms and the CIA*, Nueva York, Pocket Books, 1979, p. 110.

Sea como fuere, es un hecho que con respecto a la inmediata posguerra la tendencia estructural más importante en el sistema internacional es el deterioro relativo del poder norteamericano y todo hace suponer que esta tendencia se mantendrá. Bajo esa línea conductora, los inicios de la política exterior de la administración Reagan pueden verse como una reacción conservadora que no sólo buscó frenar tal erosión, sino revertir la tendencia hasta donde fuera posible. La revisión de las modalidades que tomaron dichos esfuerzos y algunos de los resultados concretos obtenidos constituyen el objetivo principal de este artículo.

En este análisis de la actual administración norteamericana, proponemos hacer una división convencional entre factores externos e internos. Por tanto, aun cuando enfatizamos los primeros, no podremos evitar el mencionar, aunque sea brevemente, el ámbito doméstico. Por ejemplo, entre la pérdida de poder externo y la situación económica nacional existe una íntima relación.

Un aspecto que debe resaltarse es que el triunfo electoral de Reagan en 1980 cristaliza una serie de tendencias de más largo alcance dentro de la sociedad norteamericana. El fenómeno político más importante y aparentemente sorprendente de los últimos decenios en Estados Unidos es la aparición de un heterogéneo pero vigoroso movimiento político de corte conservador. Originado en el suroeste, ha rebasado antiguos esquemas partidistas apoyándose en movimientos a favor de un solo tema o en la utilización de amplias campañas postales para el financiamiento de las candidaturas de sus representantes. Su origen debe verse como una respuesta directa a los problemas socioeconómicos y en menor medida internacionales de Estados Unidos. Por ejemplo, el movimiento contra la guerra de Vietnam y el activismo de las minorías raciales y sexuales fueron poderosos reactivos. De todas maneras este movimiento habría conformado la predicción de Seymour Lipset en el sentido de que era "extremadamente dudoso que la derecha radical superara la fuerza de 1953-54",⁷ de no haber sido por la aparición de una fuerza intelectual que lo legitimó y le dio coherencia. Congregada en instituciones tales como la *American Enterprise Institute*, el *Center of Strategic and International Studies* y la *Hoover's Institution on World Revolution and Peace*, el discurso intelectual conservador aportó fórmulas ideológicas necesarias al candidato Reagan. Ya en el poder, estas instituciones proporcionaron a la administración Reagan la mayoría de sus cuadros dirigentes.

En su aspecto económico, el pensamiento conservador desarrolló la teoría ofertista o *supply-side economics* llamándola "Nueva Economía Clásica". Arthur Laffer y otros han popularizado dicha teoría y sus trabajos se convirtieron en *best-sellers*.⁸ En esta "nueva economía" se fundan los supuestos que

⁷ Citado en Alan Wolfe, "Sociology, Liberalism, and the Radical Right", *New Left Review*, 128 julio-agosto, 1981, p. 3.

⁸ Ver, Arthur Laffer y Jan P. Seymour, *The Economics of the Tax Revolt*, Nueva York, Harcourt, 1979; Jude Wanniski, *The Way the World Works*, Nueva York, Basic Books, 1978; y George Gilder, *Wealth and Poverty*, Nueva York, Basic Books, 1981.

han dado sustento a la política económica de Reagan: reducción de los impuestos personales, un relativamente rígido control monetario y cortes presupuestales que frenen lo que la administración actual llama el "desperdicio, el fraude y la mala administración" de la burocracia. En teoría, estas medidas se justifican porque se supone que llevarán a dedicar los ingresos así liberados a inversiones productivas. Esta teoría ofertista intenta rehabilitar la vieja Ley de Say — cuestionada por Keynes y el keynesianismo —, que afirma que la producción crea su propia demanda. De ahí que los ofertistas supongan que el ingreso generado en el lado de la oferta será suficiente para que se consuma la nueva producción y este incremento desemboqué en un mayor nivel de producción, empleo, ingreso y captación de recursos por el Estado.

De acuerdo con los supuestos anteriores, Estados Unidos deberá crecer sanamente en un futuro cercano: sin inflación, sin burocracia excesiva y con un presupuesto balanceado pese a los incrementos en los gastos militares necesarios para hacer frente al supuesto creciente poder militar soviético. Este pensamiento afirma que se ha erosionado el estilo de vida norteamericano basado en el individualismo y los valores familiares; de ahí que se debe regresar al individuo a su lugar correcto, de donde fue desplazado por la interferencia de la burocracia gubernamental y se deban reactivar los valores tradicionales combatiendo las ideas y pautas de comportamiento antinorteamericanas.⁹

A partir de las bases anteriores se ha elaborado el esquema conservador de política internacional. Entre sus elementos centrales estaría el que el sistema internacional entró en un desorden perjudicial para Estados Unidos. A este desorden no es ajena una serie de políticas erróneas de las administraciones anteriores. El ejemplo más citado al respecto es que la política de la distensión de Kissinger y la de derechos humanos de Carter sólo sirvieron para que la URSS incrementara su presencia militar en el mundo e incluso adquiriera una superioridad militar sobre Washington, lo que se refleja en retrocesos de la presencia norteamericana en algunas regiones del globo. Es decir, la percepción de la política internacional de la administración Reagan hasta ahora ha sido fundamentalmente estratégico-militar. Es por ello que surgió la idea de revitalizar la "contención", para lo cual se supone que Estados Unidos deberá asumir sin timideces su papel natural de líder del mundo occidental, reconstruir su economía y superar a la URSS en fuerza militar.¹⁰ Ahora bien, entre la contención original y la actual, existen diferencias fundamentales que merecen ser comentadas, aunque sea brevemente.

La idea original explicitada por George Kennan en torno a una "contención vigilante, paciente pero firme" de la URSS, fue fundamental en la política exterior norteamericana durante lo que se conoce como la Guerra

⁹ Luis Maira, "El Proyecto de Reagan", *Nexos*, enero 1981.

¹⁰ Aunque existen muchos documentos que plantean el proyecto conservador en política exterior, un discurso de Roger Fontaine es excepcionalmente claro. *Presentación a nombre del Candidato Ronald Reagan*. Presidential Candidate Forum, Center for Interamerican Relations, versión dactilográfica, 25 de junio, 1980.

Fría.¹¹ El supuesto central era que la Unión Soviética, por su ideología, sistema de gobierno y liderazgo, era intrínsecamente expansionista. Y dadas las condiciones del mundo de la inmediata posguerra, "las gentes libres del mundo" buscaban en "Estados Unidos la ayuda para el mantenimiento de sus libertades".¹² Con esa idea, el Presidente Harry Truman inauguró formalmente el período de la Guerra Fría en 1947. Poco después, su Secretario de Estado anunció el programa económico para rehabilitar Europa, conocido como Plan Marshall.¹³ Dada la posición de fuerza norteamericana en un mundo devastado por la guerra, los planteamientos iniciales de la contención buscaban fundamentalmente mantener aislada a la URSS con medidas económicas y políticas, y se limitaba a Europa y el Medio Oriente. Una serie de acontecimientos en el mundo provocaron que el concepto de la contención se ampliara en cuanto a la amenaza concebida y, en consecuencia, en sus instrumentos. Para 1950 la amenaza ya era concebida como total y global y con la guerra de Corea esta política se aplicó en Asia.¹⁴

Uno de los principales problemas de la política de la contención fue el Tercer Mundo, en donde resultó que el surgimiento de procesos revolucionarios no necesariamente iba aparejado con una ganancia para la URSS. Con todo, la superioridad del poderío norteamericano permitió que durante los primeros años la contención funcionara. Pero el resurgimiento de Europa y Japón, la mayor autonomía y el carácter relativamente impredecible de los acontecimientos en el Tercer Mundo, el relativo deterioro de la productividad económica norteamericana, la evidente aunque debatida prioridad militar con la URSS, hicieron que surgiera una nueva política: la distensión. En esencia, ésta buscaba un reacomodo norteamericano a las nuevas condiciones internacionales marcadas por la multipolaridad. Ello fue visto por la nueva derecha como una muestra de debilidad, y de ahí que Kissinger fuera muy criticado.

Ahora bien, no hay duda que durante el decenio anterior, la URSS, pese a los serios problemas económicos que tuvo, desarrolló un ambicioso programa de expansión militar. Amplió su flota marítima y modificó la calidad y cantidad de su armamento convencional; desarrolló una nueva generación de misiles de mediano alcance y obtuvo bases militares y/o aliados en una serie de puntos geográficos en el mundo: Etiopía y Yemen del Sur, Afganistán, Cuba, etc., con ello su presencia militar se hizo evidente en el Estrecho de Malasia, el Mar Rojo, el Golfo Pérsico y las rutas marítimas africanas y caribeñas.

En síntesis, la combinación del deterioro del poder norteamericano con la política soviética llevó a la interpretación conservadora en política exterior

¹¹ "X" Seudónimo de George Kennan, "The Sources of Soviet Conduct", *Foreign Affairs*, julio, 1947, p. 575.

¹² Harry S. Truman, "Discurso ante el Congreso del 12 de marzo de 1947", *Annals of America*, Vol. 16, Nueva York, Enciclopedia Británica, p. 437.

¹³ George C. Marshall, "Discurso en la Universidad de Harvard 5 de junio, 1947", *The Annals*, Op. cit., pp. 438-440.

¹⁴ El documento fundamental de esta extensión de los medios para aplicar la contención es el llamado, NSC-68. "A report to the National Security Council on U. S. Objectives and Programs for National Security, April 14, 1950", Publicado en *Naval War College Review*, mayo-junio, 1975.

que actualmente sustenta el gobierno de Reagan. La URSS ha vuelto a ser vista como una potencia expansionista que ha logrado aumentar su presencia militar con el objetivo de estrangular, en caso necesario, la economía occidental al cerrar los flujos comerciales y de materias primas en el Medio Oriente, el Mediterráneo, el Índico, y aun la Cuenca del Caribe. De ahí surge la idea de que Estados Unidos está en inferioridad militar y debe revitalizar la contención en este aspecto. Es decir, Reagan y su grupo conciben la amenaza en términos principalmente militares, ya que ideológicamente consideran al comunismo derrotado. Además, la contención de 1981 ya no sólo busca frenar a la URSS, sino revertir sus ganancias percibidas. Estos dos aspectos le conceden ahora una especificidad propia a la contención.

El grupo de Reagan intentó desde luego aplicar esta política, aunque no ha surgido en Washington un pensamiento coherente, comprensivo y sobre todo realista al respecto. En apariencia, ello se debió a la disputa que en cuanto a estrategia y tácticas se dio entre los titulares de las secretarías de Defensa y Estado, Caspar Winberger y Alexander Haig respectivamente, situación que llevó a la renuncia de este último. En realidad el problema de fondo es que las consignas de campaña sobre superioridad militar y firmeza en el enfrentamiento con el este están lejos de ser fácilmente instrumentadas. Un ejemplo es que Haig, casi un año después de tomar las riendas de la política exterior, se vio obligado a publicar, en una revista de la OTAN, un artículo explicativo de su "enfoque estratégico coherente". Los "cuatro pilares" de esta estrategia fueron: la restauración del poderío económico y militar estadounidense es una precondición para la recuperación de toda la economía del mundo capitalista y el restablecimiento del equilibrio militar perdido frente a la URSS; lo anterior requiere de un fortalecimiento de las amistades y alianzas que Estados Unidos había descuidado; el problema del subdesarrollo, se aborda haciendo una fuerte crítica a los programas de ayuda multilaterales dirigidos a gobiernos y en cambio se recalca la importancia del sector privado y la libertad del comercio mundial; finalmente, en la relación con la URSS, la suma de los factores anteriores junto con una posición más firme y una relación comercial intensa, obligarían a los soviéticos a autocontenerse y a corresponder positivamente a las iniciativas norteamericanas. Este enfoque coherente, según el antiguo secretario de Estado, revelaba una vez más el idealismo (por su "sentido de justicia, moderación y juego limpio") y pragmatismo (porque refleja la "capacidad de adaptarse y responder a los retos a la paz") de la política exterior norteamericana.¹⁵

El examen concreto de la acción externa del gobierno del Presidente Reagan muestra que este argumento teórico de la administración no es tan coherente como lo desearían sus autores; no porque tenga fallas en sí mismo, sino porque parte de supuestos desligados de las realidades existentes. Más que un programa con estrategia y tácticas claras, desprendidas de un análisis de la

¹⁵ Alexander M. Haig, "A strategic American Foreign Policy", *Nato Review*, No. 6, diciembre 1981.

realidad, se trata de una serie de objetivos que representarían el mundo ideal de los conservadores norteamericanos.

II

Uno de los principios rectores de la política exterior de Estados Unidos en este siglo, ha sido la relación con la Unión Soviética. Relación que ha tenido sus altibajos de acuerdo a las condiciones domésticas en Estados Unidos, a las políticas soviéticas y a la evolución del sistema internacional. Inmediatamente después del triunfo de la Revolución Bolchevique siguió un largo período de hostilidad norteamericana. Franklin D. Roosevelt finalmente reconoció a la URSS diplomáticamente en 1933 y se dio entonces un proceso de acercamiento que culminó en la alianza militar contra la Alemania Nazi. En la inmediata posguerra, la oposición volvió a surgir con la política de la contención a la que ya se hizo referencia. Esta fase fue seguida por otra de distensión, y finalmente la distensión dio paso a los esfuerzos del grupo Reagan por volver a revitalizar la contención.

Estos cambios en la política de Washington no son autónomos, pues también obedecen a cambios en el contexto internacional. En todo caso, siempre han ido acompañados por un intenso debate sobre las verdaderas intenciones de la política exterior de la URSS. Durante los años de la Guerra Fría, por ejemplo, casi se llegó a un consenso en torno al carácter expansionista de la URSS. En 1972 las dos superpotencias lograron llegar a un acuerdo en torno a una serie de principios que expresaban, según Henry Kissinger, la "necesidad de una conducta política responsable" de las potencias. Implícitamente se suponía que con estos acuerdos se fijarían las respectivas esferas de influencia y se haría posible la solución del problema del armamentismo y una próspera relación comercial benéfica para ambas partes. Pero al igual que en las conferencias cumbre de la Segunda Guerra, pronto se vio que los conceptos utilizados se prestaron a diferentes interpretaciones. Tal vez el punto central de desacuerdo fue que Estados Unidos buscaba preservar el orden establecido, o cuando menos regular el cambio de una manera ordenada. Ello implicaba la colaboración soviética que, por su parte, estaba decidida a tomar ventaja, si podía o lo necesitaba, de las turbulencias en el Tercer Mundo.¹⁶

Los conservadores que en 1980 llevaron a la presidencia a Reagan, están convencidos (como durante los primeros años de la Guerra Fría) que la URSS siempre ha tenido un proyecto de conquista global, y que éste avanzó por la credulidad de Kissinger y por la tibieza de Carter. El diagnóstico que surge de esta premisa es que aun cuando la URSS ya no representa una amenaza ideológica, sí ha adquirido una amplia superioridad militar sobre Estados Unidos y está dispuesta a utilizarla por la apatía norteamericana y occidental y porque,

¹⁶ William G. Hyland, "U. S. Soviet Relations: The Long Road Back", *Foreign Affairs*, febrero 1982, p. 540.

al ser la URSS una potencia en decadencia, está dispuesta a correr los riesgos de una conducta aventurera en un intento por revertir esa tendencia.¹⁷ De ahí el grito de alarma de un gran número de académicos conservadores. Por ejemplo la actual Embajadora estadounidense ante las Naciones Unidas, Jeanne Kirkpatrick, ha advertido sobre el peligro de un "anillo de bases soviéticas en, y en torno a, nuestras fronteras del sur y el este".¹⁸

De ahí también el amplio programa militar aprobado por el Congreso en 1981 y el continuo debate sobre este punto en 1982. De acuerdo al Secretario de la Defensa, Caspar Weinberger, "los objetivos específicos del programa de Presidente Reagan son el recuperar y mantener el balance estratégico con la Unión Soviética, ya que este balance es la clave para disuadirlos de cualquier ataque" contra Estados Unidos o a los aliados. Al mismo tiempo la paridad es fundamental para "asegurar cualquier acuerdo sobre reducción de armas con la URSS".¹⁹ Este sería el punto de referencia para entender las principales políticas de la administración Reagan durante su primer año. Es decir, como afirma Haig en el artículo al que se hizo referencia, Estados Unidos debe negociar con la URSS a partir de una posición de fuerza, la cual incluye la colaboración de aliados y amigos. Durante 1981 esta negociación con la URSS se dio en los niveles ya existentes y que se interrelacionan. En el plano bilateral el problema del desarme y la relación comercial, y en un nivel más indirecto, la disputa en el sobre regiones particulares. En las páginas siguientes revisaremos la evolución de la relación en cada uno de estos planos. La principal constante será la flexibilización de la inicialmente rígida posición norteamericana.

Con respecto al problema del desarme, la primera posición norteamericana fue la de "congelar" las pláticas SALT en tanto no tuviera una posición de más fuerza. Sin embargo, el lenguaje beligerante que salía de Washington (entre otras ideas la posibilidad de una guerra limitada en Europa) generó una profunda preocupación en algunos gobiernos europeos y un amplio movimiento de oposición popular, tanto en Estados Unidos como en Europa, lo que impuso restricciones a la política. Aparentemente, ello fue determinante en la gradual flexibilización norteamericana: para noviembre de 1981 el presidente Reagan anunció que acababa de proponer a Brezhnev la mutua reducción de fuerzas convencionales y armamento nuclear en Europa. Además, propuso explícitamente la no instalación en Europa de proyectiles Pershing II y Cruise a cambio del desmantelamiento por los soviéticos de los proyectiles SS-20, S-4 y SS-5, sugerida insistentemente por el Canciller Alemán Helmut Schmidt.²⁰

Pero tal vez más importante es el hecho de que en ese discurso Reagan abandonó la idea (repetida insistentemente en los primeros meses) de "ligar"

¹⁷ Idem. p. 527: *Uno más Uno*, abril 6, 1982.

¹⁸ Citada en Robert S. Leiken, "East winds in Latin America", *Foreign Policy*, No. 42, primavera 1981, p. 94.

¹⁹ Caspar Weinberger, "Testimonio ante el Comité Senatorial de las Fuerzas Armadas, 5 de octubre, 1981". Reproducido en *Survival*, Vol. XXIV, No. 1, enero-febrero 1982, p. 29-31.

²⁰ Ronald Reagan, *Discurso ante el Club Nacional de Prensa. Noviembre 18, 1981*, Agencia de Comunicación Internacional de los EUA, s/f.

la política norteamericana de desarme al comportamiento soviético en algunas regiones. Esto representó un importante viraje en la posición norteamericana. En abril de 1982, Reagan ya había aceptado la posibilidad de una reunión cumbre con Leonid Brezhnev, algo que había rechazado enfáticamente en el primer año de la administración. Probablemente se está reconstituyendo la difícil relación entre las dos potencias que gira en torno al desarme.

Este aspecto fundamental de la relación entre las dos grandes potencias se vio muy influido por las diferentes percepciones en Europa, Canadá y Japón sobre lo que debe ser la relación de Occidente con la URSS. Por ejemplo, la política de Reagan reavivó el viejo debate sobre el tema de la superioridad soviética y del balance nuclear. Discusión en la cual intervienen consideraciones sobre calidad y cantidad de armas nucleares y convencionales, montos presupuestarios dedicados a ejércitos, estado de las economías, etc. Por la brevedad de este ensayo no podemos abundar en tema tan complejo. Pero sí podemos señalar que existen serias dudas en círculos de especialistas en Estados Unidos y Europa, sobre las tesis de la superioridad militar soviética en que se apoya gran parte de la política exterior de la administración Reagan. Por ejemplo, el *Carnegie Panel on U.S. Security and the Future of Arms Control*, después de prevenir sobre lo difícil de hacer afirmaciones tajantes sobre el tema, concluye que “de cualquier modo que se midan y comparen las cifras generales del balance estratégico, es evidente que la *Unión Soviética ha superado la sustancial ventaja norteamericana en fuerzas estratégicas de los cincuenta y sesenta y actualmente está en una posición de gruesa paridad*”.²¹

En otros documentos en que se estudia regional o sectorialmente el problema, la misma organización norteamericana afirma que “las armadas occidentales tienen más capacidad que las armadas del Este, en términos absolutos”; que en Europa existe una relativa paridad y que en el Medio Oriente la URSS no podría contar con un “ataque exitoso y menos con una victoria fácil” a excepción del norte de Irán.²²

De esta manera, en la balanza del poder militar entre Este-Oeste parece existir una cierta paridad. Y es sobre este equilibrio de fuerzas que se podría llegar a un acuerdo viable sobre limitación o reducción del armamento nuclear. Sin embargo, como el *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) concluye, los Estados Unidos, “bajo la vieja y tonta rúbrica de ‘negociar desde una posición de fuerza’ parecen estar empezando a tratar de establecer una vez más el tipo de superioridad ‘militar’ que poseían en el decenio de los años sesenta. No parece que tendrán éxito y sólo generarán una respuesta soviética, con lo que la carrera armamentista alcanzará niveles altamente peligrosos”.²³

²¹ *Challenges for U. S. National Security: Defense Spending and Conventional Forces*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1981. p. 85 (cursivas nuestras).

²² *Assessing the Balance: Defense Spending and Conventional Forces*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1981, pp. 93-98, 143-148 y 189-194.

²³ SIPRI, *World Armaments and Disarmament. Yearbook, 1981*. Londres, Taylor and Francis, 1981, p. 17.

A partir de los elementos anteriores parece lógica la resistencia de Europa y Japón a ser integrados en una revitalización de la contención. En ello también influye que la distensión generó indudables beneficios políticos (como la reducción de tensiones en Berlín) y económicas (como una beneficiosa relación comercial con el Este en períodos de recesión). En síntesis, se hizo patente la fragilidad del objetivo de incluir a los aliados occidentales en la contención militar de la URSS, al menos bajo el esquema original de Washington.

En cuanto a la relación económica, Haig y sobre todo Reagan la concibieron como un instrumento de presión. Esta meta se enfrenta a obstáculos impuestos por la realidad de las relaciones comerciales mundiales. Los aliados industrializados se han beneficiado con la distensión y no están dispuestos a suspenderla tan fácilmente, y menos por los argumentos militaristas de Washington. Por otro lado, el que Reagan haya levantado unilateralmente el embargo cerealero impuesto por Carter a la URSS por su invasión de Afganistán tan debilitó mucho su posición durante la reunión de Ottawa, restó efectividad a posibles sanciones conjuntas durante las primeras semanas de la crisis polaca, y le quitó credibilidad a las protestas por el acuerdo Europa-URSS para la compra de gas siberiano y el financiamiento europeo de los gasoductos URSS-Europa. Esta incongruencia entre las políticas económica y militar tiene su explicación parcial en el marco de las dificultades de la economía norteamericana. Uno de los sectores más golpeados por las altas tasas de interés ha sido el agrícola, y para Reagan resultaría política y económicamente muy difícil el mantener el embargo. Sanciones más efectivas se enfrentarían de igual manera a los intereses de las compañías que están suministrando otros tipos de bienes a la URSS.

En suma, sobre la relación con la URSS existen varias conclusiones. Primero, que los cruciales temas del armamentismo y de la revitalización de la contención "han dejado de ser el dominio de los estadistas de Washington y Moscú".²⁴ Segundo, que la utilización de la relación comercial como instrumento de presión contra la URSS se enfrenta a realidades también económicas que le restan efectividad y credibilidad. Finalmente, como veremos, que la competencia entre las potencias en regiones del Tercer Mundo se enfrenta a dinámicas que escapan a su control directo.

III

Un punto que recibió gran atención hasta la renuncia del general Haig, en junio de 1982, fue la divergencia sobre aspectos estratégicos y tácticos entre el Secretario de Defensa, Caspar Weinberger, y el de Estado.²⁵ Weinberger ha encabezado la fracción más "ideologizada" que incluye, entre otros, a la em-

²⁴ Hyland, *Op. cit.*, p. 534.

²⁵ A manera de ejemplo y para ilustrar el tono de un prolífico debate ver las opiniones de Joseph Kraft. "A Destructive Feud", *The Washington Post*, agosto 18, 1981; e Ickak Adizes, "The Internal conflict over foreign policy", *The Wall Street Journal*, diciembre 22, 1981.

bajadora ante las Naciones Unidas, Jane J. Kirkpatrick, y al Director de la CIA, William J. Casey. A este grupo se le identifica como "unilateralistas globales" porque ponen en primer término (y como base de la política exterior) al rearme norteamericano. A partir de ello, consideran que Estados Unidos debe tener la capacidad para responder unilateralmente, si es preciso, a cualquier amenaza en cualquier parte del mundo, que se presente al interés nacional norteamericano.

Este esquema implica un rearme que apenas empieza. Por ello y otras razones, el grupo que encabezaba Haig trató de imponer otra perspectiva. A esta facción más pragmática y flexible (dentro de la ideologización de todos ellos), se les identificó como "multilateralistas" e incluyó al Secretario de Tesoro, Donal T. Regan y al de Comercio, Malcolm Baldrige. La estrategia propuesta por este grupo también consideró indispensable al rearme, pero contiene algunos elementos heredados de administraciones anteriores, como la revitalización de alianzas (sobre todo con Europa) para enfrentar a los soviéticos y la relación comercial como instrumento punitivo.

Sin embargo, la posición de Haig y su grupo se vio cada vez más erosionada. Al momento de la renuncia de Haig, el análisis de revistas como *Newsweek* enfatizó algunos rasgos de su personalidad para inferir de ello una de las causas centrales de su alejamiento del cargo. En realidad, en el fondo del problema se encontraba la disputa sobre la mejor táctica a seguir para obtener unos resultados en los cuales coincidían los miembros de la administración Reagan. En ese sentido, las agudas diferencias entre Europa y Washington sobre los gasoductos soviéticos y el acercamiento al problema del Medio Oriente, fueron factores más relevantes. Por ejemplo, Haig favorecía una relación más estrecha con Europa y consideraba que Estados Unidos "podía vivir" con el gasoducto. Con la salida de Haig, es posible suponer que las tesis de los "unilateralistas globales" serán las que marcarán el futuro (cuando menos cercano) de la política exterior norteamericana. En realidad nos parece que cada vez les resultará más difícil imponer sus puntos de vista. La cercanía de las elecciones de noviembre, la fuerte resistencia europea a sus presiones, la irritante independencia israelí en el Medio Oriente, son algunos de los factores que seguramente limitarán las intenciones del grupo. Por otro lado, al momento de escribir este ensayo es difícil prever los matices que George Schultz pueda dar al Departamento de Estado.

Pese a estas diferencias, el enfoque de la administración Reagan ha considerado prioritario el endurecimiento de la relación con la URSS. Canadá y los países europeos han puesto el acento en problemas económicos. Por ejemplo, en el programa económico de Reagan que ha mantenido altas tasas de interés y una gran revaluación del dólar. Entre agosto de 1980 y agosto de 1981 el dólar se revaluó en un 30 por ciento frente a las divisas de los diez principales países industriales de Occidente; la mayor fluctuación desde que las principales divisas iniciaron su flotación en marzo de 1973.²⁶ Según Europa, esto ha

²⁶ Para una discusión más detallada ver a Robert Solomon, "The elephant in the boat: The United States and the World Economy", *Foreign Affairs*, febrero, 1982.

provocado una gran fuga de divisas europeas hacia el atractivo mercado de capitales norteamericano, lo que pospone su recuperación económica. Otro elemento de ruptura de la relación atlántica es que en términos comerciales, Estados Unidos ha mejorado espectacularmente su balanza comercial frente a Europa. En 1981 Europa tuvo un déficit de 20 mil millones de dólares frente a Estados Unidos (quien a su vez lo tuvo por 18.1 mil millones de dólares frente a Japón). Esta situación alimenta los pronósticos pesimistas sobre el futuro de la relación económica entre los países industrializados. Para Clyde H. Farnsworth, estos países "están peleando como no lo habían hecho desde los años treinta por accesos a los mercados, discriminación, reciprocidad, precios" en suma, por los "principios generales de la equidad en el comercio. Y el proteccionismo se acelera una vez más".²⁷

Frente a las protestas europeas, el gobierno de Reagan no ha cedido y mantiene una posición similar a la del frente doméstico: para que las tasas de interés bajen, se debe esperar a que las medidas económicas de su programa hagan posible el repunte de la economía norteamericana. Por otro lado, los otros miembros de la Alianza Atlántica también manifiestan su irritación por lo que ellos consideran una gran incongruencia entre lo que Washington sugiere al mundo y algunas de sus políticas comerciales. Uno de los temas centrales del pensamiento conservador es el defender y alentar el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, doméstica e internacionalmente. Reagan lo ha predicado en Estados Unidos, en Cancún y otros foros internacionales. Sin embargo, en un intento por revitalizar la difícil situación de la industria automotriz norteamericana, los Estados Unidos "persuadieron" a Japón para que limitara sus exportaciones de automóviles hacia Norteamérica. La administración Reagan argumenta que estas medidas no son una desviación de su doctrina económica, sino una concesión obligada a los congresistas que pugnan por medidas proteccionistas, y que a cambio de ellas se facilitará alcanzar el objetivo fundamental, o sea liberalizar el comercio mundial.

El choque de intereses y políticas económicas entre los aliados atlánticos afectó su relación política. El objetivo y tácticas norteamericanas para contener a la URSS se ha enfrentado hasta ahora a una serie de obstáculos en Europa. Primero, la suspensión de las pláticas armamentistas amenazaba con afectar la relación comercial establecida entre Europa y el campo socialista. Ello iba contra intereses comerciales y chocaba con los intentos de una política cada vez más independiente frente al Este iniciada por Francia en los años sesenta, y propugnada por Alemania Federal durante los setenta. Y se suma el amplio movimiento popular europeo a favor de la paz y el desarme alimentado por una serie de declaraciones de Reagan en donde aceptaba la posibilidad de una guerra nuclear limitada. Tampoco ayudó la reyerta entre Haig y Winberger, y el que en las reuniones cumbre los líderes europeos se quedaran con la sensación de que Reagan "escuchaba, sonreía mucho, repetía su mensaje sobre las ventajas de la empresa privada y su determina-

²⁷ Clyde H. Farnsworth, "Protectionism: the gathering storm". *International Economic Survey*. *The New York Times*, febrero 14, 1982.

ción de no ser 'empujado' por los rusos, y seguía su propio camino, aparentemente indiferente" a los argumentos europeos que pedían una clarificación sobre las intenciones norteamericanas. Los europeos llegaron a preguntarse si efectivamente Reagan "estaba manejando su propio gobierno".²⁸ Esta percepción se ha afirmado con la renuncia de Haig, uno de los pocos funcionarios importantes de Estados Unidos con experiencia internacional. Finalmente, la relación entre ambos lados del Atlántico se complicó por las divergencias políticas hacia regiones del Tercer Mundo, sobre todo el Medio Oriente y África, aunque el problema centroamericano también estuvo presente. Por otro lado, el enfrentamiento militar entre Argentina e Inglaterra sirvió para reafirmar y fortalecer la unión entre Washington y Londres, pero a un costo todavía impredecible para las relaciones interamericanas.

En suma, pese a las intenciones de fortalecer la Alianza Atlántica, los observadores coinciden en las dificultades que ésta enfrentó durante 1981 y lo que va de 1982. En cierto sentido, los problemas por razones económicas son viejos; lo reciente es el grado de deterioro a que han llegado por lo que las perspectivas son "bastante pesimistas".²⁹ En opinión de algunos analistas, la alianza entre Estados Unidos y Europa "nunca ha estado tan gravemente amenazada y tan inciertamente dirigida".³⁰

Otro aspecto de la visión estratégica del grupo Reagan fue el intento de fortalecer la alianza con Japón. Sin embargo, durante el tiempo que Reagan ha estado en la Casa Blanca se volvieron a manifestar las divergencias por el gasto militar japonés, las relaciones comerciales, la creciente independencia de la política exterior japonesa y las percepciones distintas sobre la seriedad de la amenaza soviética. En el fondo de estas diferencias se encuentra el fenomenal crecimiento económico japonés.³¹

Por los términos de la rendición, Japón limitó el tamaño de su ejército y su tipo de armamentos. Es por ello que el monto de sus gastos de defensa ha sido relativamente bajo: en 1981 menos del 1 por ciento de su PNB, mientras que Estados Unidos dedicó el 5.5 por ciento y los países miembros de la OTAN el 3 por ciento. Ello ha sido motivo de frecuentes fricciones entre Tokio y Washington, quien, presionado por sus problemas económicos, argumenta que Japón debe gastar más y depender menos de la protección militar norteamericana. Hasta ahora, Japón se ha resistido, pero de acuerdo a observadores de su opinión pública, gradualmente se está dando un consenso nacional (algo fundamental en la vida política japonesa) sobre la gravedad de la presencia militar soviética en la región. En ese sentido las tesis conservadoras pueden tener algún éxito en el caso de Japón. Esto es importante porque parece estarse enfriando la siempre compleja relación entre Pekín y Washington por la venta de armas a Taiwán, y porque el primero inicia un cierto acerca-

²⁸ Flora Lewis, "Alarm bells in the West", *Foreign Affairs*, febrero 1982, p. 557.

²⁹ Solomon, *op. cit.*, p. 588.

³⁰ Lewis, *Op. cit.*, p. 551.

³¹ Patricia Hagan Kuwayana, "Sucess Story", *The Wilson Quarterly*, invierno 1982, pp. 133-144.

miento con Moscú. Estas tendencias auguran turbulencias y reajustes en Asia; mientras la importancia de Japón crece. No deja de ser difícil para un régimen como el de Reagan justificar una alianza vital estratégica con Pekín en detrimento de Taiwán, país que siempre ha contado con fuertes simpatías dentro del campo conservador.

En el futuro de esa región es determinante el rumbo que tome Japón, e cual se embarca cautelosamente en una política exterior más independiente. La visita en septiembre de 1981 a Tokio del líder de la Organización para la Liberación de Palestina, Yaser Arafat, puede interpretarse como una señal de preocupación japonesa por la forma en que Washington ha estado manejando el conflicto en el Medio Oriente. Esta relativa independencia, por otro lado, irrita a Washington.

Pero las dificultades de Washington con Tokio, al igual que con Europa siguen teniendo un trasfondo económico. Frente a los extraordinarios superávits comerciales que Japón tiene con Estados Unidos (18,100 millones de dólares en 1981) ciertos sectores norteamericanos han reaccionado muy negativamente ante las ganancias japonesas. Y aun cuando con la balanza de cuenta corriente la relación está de hecho nivelada, en 1981 Reagan logró la ya mencionada reducción voluntaria de las exportaciones de automóviles japoneses a la vez que continúan las fuertes presiones en el Congreso a favor de medidas proteccionistas, las cuales están siendo resistidas por la administración.

El problema de los superávits comerciales japoneses es igualmente complejo. El argumento de Washington y Europa es que la economía japonesa debe "abrirse" más a las mercaderías occidentales para lograr una mejor balanza comercial. Los japoneses han respondido que sus superávits más bien se deben al estado general de la economía norteamericana y europea y a la poca productividad de su fuerza de trabajo. Y ante la acusación de proteccionismo, Japón responde que no está "sistemáticamente cerrado" sino que la demanda interna es débil y que la sociedad tiene un arraigado hábito de consumir productos japoneses.⁵²

IV

La política de Reagan hacia el Tercer Mundo representó en algunos aspectos un cambio notorio frente a la anterior administración; y en otros una inevitable continuidad. Carter intentó, inicialmente, aplicar a América Latina y el Tercer Mundo algunas de las recomendaciones hechas en los dos informes publicados por la Comisión sobre Relaciones Estados Unidos-América Latina en 1974 y 1976 (más conocidos como *Informes Linowitz*), y en el Informe del Grupo de Trabajo *Ad Hoc* sobre América Latina del Instituto de Estudios Políticos, publicado en 1977.⁵³ Los tres informes recomendaban la no-

⁵² Steve Lohr, "In Tokio, anxiety over growth", *New York Times*, febrero 14, 1982.

⁵³ *The Americas in a Changing World; The U. S. and Latin America: Next step; y The Southern Connection: Recommendations for a New Approach to Inter-american relations*; publicados en octubre, 1974, diciembre 1976 y 1977, respectivamente.

intervención encubierta o militar, el respeto a la soberanía nacional, la defensa de los derechos humanos, un nuevo tratado sobre el Canal de Panamá, la normalización de relaciones con Cuba, y otros puntos menores. El presidente Carter buscó apoyar algunas de sus políticas en estos principios, aunque según algunos analistas, con una gran tibieza. En África buscó acercarse y comprender los puntos de vista africanos, en Asia y América Latina presionó para que se respetaran los derechos humanos, su política hacia Nicaragua facilitó el triunfo de los sandinistas, etcétera.

Estas políticas fueron duramente criticadas en los foros conservadores. En el caso de América Central, Roger Fontaine, actual funcionario del Consejo Nacional de Seguridad, afirmaba en 1980 que la política de Carter había sido elaborada por un grupo de "individuos que han rechazado los conceptos tradicionales de la política exterior y formulado una política que ha dado a los movimientos de orientación izquierdistas, domésticos y apoyados por Cuba, oportunidades para avances sin precedente desde la Segunda Guerra Mundial".³⁴ La actual embajadora ante las Naciones Unidas, Jeanne Kirkpatrick, por su parte, sostenía que el hecho de que Estados Unidos estuviera rodeado por una serie de bases militares soviéticas, se debía en gran medida a la excesiva prioridad concedida a la defensa de los derechos humanos. Su opinión (que llegó a convertirse en puntal de la política de Reagan) era que se debía dar más atención a los temas de seguridad y menos a la defensa de los derechos humanos (que por ley no puede abandonarse); y que ésta debería hacerse por canales diplomáticos y no a través de pronunciamientos públicos.³⁵

Desde una perspectiva general, la administración Reagan ha intentado contener a la URSS en el Tercer Mundo (en donde según lo expresara Alexander Haig, los soviéticos se "han aprovechado de la inestabilidad") con una conjunción de medidas que dan prioridad a los renglones militares, diplomáticos y, sólo en un caso, económicos, de acuerdo a las peculiaridades de cada región o país.

La preferencia por consideraciones de seguridad fue evidente en todo el mundo. Uno de los primeros jefes de gobierno recibidos por Reagan fue el General Chun Hoo Dwan, dirigente de Corea del Sur (país "castigado" por Carter por su poco respeto a los derechos humanos). En África, Reagan se apresuró a respaldar a Mobutu en Zaire y al Rey Hassan de Marruecos en su guerra contra el frente Polisario. Esto último se hizo evidente en octubre de 1981, cuando el Frente Polisario lanzó un ataque contra bases marroquíes. Semanas después, Francis West, Secretario de Estado Asistente prometió a Rabat suministros militares. En opinión de algunos observadores norteamericanos, Washington se está comprometiendo, una vez más, en un largo conflicto, y quizá del lado equivocado.³⁶

³⁴ Roger Fontaine, Cleto DiGiovanni, Jr. y Alexander Kruger, "Castro's Specter", *Washington Quarterly*, otoño, 1980, p. 11.

³⁵ Jeanne Kirkpatrick, "Dictatorships and Double Standards", *Commentary*, noviembre 1979; y "U. S. Security in Latin America" *Commentary*, enero 1981.

³⁶ Ver, por ejemplo, el artículo de David Anderson, "America in Africa, 1981". *Foreign Affairs*, febrero 1982, pp. 677-678.

Los mismos criterios estuvieron tras las políticas hacia el Cono Sur. En esa región, la política de Carter llevó entre 1978 y 1980, a una significativa reducción en los niveles de represión.³⁷ Sin embargo, de acuerdo al *Council On Hemispheric Affairs* (organización de derechos humanos con sede en Washington), durante 1981 “las libertades civiles básicas, incluidas el derecho a la vida, la libertad y la libertad de expresión política y personal, sufrieron un drástico retroceso”. En opinión de esta organización, ello estaba “directamente ligado” a las políticas de Reagan, especialmente a la “diplomacia silenciosa”.³⁸

Pero aun con el cambio de prioridades realizado por la administración Reagan, las relaciones con las dictaduras del Cono Sur no han podido mejorarse al nivel que las partes quisieran. Una realidad que no puede ignorarse es que el Tercer Mundo (en su globalidad y en sus partes y sin importar el tipo de régimen político) es una variable relativamente independiente, reacia a dejarse manejar por las grandes potencias. Durante 1981 esto pudo constatar-se con la situación de Chile. Pese a las señales amistosas de Washington, Pinochet se ha mostrado renuente a una mayor colaboración. Así, se abrogó más poderes legales con una nueva Constitución votada en septiembre de 1980. Dos días después que Jeanne Kirkpatrick visitara Santiago y anunciara la intención de su gobierno de “normalizar completamente” las relaciones con Chile, Pinochet expulsó del país, entre otros, a Jaime Castillo (Presidente de la Comisión de Derechos Humanos y ex ministro bajo Eduardo Frei). Por otra parte, el gobierno chileno no tomó medidas contra los implicados en el asesinato en Washington de Orlando Letelier. De ahí los obstáculos que enfrenta Reagan en el Congreso en éste y otros casos. La incógnita constante en países con regímenes tan represivos es la evolución interna que tendrán, lo cual planteará serios problemas al intento de Washington de mantener su presencia e influencia. La represión no deja de ser una solución inestable. En el caso de América Latina, las repercusiones internas que ha provocado el resultado del conflicto de las Malvinas, iniciado sorpresivamente por la dictadura argentina y en contra de los deseos de Washington, ilustra lo fluido e inestable de la situación internacional y lo endeble de una política reacia a aceptar los procesos de cambio.

El caso de América Central merece mención aparte. La política de Reagan hacia esta región ha enfatizado el aspecto militar, aunque sin olvidar los instrumentos económicos, como lo muestra la iniciativa de Reagan para la Cuenca del Caribe. La atención que ha recibido la guerra civil salvadoreña se origina en dos causas principales. Primero, la tesis conservadora que ve estos acontecimientos como parte de la estrategia militar soviética que busca poder establecerse en la cuenca del Caribe, región por la que atraviesan importantes rutas marítimas occidentales y por donde pasan suministros petroleros, donde

³⁷ Paul E. Sigmund, “Latin America: Change or Continuity”, *Foreign Affairs*, febrero 1982, p. 649-654.

³⁸ Council on Hemispheric Affairs, *Human Rights in Latin America*, 1981, Washington, diciembre 1981, p. 1.

se refina el 50 por ciento del petróleo norteamericano importado y se encuentra el Canal de Panamá, etc. Y segundo, el haber encontrado una situación que consideraron fácilmente manejable para demostrar la voluntad de enfrentarse firmemente a la URSS.

Washington ha intentado dar una solución militar a la guerra civil salvadoreña como parte de una estrategia más amplia hacia la región. Además de asesores y ayuda militar ha desarrollado una intensa actividad diplomática y propagandística contra Nicaragua y Cuba y ha buscado obtener tanto el apoyo de diversos países interesados en la región como el interno. Paradójicamente, algunos sectores de la Nueva Derecha están criticando esta política por la brecha que perciben entre la violencia retórica del grupo Reagan y el poco resultado efectivo de las acciones. En realidad, Washington se está aproximando en este caso al límite de sus posibilidades legales y políticas. Por ejemplo, han fortalecido, política, económica y militarmente a la junta salvadoreña; han castigado económicamente a Nicaragua e iniciado un amplio programa de desestabilización en ese país;³⁹ han intentado involucrar a otros países en una intervención directa en la región; han excluido a Granada, Nicaragua y Cuba de los posibles beneficios contenidos en la iniciativa para el Caribe; finalmente han vuelto a recrear un clima de tensión con Cuba. Si no han llegado más lejos ha sido por obstáculos legales y políticos, domésticos e internacionales.⁴⁰ Tal vez por ello la administración Reagan parece estar modificando su posición original en algunos puntos. La aparente apertura diplomática de principios de 1982 hacia Nicaragua sería un ejemplo. Es probable que en este caso influya el argumento de que El Salvador no es tan valioso como para recibir una atención tan fuera de proporción y de que Washington está cometiendo un serio error histórico al no reconocer, como México, que el cambio en estos países, es inevitable. Por lo pronto, la administración Reagan, pese a las elecciones de marzo de 1982, se encuentra empantanada en una serie de dilemas en El Salvador, y es muy probable que la evolución de los acontecimientos los haga ceder en su propósito inicial de resolver militarmente el conflicto.

En otras regiones del Tercer Mundo la política que proponía dar prioridad a la seguridad resultó contradictoria con las realidades locales o bien chocó con las políticas de sus aliados. En esos casos se recurrió fundamentalmente a una activa diplomacia que, con sus altibajos, terminó adecuándose a complejas realidades. Este fue sobre todo el caso del Medio Oriente y del África Austral.

El Medio Oriente es la región del Tercer Mundo que recibió más atención del grupo Reagan y donde enfrentó y enfrenta las resistencias más fuertes. De hecho, los intentos por bloquear ahí a los soviéticos, asegurar el suministro de

³⁹ Ver el extenso artículo de Don Oberdoffer y Patrick E. Tyler en el *Washington Post*, febrero 14, 1982.

⁴⁰ Sobre todo la *War Powers Act* de 1973 y la prohibición de enviar ayuda y/o vender armamento a países que "consistente y crudamente" violen los derechos humanos; y la violación de derechos humanos en El Salvador y Guatemala están fuera de toda duda.

petróleo y mantener una relativa estabilidad en la región, han sido propósito que no han "cambiado mucho de Truman a Carter, y que no podrían cambiar mucho bajo Reagan".⁴¹ Como tampoco ha cambiado mucho el viejo conflicto entre Israel y sus vecinos; el problema palestino; las disputas guerras entre los mismos árabes; la fuerza del nacionalismo y el Islam; ni los intereses y políticas de otras potencias que se interrelacionan, chocan y se apoyan en los objetivos norteamericanos. Como en administraciones anteriores el resultado es un relativo empantanamiento de las políticas norteamericana que cada vez más ve reducido su espacio de maniobra, a diferencia de los años cincuenta.

En un primer momento, Haig resucitó para el Medio Oriente una vieja idea de la contención original y le puso un nuevo nombre: "consenso estratégico". El supuesto fundamental era que las contradicciones regionales debían someterse a lo que Washington concibe como la contradicción principal: la amenaza soviética. Al fracasar la idea, Washington hizo prioritario afianzar la colaboración saudita (indispensable después de la "pérdida" de Irán), y tomó la decisión de venderle material bélico altamente sofisticado. Después de una penosa batalla (comparable a la que internamente dieron los conservadores para la aprobación del presupuesto), el Senado aprobó, el 28 de octubre de 1981, por 52 contra 48 votos, la venta de 8 500 millones de dólares de equipo militar a Arabia Saudita.

Israel, la otra columna estratégica norteamericana en la región, reaccionó negativamente al abastecimiento bélico a Arabia Saudita. Pese a los intentos de apaciguamiento realizados por Washington, las relaciones entre Israel y Estados Unidos se deterioraron. Washington garantizó a Israel que este país mantendría una "ventaja militar y tecnológica" sobre los árabes (29 de octubre) y firmó un acuerdo de cooperación estratégica (noviembre 30), contra amenazas "causadas por la Unión Soviética o fuerzas controladas" por éstos.⁴² Pero la agresiva política israelí agravó las tensiones. Sus ataques y reciente invasión del Líbano, el bombardeo de una planta nuclear iraquí y la anexión de las alturas del Golán, agriaron la relación. El panorama se complicó más cuando el líder egipcio, Anwar Sadat, fue asesinado en octubre de 1981, lo que señaló la inestable e incierta situación del Medio Oriente.

En síntesis, el Medio Oriente muestra gran resistencia a ser moldeado e integrado en la estrategia de la administración Reagan (como sucedió en administraciones anteriores). La dinámica de la historia regional rebasa los supuestos básicos. El presidente Reagan llegó determinado a restaurar el prestigio y el poderío norteamericano. En el Medio Oriente, más de un año después, su administración, conmovida por el asesinato de Sadat, en problema con Israel por una serie de disputas que culminaron con el agrio intercambio

⁴¹ John C. Campbell, "The Middle East: A house of Containment built of Shifting Sands", *Foreign Affairs*, febrero 1982, p. 598.

⁴² El acuerdo comprendía el intercambio de información, el almacenamiento de materia médica y ejercicios navales conjuntos. En realidad, su importancia radica en el momento en que se da y en que formalizaba una relación ya existente.

de adjetivos que siguió a la anexión de las alturas del Golán y que se han agudizado con la invasión del Líbano, e incapaz de ignorar o hacer progresos en la resolución del problema palestino, todavía está luchando por construir una posición de poder suficiente para contener a los soviéticos y proteger los vitales suministros de petróleo. Como afirma John C. Campbell, en el Medio Oriente "la contención se construye sobre arenas movedizas".⁴³

Otro ejemplo de lo anterior lo tenemos en el Africa Austral donde Washington enfrentó conflictos y dilemas en la región y con algunos de sus aliados (sobre todo con la Francia de Mitterrand). La contradicción principal se articuló en torno al problema de Sudáfrica, que tiene varias dimensiones interrelacionadas entre sí. Por un lado, las industrias occidentales, en particular las militares, son altamente dependientes de materias primas producidas en Sudáfrica. Raymond Aron, afirma que si "Sudáfrica cayera bajo el control de un poder externo, la industria armamentista norteamericana se vería, al menos por un tiempo, paralizada".⁴⁴ Por el otro, la situación interna, económica y política, sudafricana tiende a empeorar.⁴⁵ Finalmente, su política hacia vecinos con regímenes de corte socialista continúa siendo agresiva.⁴⁶ Todo ello provoca inquietud sobre la futura estabilidad sudafricana y regional.

Estas tendencias conflictivas se han manifestado en el problema de la ilegal presencia sudafricana en Namibia. Desde 1978, el llamado Grupo de Contacto integrado por Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Francia y Alemania Occidental, ha estado buscando una fórmula aceptable para la independencia de este territorio. La administración Reagan, en un primer momento, intentó "ligar" el problema de Namibia con la retirada de las tropas cubanas en Angola. Este último país ligó, a su vez, dicha presencia con las constantes agresiones sudafricanas contra su territorio. Para septiembre de 1981, Washington dejó de mencionar el nexo cubano y enfatizó una solución al problema namibio basado en "principios constitucionales", lo cual fue aceptado por Pretoria. En suma, al finalizar 1981, todo parecía indicar que la política de Washington se iba adecuando más a las peculiaridades y realidades del Africa Austral.

Como era de suponerse, en torno al diálogo Norte-Sur y al problema del desarrollo, el gobierno de Reagan ha tenido una actitud conservadoramente clara. El 29 de septiembre, en la 36 reunión del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ante dos mil delegados de 140 países, Reagan afirmó que la clave del desarrollo estaba en permitir que funcionen las fuerzas del mercado y que los países subdesarrollados deben abrir sus economías y dar incentivos a la inversión nacional e internacional. Sobre la ayuda bilateral comentó que "ninguna cantidad creará el progreso". Actualmente Estados Uni-

⁴³ Campbell, *Op. cit.*, p. 593.

⁴⁴ Raymond Aron, "Ideology in Search of a Policy", *Foreign Affairs*, febrero, 1982, p. 519.

⁴⁵ Joseph Lelyveld, "Gold's great fizzle", *The New York Times* febrero 14, 1982.

⁴⁶ Alan Cowell, "Cutting the lines to Pretoria", *New York Times*, febrero 14, 1982.

dos está revisando su posición hacia el Banco Mundial y otras instituciones crediticias internacionales ya que, afirma, se han “presentado demasiados proyectos de financiamiento del sector público y no suficiente a las empresas privadas”.⁴⁷ En la reunión cumbre de Cancún de 1981 Reagan repitió el mismo mensaje: no habría un programa de ayuda a nivel mundial, ni transferencia de riquezas de los países industrializados a los en desarrollo.⁴⁸ El éxito de la estrategia conservadora, afirman sus partidarios, se demuestra en Corea del Sur y en Taiwán.

En Cancún también se habló de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. La motivación central de este plan es estratégica, ya que dentro del pensamiento conservador el desarrollo de los acontecimientos en Guyana, Granada, Nicaragua, El Salvador y Guatemala resaltó la importancia estratégica de la región y las dificultades de una solución meramente militar. Otro elemento que alentó un programa de este tipo fue el incremento de la migración caribeña y, sobre todo, haitiana a Estados Unidos. Finalmente, y muy importante en términos coyunturales, fue el triunfo del derechista Edward Seaga en Jamaica en octubre de 1980. Además de abrir las puertas a la inversión norteamericana, Seaga pidió explícitamente la creación de un “Plan Marshall” para el Caribe.

Los puntos centrales de este programa para el Caribe anunciado en febrero de 1982 por el presidente Reagan fueron: concesiones comerciales norteamericanas, aliento a la inversión privada y una ayuda bilateral mínima. Todo hace suponer que el plan para el Caribe tendrá algunos éxitos, pero quizá no satisfará todas las expectativas de Washington. En algunas de las islas caribeñas de habla inglesa puede funcionar, pero sus posibilidades de éxito en Haití, República Dominicana y, sobre todo, América Central, parecen pocas. Los agudos conflictos sociales, el gran deterioro de sus economías, la corrupción gubernamental, la voracidad del sector privado, son factores que pueden contrarrestar sus posibles efectos positivos.

Por otro lado, el hecho esperado de que Estados Unidos excluyera del Plan a Cuba, Nicaragua y Granada, ha hecho surgir resquemores entre algunos de los posibles participantes en el proyecto, como es el caso de México. En todo caso deberá seguirse con atención el tratamiento que le dé el Congreso norteamericano a algunas partes del plan (como las reducciones tarifarias y la ayuda bilateral). Finalmente, este plan —y de hecho la política de Reagan hacia la región— corre el riesgo de verse afectado por la evolución de los acontecimientos en El Salvador, Nicaragua, Cuba, Guatemala y el Cono Sur.

V

Uno de los temas centrales de la campaña electoral de Ronald Reagan fue el de recuperar el poder y el prestigio de Estados Unidos en el mundo. A parti-

⁴⁷ Solomon, *Op. Cit.*, p. 585.

⁴⁸ *Excelsior*. Noviembre 18, 1981. *Wall Street Journal*. Octubre 4, 1981. *New York Times*. octubre 16, 1981.

de una visión un tanto simplista, se concluía que la principal amenaza soviética para Estados Unidos radicaba en su superperiodicidad militar, y que ésta, a su vez, se manifestaba, sobre todo, en el Tercer Mundo, donde la URSS se aprovechaba de la inestabilidad para ganar terreno a Occidente. Para revertir esta tendencia los conservadores norteamericanos coincidían en que la economía de Estados Unidos debería recuperarse y el presupuesto militar incrementarse. En esa línea, la Casa Blanca logró la aprobación de presupuestos militares sin precedentes, lo que hace suponer el inicio de una nueva etapa en la carrera armamentista.

Sin embargo, la economía norteamericana aún no se recupera totalmente, pese a la notable reducción en las tasas inflacionarias y a que algunos sectores ligados al presupuesto militar pueden reactivarse. Ello ha tenido varias consecuencias. En el plano interno, la disputa en torno al presupuesto para el año fiscal 1983 (a iniciarse el 1º de octubre de 1982) adquirió tonos inusitados en el Congreso; la popularidad de las políticas del presidente Reagan han descendido en un momento en que las elecciones de noviembre son vistas como un referéndum y la política hacia El Salvador sigue cuestionándose. En el plano internacional la situación de la economía nacional ha afectado negativamente las relaciones con los aliados. Es tradicional que existan diferencias en las políticas hacia el Tercer Mundo entre Washington y sus socios industrializados (después de todo se da una competencia por mercados, creciente en estos momentos de recesión), pero en los últimos tiempos se han exacerbado. Y la relación con la URSS ha colaborado en dicho deterioro. Durante los últimos meses, y sobre todo a partir de los acontecimientos polacos, ha quedado claro que a menos que la situación en ese país llegue a una nueva crisis, el occidente industrializado difícilmente llegará a ponerse de acuerdo en una política común hacia Europa del Este.

Sobre las políticas regionales, la actual administración norteamericana ha preferido basarlas en consideraciones de seguridad en su sentido más amplio, independientemente del tipo de régimen interno. Washington estuvo presto a condenar los excesos de países de corte socialista y comunista, y en cambio se mostró muy complaciente hacia las dictaduras anticomunistas y represivas.

En todo caso, la tendencia indudable e irreversible que se mantiene y que se confirmó, fue el deterioro relativo del poderío norteamericano en el mundo con relación a 1945. Y debe mencionarse que la mayoría de los análisis sobre este tema toman ese año como punto de referencia. Si se considerara un periodo anterior, entonces se podría hablar del regreso a una cierta normalidad caracterizada por la existencia de varios centros de poder en el mundo, siendo el elemento nuevo la independencia relativa de la variable Tercer Mundo.

Por todos los factores anteriores puede afirmarse que el programa conservador bajo Reagan no ha tenido el éxito que sus diseñadores esperaban. La economía todavía no ha reaccionado a la medicina ofertista y algunos de sus efectos negativos sobre la vida interna se están dejando sentir. En política exterior, los objetivos tan ambiciosos han carecido de estrategias y tácticas coherentes, quizá precisamente porque esos objetivos no fueron muy realistas

desde un principio. De ahí que Reagan se haya visto obligado a actuar más pragmáticamente y a moderar su retórica ante la realidad. Lo que a su vez ha provocado que la Nueva Derecha esté criticando la debilidad de la Administración, de lo cual responsabilizan a los saboteadores liberales en el Departamento de Estado o a la falta de firmeza.

Lo cierto es que la política exterior de Estados Unidos sigue mostrando una seria inestabilidad. En menos de dos años de administración conservadora han salido los dos principales funcionarios de política exterior y aquellos quienes se reconocía un conocimiento especializado en asuntos internacionales: Richard Allen, del Consejo Nacional de Seguridad, y Alexander Haig, del Departamento de Estado. Por ello, es válido plantearse una pregunta que va siendo constante en las últimas administraciones: ¿hacia dónde va la política exterior norteamericana?

LAS EXPORTACIONES MEXICANAS Y EL NEOPROTECCIONISMO NORTEAMERICANO

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS

El Colegio de México

NO HAY DUDA QUE LA literatura en torno a las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos ha adquirido magnitudes considerables. A partir de diversos enfoques y con distinto nivel de profundidad y calidad, esta literatura ha abordado entre otros los siguientes temas: la expansión que el intercambio bilateral comercial ha tenido en los últimos años y los distintos factores que lo propician,¹ las transformaciones que ha sufrido la composición de las exportaciones mexicanas a raíz de la expansión petrolera y sus implicaciones,² la redefinición de la importancia del comercio con México para los intereses económicos y estratégicos norteamericanos,³ las posibilidades de un acuerdo comercial bilateral entre México y Estados Unidos e inclusive la formación de un mercado común y sus posibles consecuencias.⁴

¹ Véase: Ortiz, Edgar "United States-Mexican Trade and Financial Relations Prospectives", trabajo presentado en la reunión anual de la Southern Economic Association New Orleans, noviembre 4-7 de 1981; Villarreal René y Bueno M. Gerardo, "Evolución y Perspectivas de las Relaciones Comerciales entre Estados Unidos y México" (mimeo); Dávila Gómez Palacio, Roberto, "Perspectivas de las Relaciones Comerciales de México con Estados Unidos de América" presentado ante el Primer Encuentro sobre Impactos Regionales de las Relaciones Económicas México-Estados Unidos; Garner J. Michael "Outlook for Mexico-U.S. Trade" *Business Mexico*, 1981.

² Véase en particular: Ortiz, Edgar, *op. cit.*; Pellicer de Brody Olga, "Nuevas Modalidades en las Relaciones Económicas México-Estados Unidos y Resurgimiento de la Idea de 'Relación Especial'", presentado ante el Primer Encuentro sobre Impactos Regionales de las Relaciones Económicas México-Estados Unidos. Corredor, Jaime "Significado económico del Petróleo Mexicano en las Perspectivas de las Relaciones México-Estados Unidos" en Tello, C. y Reynolds, C. *Las Relaciones México-Estados Unidos*, (México: Fondo de Cultura Económica, "Lecturas 43", 1981).

³ Véase en particular: Pellicer de Brody, Olga, *op. cit.*; Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, *Informe Relaciones México-Estados Unidos*, Vol. 1, núm. 1, octubre de 1981.

⁴ Véase el artículo de Alicia Puyana en este número; Dávila Gómez Palacio, Roberto, *op. cit.*; "Trade Integration of the U.S. Canada and Mexico in *The Political Economy of the Western Hemisphere*, publicado para el Joint Economy Committee, Washington 1981; Erb F. Guy, "An American View of Mexican Trade Policy" Overseas Development Council Working Group on U.S.-Mexican Trade and Investment, Oaxtepec, México, noviembre 12-14 de 1981; Samet J. Andrew y Hufbauer C. Gary, "Unfair Trade Practices: A Mexican-American Drama" Overseas Development Council Working Group on U.S.-Mexican Trade and Investment, Oaxtepec, México, noviembre 12-14 de 1981.

Existe, sin embargo, un aspecto de las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos que reviste una particular urgencia y que ha recibido un tratamiento poco satisfactorio: el relativo al origen de la creciente ola de dificultades que enfrentan los artículos mexicanos para su exportación al mercado de Estados Unidos.

No resulta exagerado afirmar que tanto en la literatura especializada como dentro de los propios círculos del poder, a ambos lados de la frontera, presupone que dicho origen se encuentra en la ausencia de un marco jurídico al margen del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) que pueda canalizar las dificultades que generó la decisión mexicana de posponer la firma de este acuerdo. A partir de la premisa de que esta decisión trajo consigo la pérdida de la serie de beneficios que el nuevo régimen internacional de comercio, derivado de la Ronda Tokio del GATT, estableció para los países que aceptaran las normas generadas durante las llamadas Negociaciones Comerciales Multilaterales, se concluye que los obstáculos que han afectado y afectarán versadamente algunos productos mexicanos en el mercado norteamericano surgen de que los Estados Unidos como país signatario del GATT se encuentra condicionado por sus obligaciones ante ese organismo y ello le impide conceder a México los beneficios acordados en la Ronda Tokio.⁵ Al no ser México un país signatario del GATT, el comercio norteamericano con México ha quedado regulado por una serie de disposiciones legislativas, las cuales, en conformidad con el GATT, imponen un tratamiento muy severo a aquellos productos que se demuestre que compiten de manera desleal con los productos locales. Son esas disposiciones legales las que han afectado y afectan el comercio de Estados Unidos con México y las que hacen más urgente la búsqueda de un entendimiento comercial entre los dos países que pueda canalizar las dificultades que siguen presentándose con los productos mexicanos de exportación.⁶

Este trabajo tiene por objeto mostrar que los problemas que enfrentan las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos sólo pueden entenderse si se tiene en cuenta el avance que ha habido en Estados Unidos durante el último decenio de lo que justamente podemos llamar "el nuevo proteccionismo".

Este neoproteccionismo consiste en una política comercial sistemáticamente hostil a las importaciones del extranjero que compiten con la producción local, y que se justifica como una defensa del comercio justo o leal (*free trade*). Ahora bien, en Estados Unidos se sigue considerando que el proteccionismo es una amenaza futura y no, como efectivamente ocurre, un fenómeno presente y en ascenso. Este proteccionismo encubierto es el factor que encuentra en el trasfondo de los conflictos que están entorpeciendo el intercambio comercial bilateral entre México y Estados Unidos. Desde luego que éste no es un fenómeno exclusivamente norteamericano. La disminución :

⁵ Véase: Erb F. Guy, *op. cit.*; Same J. Andrew y Hufbauer C. Gary, *op. cit.*; Garner Michael, *op. cit.*

⁶ Véase: Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, *op. cit.*; Dávila Gón Palacios, *op. cit.*; Samet J. Andrew and Hufbauer C. Gary, *op. cit.*

temática de las tarifas arancelarias como resultado de las negociaciones multilaterales entre las principales naciones industriales de Occidente, ha dado lugar a que la Comunidad Económica Europea, Japón y Canadá, entre otros, también hayan encontrado en el neoproteccionismo un instrumento para contrarrestar las tendencias a la liberalización del intercambio con el exterior. Ahora bien, desde la perspectiva mexicana es el neoproteccionismo norteamericano el que más preocupa.

Este neoproteccionismo de Estados Unidos emana de toda una gama de leyes promulgadas con el objeto de prevenir la llamada competencia desleal. Comúnmente, por competencia desleal se entienden simplemente las violaciones de patentes, marcas y otros derechos de propiedad industrial. Sin embargo, en Estados Unidos, el concepto de competencia desleal se ha ampliado de tal modo que a menudo hace ya imposible distinguir entre prácticas normales y aquellas que efectivamente atentan contra patrones establecidos propios del comercio equitativo.

En efecto, las leyes norteamericanas que se proponen prevenir las prácticas desleales en el comercio internacional, la Ley Antidumping, la de subsidios e impuestos compensatorios, la sección 337 de la Ley Arancelaria de 1930 y la sección 301 de la Ley de Comercio de 1974, han sido redactadas de manera tan ambigua que en muchas ocasiones no ofrecen más que una ligera indicación respecto a su ámbito de aplicación, mientras que en otras afectan a una gran variedad de prácticas que desde la perspectiva de la ciencia y prácticas económicas se consideran normales e incluso consecuencias inevitables del intercambio internacional.

Este trabajo se apoya en la idea de que no existe la posibilidad de encontrar una definición objetiva del concepto de comercio desleal dentro del marco jurídico norteamericano. En cambio sostiene que la incertidumbre que el uso de este concepto crea entre los posibles exportadores y la ambigüedad a que dan lugar las diferentes disposiciones sobre la materia, en especial la Ley Antidumping y la de subsidios e impuestos compensatorios, representan en sí mismas barreras comerciales muy efectivas e injustas.

Por ejemplo, en la Ley Antidumping, se proponen varias fórmulas técnicas alternativas como criterios definitorios del *dumping*, con la consecuencia de que es sumamente difícil, por no decir imposible, saber con antelación si una investigación oficial llegará o no a concluir que los precios están por encima o por debajo de la regla del "valor justo". En la Ley de Subsidios e Impuestos Compensatorios se proscriben una gran variedad de subvenciones y subsidios dados por los gobiernos del país exportador, pero que no difieren sustancialmente de las subvenciones y subsidios que concede el gobierno norteamericano a sus propios productores. El hecho de que el importador norteamericano no tenga de antemano la certeza de qué tipo de precios o prácticas serán catalogados de competencia desleal por los productores internos y el gobierno, tiende a inhibir la competencia en los precios y a servir a intereses proteccionistas.*

* Esto ha sucedido muy claramente a los productores mexicanos de vegetales de invierno. Véase infra pp 49-51.

Por otra parte, la variedad y contradicción de las leyes y disposiciones que regulan el comercio exterior en Estados Unidos, cuyas características procesales obstaculizan notablemente a las empresas importadoras al imponerle cargas, costos y retrasos, ofrecen en cambio incentivos a los productores nacionales para iniciar acciones como medios de obstaculización a las importaciones de sus competidores extranjeros.

Como puede ya advertirse, el término neoproteccionismo tiene por objeto caracterizar la utilización de una gran variedad de instrumentos legales que se emplean, de hecho, con propósitos proteccionistas. Nuestro análisis de la evolución de este fenómeno desde la década pasada hasta el presente, propone que el neoproteccionismo actual no es el resultado de una decisión política expresa o única, sino más bien el producto de una combinación de factores. Para empezar, la existencia de presiones proteccionistas en Estados Unidos es de suyo comprensible en virtud del enorme crecimiento del comercio internacional en la segunda posguerra, de la creciente vitalidad y competitividad de las industrias de otros países y de la reducción progresiva de barreras arancelarias a través del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Sin embargo, la forma que el neoproteccionismo ha tomado finalmente en Estados Unidos resulta sobre todo de acciones tanto del Ejecutivo y el Congreso como del sector privado.

Desde esta perspectiva, un factor crucial en la evolución del neoproteccionismo ha sido la pugna tradicional entre la Casa Blanca, órgano de expresión de los sectores transnacionales interesados en una economía cada vez más internacionalizada y abierta, y el Congreso, canal de expresión política de aquellos sectores domésticos controladores de ramas que producen para, o que tienen su base en el mercado interno norteamericano.

En este sentido, la nueva gama de disposiciones relativas al llamado comercio desleal que contienen las leyes de comercio de 1974 y la de acuerdos comerciales de 1979, pueden interpretarse como las concesiones obtenidas por el Congreso a cambio de una cesión de autoridad a la Casa Blanca para negociar reducciones generales de aranceles en las Negociaciones Comerciales Multilaterales (NCM) del GATT. En efecto, en la Ley de Comercio de 1974 fue el Congreso quien impuso criterios para la demostración del daño y la relación de causalidad en los casos de imposición de restricciones a las importaciones; asimismo, impuso modificaciones para la configuración del *dumping* y de otras violaciones a los patrones de lo que se consideraba un comercio justo. En la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 fue este mismo órgano quien impuso una gama más restrictiva de disposiciones de naturaleza sustantiva, y de procedimiento en materia de *dumping* y de subsidios e impuestos compensatorios con objeto de aumentar su efectividad desde la perspectiva de las industrias y grupos interesados en una mayor protección.

En realidad, y como veremos a lo largo del trabajo, los problemas que han enfrentado las exportaciones mexicanas a últimas fechas derivan no tanto de la negativa mexicana a adherirse al GATT, sino del avance creciente del neoproteccionismo en el interior de Estados Unidos.

El comercio desleal

Existe un consenso unánime entre los analistas en reconocer el papel de líder que Estados Unidos asumió en la creación y evolución del régimen de comercio internacional de la posguerra, así como de la enorme expansión y dinamismo que este intercambio tuvo en los dos decenios subsecuentes a la terminación de la Segunda Guerra Mundial.⁷

Ahora bien, el enorme crecimiento del intercambio comercial internacional, al tiempo que trajo grandes beneficios a la economía norteamericana, también impuso grandes presiones sobre un número creciente de industrias que se vieron afectadas negativamente por la competencia internacional al resurgir con vigor los antiguos centros industriales extranjeros. Ningún otro indicador expresa de manera más patente los efectos de la competencia internacional sobre la economía norteamericana que el progresivo deterioro de la balanza comercial estadounidense en los últimos treinta años.

Las estadísticas de las Naciones Unidas en 1949 muestran claramente cómo Estados Unidos gozaba de balanzas comerciales positivas en todos los principales productos.⁸ Sin embargo, estas balanzas comerciales positivas generalizadas pronto comenzaron a modificarse frente a la presión de las resurgentes economías de Europa y Japón y ulteriormente de algunos países en desarrollo.

Experimentada en un primer momento por las viejas industrias, v. gr., las de textiles y zapatos,* la presión del extranjero se difundió a ciertas industrias norteamericanas de alta tecnología, como las del acero y el hierro. A principios de los sesenta se presentaron en estas ramas déficits comerciales, y para 1970 la debilidad frente a la competencia del exterior se manifestó incluso en las categorías manufactureras básicas. En 1971 tuvo lugar el primer déficit comercial absoluto en la historia reciente de Estados Unidos. Estos factores, aunados a las crecientes importaciones de petróleo que siguieron a la formación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo y al aumento de los precios de los hidrocarburos, han generado al interior de Estados Unidos fuertes presiones proteccionistas.

En los primeros años de la década de los setenta, los intereses proteccionistas se activaron en apoyo a la iniciativa de ley Burke-Hartke, la cual se proponía imponer toda una serie de barreras arancelarias y cuantitativas alrededor de la economía norteamericana. Dichos esfuerzos, empero, resultaron

⁷ Pueden consultarse entre otros: Gilpin Robert, *U.S. Power and the Multinational Corporation*, (New York: Basic Books, 1979); Kindelberg, Charles, *The World Depression 1929-1939*, (Berkeley: University of California Press, 1973); Keohane, R. and Nye, J., *Power and Interdependence*, (Boston: Little Brown, 1977); Vernon, Raymond, "El Comercio y la Inversión en las Relaciones México-Norteamericanas" en Tello, C. y Reynolds, C. *Las Relaciones México-Estados Unidos*, *op. cit.*

⁸ Estas estadísticas pueden encontrarse en: Krasner, Stephen, "United States Commercial and Monetary Policy: Unraveling the Paradox of External Strength and Internal Weakness" en Katzenstein J. Peter (ed.) *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policy of Advanced Industrial States*, (Madison Univ. of Wisconsin Press, 1978).

* Estas industrias comenzaron a sufrir déficits comerciales desde la década de los cincuenta.

infructuosos y el Ejecutivo procedió a negociar mayores reducciones arancelarias y nuevas medidas de liberalización. El fracaso de la iniciativa Burke Hartke no eliminó a la corriente proteccionista. Más bien resultó ser uno de los factores que la canalizaron a esa nueva forma a la que hemos denominado neoproteccionismo.

En términos generales, el neoproteccionismo puede ser definido como la utilización de las diversas leyes que proscriben las prácticas desleales en el comercio internacional como instrumentos de reducción efectiva de las importaciones. El neoproteccionismo añade a las barreras tradicionales en el comercio, como los aranceles, las cuotas y las restricciones cuantitativas, una variedad de nuevos instrumentos como los "acuerdos de libre comercio organizado" (OMAS), las medidas *antidumping*, los impuestos compensatorios lo que podríamos denominar aranceles indirectos en forma de daños, multas y gastos. Si bien los instrumentos legales que utiliza el neoproteccionismo existen de tiempo atrás, el uso actual que se les viene dando es nuevo y más complejo.

El elemento clave del neoproteccionismo es la expansión del concepto de comercio desleal. Como ya se señaló, tradicionalmente se ha entendido por competencia desleal las violaciones a los derechos de propiedad industrial y las prácticas comerciales predatorias. Pero en años recientes el significado de este concepto ha sido ampliado hasta llegar a incluir una gran variedad de prácticas que en realidad se pueden considerar inevitables del comercio internacional.* La inclusión de estas prácticas dentro de la categoría de comercio desleal facilita a intereses proteccionistas la utilización de ciertas leyes cuyo objetivo es castigar abusos comerciales específicos.

La Ley Antidumping

Normalmente, al *dumping* se le define como una discriminación de precios entre diversos mercados nacionales, o de manera más específica, como la introducción de productos de un país en el mercado de otro a un precio inferior a su valor normal. Desde una perspectiva, la discriminación de precios en mercados diferentes no puede, en cuanto tal, calificarse de abuso. Los precios en los mercados competitivos se fijan por la oferta y la demanda, mientras que en los mercados oligopólicos por lo que el intercambio permita. Además puesto que es probable que en diferentes mercados prevalezcan diversas elasticidades en la demanda y distintas condiciones en la oferta de un producto los precios que éste capte serán distintos en los diferentes mercados. Condenar, por consiguiente, todos los casos de discriminación de precios es atentado contra la lógica económica.

* Un programa de remisión de impuestos indirectos a las exportaciones como el CEDI de muy común por diversos países, ha sido recientemente tachado de constituir un subsidio violatorio de las disposiciones legales norteamericanas.

Lo anterior no significa que no haya casos de discriminación de precios que resultan ser claramente un abuso. Lo que ocurre cuando la discriminación constituye una estrategia para imposibilitar la competencia. Otros casos de discriminación temporal de precios, v. gr., para liquidar inventarios, deshacerse de sobreproducción temporal o penetrar nuevos mercados, también pueden ocasionar perjuicios a industrias ya existentes y como tales son proscritos por innumerables legislaciones. Así, por ejemplo, el artículo VI del GATT establece en parte que el *dumping* "debe proibirse cuando amenaza causar un perjuicio importante a una producción existente de una parte contratante o si retrasa sensiblemente la creación de una producción nacional". Esta proscripción se condiciona a que haya una determinación precisa de un vínculo de causalidad entre el *dumping* y el perjuicio constatado. La discriminación de precios en cuanto tal no se proscribe.

En la consideración de las disposiciones de la Ley Antidumping norteamericana, uno de los primeros aspectos que llama la atención es su filosofía respecto a la caracterización del problema. En primer lugar, se parte de la premisa de que toda discriminación de precios es *dumping* y por tanto condenable. El precio de un producto en el mercado nacional (o un precio considerado equivalente en los términos que se describen más adelante) se le considera el justo y cualquier venta en Estados Unidos por debajo de ese precio se considera práctica desleal. A partir de esta premisa, la legislación introduce a su vez concepciones distintas sobre los elementos constitutivos del *dumping*, a saber, el perjuicio material y el vínculo de causalidad. Conviene abundar en este punto.

Uno de los principales objetivos de la Comunidad Económica Europea en las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Tokio del GATT fue el de persuadir a los norteamericanos para que incluyeran dentro de sus leyes *antidumping*, y de impuestos compensatorios, el requisito del perjuicio material como una condición para la imposición de sanciones. A cambio de una serie de concesiones, Estados Unidos aceptó incluirlo.

En las sesiones de consulta pública (*hearings*) relativas a los términos de implementación de los códigos acordados en la Ronda Tokio del GATT, y pese a que un gran número de representantes de empresas importadoras norteamericanas y de socios comerciales de Estados Unidos propugnaron porque el perjuicio material en la caracterización del *dumping* y los subsidios sujetos a impuestos compensatorios se definiera como un perjuicio importante significativo y sustancial, el Congreso norteamericano se rehusó a admitir esta definición por considerarla muy restrictiva. En su lugar definió al perjuicio material como un perjuicio que no es inconsecuente, inmaterial o no importante.⁹

Las justificaciones que se ofrecieron para la adopción de esta vaga y flexible definición se encuentran en el reporte del Comité sobre Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes:

⁹ Marks, J. J. "Recent Changes in American Law on Regulatory Trade Measures" en *The World Economy*, Vol. 21, núm. 4 (febrero de 1980), p. 428.

Este Comité no considera que los perjuicios provocados por prácticas de competencia leal como el *dumping*, requieran de una relación tan estricta y estrecha de causalidad como en el caso para determinar la existencia de perjuicios bajo condiciones normales en el comercio.¹⁰

Otra característica central de la ley que hace que el problema de la rigidez y flexibilidad con que son tratados los elementos constitutivos de *dumping* se agrave, es su excesiva complejidad técnica. Parte de esta complejidad surge de la necesidad de comparar los precios de venta de mercancías “de naturaleza igual o similar” en dos mercados diferentes. A menudo encontramos diferencias significativas en las mercancías que se ofrecen a la venta en diferentes mercados en virtud de factores tales como las diferentes preferencias del consumidor, reglas de calidad o seguridad, prácticas distributivas o normas de garantía. Estos factores complican una comparación de precios. No obstante, los problemas técnicos más complejos generalmente surgen en torno a la determinación de lo que constituye el “valor justo”.

Con arreglo a esta ley, el punto de partida en la determinación del valor justo debe ser las ventas en el mercado nacional. A pesar de esto, la Ley de Comercio de 1974 autoriza que en ciertas circunstancias la autoridad administrativa no tome en cuenta las ventas en el mercado nacional que hubieran sido hechas por debajo de su costo.¹¹ Dejando de lado las enormes dificultades que implica la determinación del costo, esta autorización para soslayar las ventas por abajo del costo conduce a consecuencias negativas, pues si estas ventas no son consideradas, entonces el precio de venta de la mercancía en los Estados Unidos se compara no con el promedio de los precios en el mercado nacional sino únicamente con el promedio de los precios que estén por arriba del costo, cantidad que generalmente resulta mayor. En otras palabras, la autorización que permite soslayar las ventas por abajo del costo facilita que al *dumping* pueda encontrarse aun en situaciones en que los precios de venta en los Estados Unidos estén por arriba del costo e incluso por encima de los precios promedio en el mercado nacional. Además, al autorizar que no se tengan en cuenta aquellas ventas efectuadas en el mercado nacional por abajo del costo se facilita el llegar a la decisión de que no existen suficientes ventas en el mercado nacional para permitir la comparación de precios. Con arreglo a la Ley Antidumping, cuando esto ocurre, la autoridad administrativa puede, discionalmente, determinar el valor justo por referencia tanto a precios en terceros países como a un precio teóricamente calculado (*constructed value*). El cálculo de éste precio se fundamenta en un análisis de costos pero incluye cantidades mínimas sumamente arbitrarias para gastos generales (10 % de los costos) y ganancias (8 % de los costos y gastos).¹²

¹⁰ Reporte de la Cámara de Representantes núm. 96-137. Comité sobre Medios y Arbitrio Para acompañar HR4537, la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, 96^avo. Congreso 1^a sesión 1979, p. 47.

¹¹ Wares A. William, *The Theory of Dumping and American Commercial Policy*, (Lexington Mass.: D.C. Heath, 1977).

¹² *Ibid.*

La consecuencia principal de estas complejidades técnicas y reglas arbitrarias, es que la aplicación de la Ley Antidumping resulta muy impredecible. Más que ofrecer una medida objetiva de lo que constituyen patrones de deslealtad en el comercio, esta ley puede describirse como un laberinto en el cual incluso aquellos que busquen mantener precios justos pueden perderse. Este punto de vista parece confirmarlo el propio Abogado General de la Oficina del Representante Comercial de la Casa Blanca, quien en un testimonio afirmaba lo siguiente: "Es dudoso que muchos productores extranjeros puedan saber si sus prácticas comerciales constituyen *dumping* en el sentido técnico".¹³

Ley de Subsidios e Impuestos Compensatorios

Estados Unidos también cataloga como prácticas comerciales desleales a toda clase de subsidios que afecten la manufactura, producción o exportación de productos importados a Estados Unidos. Su posición contrasta con los puntos de vista que se evidenciaron en el Código de Subsidios e Impuestos Compensatorios del GATT. En efecto, si por un lado el Código proscribía el uso de subsidios para la promoción de exportaciones de todo tipo de productos con excepción de algunos primarios, por otro reconoce que los subsidios distintos a los que se dirigen a promover exportaciones son importantes instrumentos de política económica, los cuales deben reconocerse como prácticas adecuadas para el logro de objetivos de desarrollo económico y social por parte de todos los países miembros, añadiendo que el Código no debe interpretarse como una barrera al derecho soberano de cada país a hacer uso de tales subsidios para el logro de objetivos de desarrollo o de cualesquier otros que se consideren deseables.¹⁴

Esta distinción entre subsidios a las exportaciones y subsidios para el mercado nacional no se recoge en la legislación norteamericana. Por el contrario, el Reporte del Comité de Finanzas del Senado de Estados Unidos sobre la Ley de Acuerdos Comerciales, condena todo tipo de subsidios en estos términos:

Los subsidios y las prácticas de *dumping* son dos de las medidas más perniciosas que distorsionan el comercio internacional en detrimento de Estados Unidos. Los subsidios son subvenciones o concesiones otorgadas (usualmente por los gobiernos) a una manufactura, producción o exportación de bienes importados cuyo efecto es proporcionar, a menudo, una ventaja competitiva en relación a los productos de otro país. La competencia en base a subsidios causa perjuicio a los productos norteamericanos en nuestro propio mercado doméstico o en mercados extranjeros a las exportaciones norteamericanas.¹⁵

¹³ Robert E. Cassidy, testimonio ante el Subcommittee on International Trade of the Senate Finance Committee, marzo 11 de 1980.

¹⁴ La importancia de los subsidios como instrumentos de política para el logro de objetivos de desarrollo económico y social es mencionada cuando menos cuatro veces en el Código de Subsidios, véase el preámbulo y los artículos 8° párrafo I; 11° párrafo I y 14° párrafo VII.

¹⁵ Reporte del Comité de Finanzas del Senado núm. 96-249. Para acompañar a HR4537, Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, 96^{avo}. Congreso, 1ª sesión, 1979, p. 37.

Fue precisamente esta diferente visión norteamericana sobre los subsidio la que impidió alcanzar durante las Negociaciones Comerciales Multilaterale una lista definitiva de aquellos subsidios que deben estar sujetos a impuesto compensatorios. Es verdad que el Código de Subsidios contiene una lista de aquellas subvenciones o subsidios a las exportaciones consideradas como una violación del mismo, pero esa lista es ilustrativa y no definitiva.

La ley norteamericana, en su lista de subsidios potencialmente sujeta a impuestos compensatorios, incluye no solamente las subvenciones contenida en la lista ilustrativa del Código, sino otras, tales como:

- 1) Las concesiones de capital, préstamos o garantías en condiciones inconsistentes con las prácticas comerciales;
- 2) La provisión de bienes y servicios con arreglo a tarifas preferenciales
- 3) Las concesiones de fondos o las remisiones de deudas con el fin de cubrir las pérdidas en las operaciones de alguna industria específica.¹

Es evidente que estas categorías cubren prácticas y políticas gubernamentales a las que recurren normalmente muchos gobiernos, incluyendo el de Estados Unidos. Sirvan como ejemplo los estímulos que conceden la Foreign International Sales Corporation (FISC) o la Domestic International Sales Corporation (DISC) a los exportadores norteamericanos; los subsidios que el gobierno concede a los constructores de barcos mercantes; los subsidios que concede la Oficina de Administración Marítima del Departamento de Comercio a los operadores de buques norteamericanos con efecto de compensar los altos salarios que pagan a los marinos norteamericanos; el financiamiento a las empresas exportadoras provenientes de un buen número de entidades financieras como el Eximbank, la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) etcétera.

Aparte del desconocimiento de la diferencia acordada en el GATT entre las subvenciones a las exportaciones y los subsidios como instrumentos de desarrollo social y económico, otra importante disposición del Código no incluida en la legislación norteamericana es la referente al trato especial y diferenciado para países en desarrollo. Como es sabido, en la Ronda Tokio se establecieron una serie de provisiones dirigidas específicamente a los países en desarrollo. En general, los países industrializados acordaron conceder un "tratamiento especial y diferenciado" a los países en desarrollo en relación a los varios códigos relativos a barreras no arancelarias. Además, al principio de no reciprocidad contenido en la parte IV del GATT se le dotó de una base legal más firme a través de la llamada "cláusula de habilitación", la cual autoriza a los países desarrollados a extender selectivamente un trato diferencial y más favorable a las naciones en desarrollo sin sujetarse a la cláusula de

¹⁶ Sección 771 (5) de la Ley Arancelaria de 1930, como quedó enmendada por la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979.

la nación más favorecida.¹⁷ Así, en el Código de Subsidios (art. 14) se estableció que los subsidios a la exportación y a la producción son instrumentos que pueden utilizarse por los países en desarrollo en sus programas económicos y sociales. Si bien se establecen limitaciones que algunos autores han considerado muy restrictivas, el principio de trato especial y diferenciado se encuentra explícitamente reconocido.¹⁸

En la legislación norteamericana no sólo no se hace referencia alguna a estos elementos de trato especial y diferenciado para países en desarrollo, sino que en cambio el Congreso estableció que el beneficio del requisito del perjuicio material como condición previa a la imposición de impuestos compensatorios sólo será aplicable a aquellos países parte del acuerdo,¹⁹ o sea, a los países: *i*) signatarios del Código de Subsidios o que asuman las obligaciones del Código; *ii*) a los que han asumido obligaciones con respecto a Estados Unidos que sean sustancialmente equivalentes a las obligaciones estipuladas en el Código; *iii*) a los que sin ser miembros del GATT tuvieren un convenio comercial en vigor con Estados Unidos al 19 de junio de 1979, y en el que se hubiere establecido un trato incondicional de nación más favorecida. Es sólo respecto de estos países que la legislación norteamericana concede el beneficio del perjuicio material acordado en el GATT.²⁰ En el caso de países no comprendidos en el acuerdo, las disposiciones aplicables no conceden el beneficio del perjuicio material ya que el impuesto compensatorio es aplicado automáticamente una vez que es determinada la existencia de un subsidio y estimado su monto.²¹ Es claro que este elemento de discriminación, aunque se impone de manera general, afecta principalmente a países en desarrollo y representa una manifestación patente del desconocimiento a las disposiciones referentes al trato especial y diferenciado acordadas en el GATT.

Otras características importantes de la legislación norteamericana en materia de impuestos compensatorios, y que evidencian el propósito principal de servir de mecanismo protector del productor norteamericano, son las relativas a los criterios que deben guiar a la autoridad administrativa en la aplicación de las normas sustantivas de la ley.

Nos referimos en este caso al hecho de que a pesar de que la ley supuestamente busca la prevención de las prácticas desleales en el comercio, en ninguna parte impone a la autoridad administrativa la obligación de guiarse por las convenciones de la teoría de la competencia, o al menos por criterios que permitan una justa apreciación respecto a si una política o práctica gubernamental de un país exportador realmente están impidiendo el logro de una mayor competitividad en la industria o mercado a que se refiera la investigación.

¹⁷ Mathieson, John, "The Tokio Round Trade Agreements: What Effect of the Developing Countries?", *Overseas Development Council Communiqué*, Washington, D.C., junio de 1979.

¹⁸ Villarreal, Rocio de, en Villarreal, René, "El Comercio Exterior y la Industrialización de México a la Luz del nuevo Gatt" en *Comercio Exterior*, Vol. 30, núm. 2, (febrero de 1980); Peña-loza, Tomás, "La Ley de Acuerdos Comerciales de E.U.", en la misma publicación.

¹⁹ Título Primero de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Sección 303 de la Ley Arancelaria de 1930.

En efecto, a la autoridad administrativa no se le exige determinar en la investigación el grado de competencia en el mercado doméstico o su nivel de precios, el tipo de tecnología o los cambios en los patrones de consumo. La legislación o las reglamentaciones que estableció el Departamento de Comercio como guía de aplicación de la ley tampoco requieren que el demandante en particular o la industria como un todo estén operando con base en criterios de eficiencia;²² tampoco permitir que las empresas demandantes puedan ser sujetas a una contrademanda por su propia violación de la ley de impuestos compensatorios o que, en el caso de la Ley Antidumping, las sanciones no sean aplicadas en virtud de que la empresa demandante esté a su vez practicando *dumping* en el extranjero²³ o vendiendo parte de su producción por debajo del valor justo, al mismo tiempo que arguye qué métodos de venta similares empleados por los productores extranjeros constituyen *dumping*²⁴. Estas disposiciones claramente revelan que las leyes de impuestos compensatorios y *anti-dumping* no se proponen el logro de una mayor competitividad en general, sino que realmente buscan proteger a los productores norteamericanos de la competencia del exterior.²⁵

Sección 337 de la Ley Arancelaria de 1930

Esta es una disposición muy amplia que prohíbe: "métodos desleales de competir y actos desleales al importar bienes a Estados Unidos." Con anterioridad a la reforma de 1974, la aplicación de la sección 337 se limitaba a aquellos casos que involucraban protección de patentes, marcas y otros derechos de propiedad industrial. Sin embargo, a partir de las reformas, la Comisión Internacional de Comercio decidió que la sección 337 podía aplicarse a un ámbito mucho mayor, incluyendo acciones relativas a *dumping* y subsidios.²⁶ La decisión convirtió a la sección 337 en un arma adicional en las acciones contra el *dumping* o contra los derechos compensatorios.

Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974

Esta sección de la Ley de Comercio permite imponer restricciones a las importaciones provenientes de un país que trate en forma desleal a las exportaciones norteamericanas. Con arreglo a las enmiendas que le hizo la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, la sección 301 autoriza al Presidente a tomar todas las medidas posibles y apropiadas con objeto de hacer valer los derechos

²² Ehrenhaft, D. Peter, "What the Antidumping and Countervailing Duty Provisions (Can) (Will) (Should) Mean for U.S. Trade Policy", en *Law and Policy in International Business* Vol. 11, 1979, núm. 4, p. 1378.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Marks, J. J. "Recent Changes in American Law", *op. cit.*

que le correspondan a Estados Unidos con arreglo a cualquier convenio comercial o para responder a cualquier acto, política o práctica de un país extranjero que: 1) sea inconsistente con las disposiciones del acuerdo en cuestión o que niegue a Estados Unidos los beneficios que le conceda cualquier convenio comercial; 2) sea injustificable, infundada o discriminatoria, imponga cargas indebidas o restrinja el comercio norteamericano. Dentro de las sanciones que se contemplan específicamente se encuentran la suspensión de los beneficios derivados de un acuerdo comercial, la imposición de derechos u otras restricciones a las importaciones sobre los productos extranjeros o de multas y restricciones a los servicios extranjeros. El Presidente puede invocar las atribuciones que le concede la sección 301 por sí mismo o como respuesta a una demanda.

Esta sección tenía una relación directa con los mecanismos de resolución de disputas internacionales acordadas durante las NCM, pero durante el proceso de discusión de la Ley de Acuerdos Comerciales surgió la incógnita sobre si el ámbito de aplicabilidad de esta sección debía limitarse únicamente a usos consistentes con los mecanismos de resolución de disputas internacionales acordados en el GATT. El Reporte de la Cámara de Representantes señaló que la sección 301 sirve para:

- 1) proveer un mecanismo amplio que permita a Estados Unidos utilizar las nuevas disposiciones sobre resolución de disputas internacionales del GATT;
- 2) hacer cumplir los derechos de Estados Unidos que deriven de cualquier convenio internacional comercial;
- 3) buscar la eliminación de otros actos, políticas o prácticas de países extranjeros, que impongan cargas excesivas o restricciones injustificadas o sin fundamento al comercio norteamericano.²⁷

De esta manera, la sección 301 puede ser invocada para tomar medidas preventivas en contra de actos, políticas o prácticas de gobiernos extranjeros que sean consideradas violatorias de los derechos de Estados Unidos que se derivan de convenios comerciales internacionales o que impongan restricciones injustificadas al comercio norteamericano. No es claro con arreglo a qué criterio se puede decidir la calificación de actos, políticas o prácticas injustificadas o sin fundamento.²⁸

²⁷ Reporte de la Cámara de Representantes núm. 96-137, *op. cit.*, p. 172.

²⁸ En febrero de 1981, la oficina del Representante Especial para Negociaciones Comerciales de la Casa Blanca (USTR) publicó una lista de más de 100 prácticas o políticas de otros países que el gobierno norteamericano consideraba dentro del ámbito de aplicación de la sección 301. En la lista se incluyen muchas utilizadas por gobiernos latinoamericanos, incluido México. Una de las que destacan en el caso de México es el decreto de 1977 en relación a la industria automotriz. Para mayores detalles se puede consultar: *Business Latin America*, marzo de 1981.

Sección 201 de la Ley de Comercio de 1974

A diferencia de las otras disposiciones relativas al comercio desleal, la sección 201 de la Ley de Comercio de 1974 no proscribía prácticas desleales, sino que autoriza la restricción a importaciones cuando la Comisión Internacional Comercio encuentre que aquéllas son la causa principal de los perjuicios sufridos por industrias nacionales o cuando amenacen causarlos. Las restricciones pueden tomar la forma de Acuerdos de Libre Comercio Organizado (OMA), cuotas, aumento en los impuestos o restricciones cuantitativas.

La justificación de esta sección supuestamente se encuentra en el artículo XIX del GATT al que se le denomina cláusula de salvaguardia. Esta cláusula exige que las medidas de restricción sean consistentes con el principio de nación más favorecida. En realidad, la tendencia que ha predominado a nivel internacional es la de soslayar los requisitos del artículo XIX. Uno de los principales objetivos de la Ronda Tokio era alcanzar un nuevo acuerdo internacional relativo a salvaguardias; pero esto no se logró.

Los *OMAS* autorizados por la sección 201 obviamente no resultan consistentes con el artículo XIX, pues en la medida que suponen negociaciones laterales, no resultan reconciliables con el principio de la nación más favorecida. El hecho es que un *OMA* discrimina a los productos de un solo país, y lo que resultan medidas sumamente restrictivas.

Lo que llevamos visto hasta ahora sugiere que las fórmulas diseñadas por el Congreso con objeto de proteger las industrias afectadas por la competencia del exterior, ha conducido a una situación en la cual el concepto de comercio desleal ha perdido su dimensión objetiva diferente de las prácticas comerciales normales. A fin de cuentas, ahora resulta que una práctica desleal en el comercio internacional es lo que el Congreso, la Comisión Internacional del Comercio y los Tribunales norteamericanos determinen.

Evolución del neoproteccionismo en los últimos años

El neoproteccionismo es un producto del conflicto que surge entre las demandas de mayor protección por parte de una serie de industrias y el tradicional apoyo de la Casa Blanca a un régimen internacional libre de comercio. No es la consecuencia de una decisión política específica, sino que ha resultado una serie de acciones tanto del Ejecutivo como del Poder Legislativo y del sector privado. Tres son los hitos fundamentales que marcan la evolución del neoproteccionismo en la década pasada.

El primero lo constituyen las reformas impuestas por el Congreso a la Ley de Comercio de 1974. En efecto, y como resultado de una campaña de los industriales proteccionistas, el Congreso norteamericano impuso una separación drástica entre el tratamiento que debía dársele a las prácticas comerciales desleales y las aceptables. Con este objeto incluyó en la Ley de Comercio la sección 301 la cual penaliza las restricciones "desleales" a las importaciones norteamericanas y los subsidios a las exportaciones hacia Estados Unidos de otros países.

incluyó algunas enmiendas en la sección 337 de la Ley Arancelaria de 1930 a fin de ampliar su ámbito de aplicación e impuso nuevas reglas sustantivas dentro de la legislación *antidumping* y de impuestos compensatorios.

El manejo de la crisis del acero por la administración Carter en 1977 constituye el segundo hito fundamental. Ante el aumento creciente de las importaciones de acero, la industria norteamericana de ese ramo en unión de algunos sindicatos obreros, demandó de la Administración la imposición de limitaciones cuantitativas a las importaciones de acero o un acuerdo de libre comercio organizado (OMAS). Consciente de las repercusiones que una medida de tal naturaleza podría tener en sus relaciones con Japón y la Comunidad Económica Europea, Carter decidió resistir estas presiones aunque no sin antes sugerir un recurso de protección alternativo.²⁹ En un importante discurso, el presidente norteamericano sugirió el recurso a las leyes *antidumping* afirmando que el caso era un ejemplo claro de prácticas comerciales desleales por parte de los fabricantes extranjeros. Tras acusar duramente al Departamento del Tesoro de incumplimiento de su deber en la administración de las leyes *antidumping*, el Presidente se comprometió a hacerlas cumplir estrictamente en el futuro. Con esta posición, Carter alentó la restricción de las importaciones a través del mecanismo de precios, es decir, mediante las medidas *antidumping*.

La respuesta de la industria del acero no se hizo esperar, y a un mes del discurso presidencial se habían iniciado 16 investigaciones *antidumping* que afectaban a un total de 1,600.00 millones de dólares de importaciones del metal.³⁰ Ante la subsecuente crisis internacional que estas medidas ocasionaron, la administración Carter propuso una solución a la que se le denominó "mecanismo del precio gatillo" (TPM). Mediante este mecanismo, el gobierno norteamericano se comprometía a iniciar automáticamente una investigación con respecto a cualquier importación de acero que se vendiera a un precio menor de un costo calculado (que incluye costos totales, ganancias y flete) del acero japonés, al cual se le consideró el producido de manera más eficiente. Esta medida obligaba a la industria acerera norteamericana a no presentar ulteriores demandas *antidumping* y a retirar las que hubiera iniciado. El principal efecto del TPM era dar a la industria una protección de un precio mínimo sobre la competencia extranjera, al tiempo que otorgaba a los productores extranjeros un clima de certidumbre respecto a la aplicación de la Ley Antidumping. La protección que este mecanismo dio a los productores no satisfizo a todos y a finales de marzo la United Steel iniciaba una serie de acciones en contra de las importaciones europeas.³¹ Como resultado de lo anterior, el gobierno de Carter suspendió el mecanismo de "precio gatillo".

La promulgación de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 marca el tercer hito decisivo. Sin duda esto resultó paradójico, ya que esta ley es el principal instrumento jurídico para incorporar en su legislación actual los

²⁹ Marks, J. J. "Remedies to 'Unfair' Trade: American Action Against Steel Imports", *The World Economy*, Vol. 1, núm. 2.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

compromisos diversos contraídos en las NCM de la Ronda Tokio, uno de cuyos propósitos centrales era justamente el de eliminar las barreras comerciales no arancelarias.

Como ya se ha comentado, el principal cambio introducido por la Ley de Acuerdos Comerciales, fue la inclusión del requisito del daño material en la imposición de medidas *antidumping* e impuestos compensatorios. A cambio de esta incierta concesión, el Congreso norteamericano utilizó esta ley como medio para incluir una nueva gama de disposiciones cuyo propósito era asegurar el cumplimiento de las normas de "lealtad" en el manejo de la política comercial por parte de otros países.* A manera de ilustración conviene recordar aquí que en el pasado las demandas de impuestos compensatorios eran a menudo rechazadas por el Departamento del Tesoro si en las mismas no se incluía una referencia precisa de las prácticas de subsidio reclamadas. Con la nueva ley, no obstante, se limitó enormemente la autoridad discrecional del Departamento de Comercio para decidir si procedía o no a investigar las supuestas acciones de comercio desleal. Así, en un máximo de 20 días la demanda debe revisarse; se reducen las necesidades de la prueba en apoyo de estas acciones; se impone la obligación al Representante Especial para Negociaciones Comerciales (USTR) de asistir a los demandantes en la búsqueda de información pertinente, y se exige la publicación en el diario oficial de las razones que se tuvieron para no aplicar las medidas contra el comercio desleal en caso de que ésta haya sido la decisión.⁵²

En el reporte del Comité de Medios y Arbitrarios de la Cámara de Representantes se exponen claramente las razones que se tuvieron para establecer estas nuevas medidas:

Este Comité asume que la autoridad conocerá de la mayoría de las acciones de comercio desleal y que sólo rechazará aquellas que resulten patentemente frívolas, que no tengan fundamento razonable en los hechos o que omitan hechos o información importante, la cual es razonable asumir que estaba disponible a los demandantes.⁵³

Fue con este ánimo que también se establecieron restricciones sobre la duración de las investigaciones relativas a las acciones de comercio desleal. Antes de la ley de 1979, el período normal de duración de las investigaciones sobre *dumping* o impuestos compensatorios era de un año. Con las reformas introducidas por la legislación de 1979, las investigaciones deben concluirse en un período máximo de 160 días, con lo cual se obstaculiza la preparación de la defensa y se alientan decisiones apresuradas.⁵⁴

* Pero que en realidad sirve para proteger a los productores norteamericanos de la competencia del exterior.

⁵² Marks, J. J. "Recent Changes in...", *op. cit.*; Ehrenhaft, D.P., "What the Antidumping...", *op. cit.*

⁵³ Reporte de la Cámara de Representantes núm. 96-137, *op. cit.*, p. 48.

⁵⁴ Marks, J. J. "Recent Changes in...", *op. cit.*; Ehrenhaft, D.P. "What the Antidumping...", *op. cit.*

La lista no se agota, pues aún es posible mencionar otras innovaciones menores de la Ley de Acuerdos Comerciales, cuyo objetivo es claramente el de favorecer a los productores norteamericanos. Por ejemplo, el requerimiento de traducir todos los documentos al inglés o de verificar toda la información ofrecida, incluyendo la recibida de gobiernos extranjeros o las nuevas reglas para obtener información confidencial; aquéllas que imponen restricciones a las transacciones o convenios privados en acciones de *dumping* e impuestos compensatorios, o la obligación de consultar con la empresa demandante antes de llegar a un arreglo, o finalmente aquéllas que otorgan la posibilidad de recurrir al Poder Judicial a fin de decidir sobre la legalidad de las decisiones del Ejecutivo que hubieren negado una acción en contra del *dumping* o de impuestos compensatorios.³⁵

Las leyes relativas al comercio desleal como mecanismos de protección

A fin de ilustrar el uso crecientemente proteccionista que se ha venido haciendo de la legislación relativa al comercio desleal, enseguida pasamos a referirnos a una serie de acciones entabladas en contra de las exportaciones mexicanas en los últimos años. Nuestro propósito no es hacer un examen exhaustivo de estas acciones en contra de las exportaciones mexicanas.³⁶ Más bien, lo que nos interesa resaltar es cómo la ambigüedad y vaguedad de las leyes norteamericanas, así como sus características sustantivas y procesales, facilitan que se les utilice con propósitos proteccionistas. Para ello bastará con que nos refiramos a unos pocos casos recientes que han tenido implicaciones de mucha trascendencia para las relaciones económicas entre México y Estados Unidos. En 1978, se inició en Estados Unidos una acción *antidumping* en contra de las exportaciones mexicanas de tomate, berenjena, pepino, pimiento y calabaza. Esta acción fue la culminación de un largo proceso en contra de las exportaciones mexicanas de vegetales de invierno, promovido por los agricultores de Florida, principales productores de vegetales de invierno en Estados Unidos.³⁷ A través de los años, estas medidas proteccionistas han ocasionado pérdidas a los productores mexicanos y sobre todo una gran incertidumbre, al tiempo que han elevado los costos en detrimento del consumidor norteamericano.³⁸

³⁵ Ibid.

³⁶ Un examen exhaustivo de la mayoría de las acciones entabladas en contra de las exportaciones mexicanas en base a la legislación de comercio desleal norteamericana en los últimos años puede encontrarse en Samet J. Andrew y Hufbauer C. Gary, *op. cit.* El examen que se ofrece es desde una perspectiva jurídica y claramente norteamericana.

³⁷ Estas medidas proteccionistas han incluido la aplicación de normas arbitrarias de sanidad, calidad e inspección, órdenes de mercadeo e imposición de restricciones "voluntarias" a las exportaciones, entre otras. Un estudio histórico de este período se encuentra en Bath, Richard. "The Tomato War: The Continuing Effort of the Florida Tomato Growers to Restrict the Import of Mexican Winter Tomatoes", en *Latin American Digest*, (Summer, 1980). También puede consultarse, Mares, David "The Evolution of U.S.-Mexican Agricultural Relations: The Changing Roles of the Mexican State and Mexican Agricultural Producers. Working Papers núm. 16, Program for U.S. Mexican Studies, University of California, San Diego 1981.

³⁸ Ibid.

El recurso a la legislación *antidumping* en este caso es un claro ejemplo de la utilización que se viene haciendo en Estados Unidos de viejos instrumentos legales con propósitos proteccionistas. En principio, la propia naturaleza del comercio de vegetales de invierno hacía improcedente una acción *antidumping* por dos razones técnicas. En primer lugar, resulta imposible para productores mexicanos imponer un precio en Estados Unidos con ánimos de monopolios y mucho menos "ejercer un control monopolístico sobre la producción de vegetales de invierno".* Esto es así porque el mercado norteamericano de vegetales de invierno es abastecido por un gran número de pequeños productores a ambos lados de la frontera;³⁹ además la escala de la unidad de producción en México es lo suficientemente pequeña como para descartar la posibilidad de que se afecte el precio del producto a través de la manipulación de la oferta.⁴⁰

En segundo lugar, las ventas del producto mexicano no son efectuadas directamente por los mexicanos, sino por intermediarios norteamericanos. Los envíos que se hacen a Estados Unidos dependen de las órdenes que se reciben de estos intermediarios, quienes determinan el precio de la venta en base al destino y características del producto, calidad, cantidad, necesidades del consumidor y otros factores. Es por estas razones que los precios fluctúan enormemente, en ocasiones en cuestión de horas, lo que de hecho impide que el distribuidor pueda saber si la venta se realizará por debajo del costo de producción en México. De hecho, dadas las vicisitudes del cultivo y cosecha de estos productos, es imposible determinar los costos de producción por un tiempo antes del fin de la estación.

Aunque la cuestión del perjuicio material nunca llegó a discutirse, resulta claro que las exportaciones mexicanas no amenazaban la porción del mercado dominada por sus competidores norteamericanos. El producto mexicano se distribuye fundamentalmente en el oeste y en el oeste medio de Estados Unidos, regiones donde el producto de Florida es naturalmente más competitivo debido a costos y transporte. En el noroeste, región donde el producto de Florida es distribuido casi totalmente, las ventas del producto mexicano no alcanzaban 25 % de las ventas totales durante los meses de invierno que es cuando tiene lugar la distribución del producto mexicano en Estados Unidos.⁴¹

En otras palabras, pese a que en principio no existía ninguna base técnica que justificase el que las exportaciones mexicanas fueran sometidas a una investigación *antidumping*, en octubre de 1978 el Departamento del Tesoro aceptaba iniciar dicha investigación en base a que una supuesta revisión de los precedentes había mostrado que este tipo de casos se encontraba fuera del ámbito de aplicación de la legislación *antidumping*.⁴² Si bien, a fin

* Tal como argumentaron los agricultores de Florida.

³⁹ Sanderson, Steven. "Florida Tomatoes, U.S.-Mexican Relations, and the International Vision of Labor", en *Interamerican Economic Affairs*, núm. 3 (Winter, 1981).

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Samet J. A. y Hufbauer, C. G., *op. cit.*, p. 23.

cuentas se decidiría la improcedencia de la acción, la investigación se prolongaría durante más de 16 meses provocando una gran incertidumbre e irritación entre los productores y las autoridades mexicanas, así como una fuerte erogación por concepto de honorarios de abogados, traducciones, viajes, estudios técnicos, etc.⁴³ Además, durante la investigación, los productores y las autoridades mexicanas se vieron sujetos a una fuerte presión para que aceptaran restricciones “voluntarias” de las exportaciones u otro tipo de mecanismo de solución desfavorable a sus intereses.⁴⁴

Una acción por impuestos compensatorios en contra de las exportaciones mexicanas de prendas de vestir de cuero se inició en el mes de noviembre de 1980. Esta acción resucitaba una temática que ya había sido decidida en otras dos ocasiones en contra de las exportaciones mexicanas de espárragos y productos textiles en el decenio pasado.* Sin embargo, a diferencia de los casos anteriores, la investigación revelaría con toda claridad el impacto que los criterios más restrictivos de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, han tenido en la aplicación de las disposiciones en materia de subsidios.

En efecto, pese a que en las investigaciones anteriores el Departamento del Tesoro había concluido que al programa CEDI debía considerársele como una práctica aceptable, en esta demanda lo que se reclamaba era que dicha decisión resultaba inconsistente con las nuevas disposiciones en materia de subsidios promulgadas en la ley de 1979.⁴⁶ Por otra parte, y de acuerdo con el demandante, el Departamento de Comercio debería actuar independientemente de si los productores norteamericanos estaban siendo dañados o no, puesto que el gobierno de México no era un signatario del código de subsidios.

El Departamento de Comercio concluiría que el demandante tenía razón y aceptaría que las nuevas disposiciones en materia de subsidios contenidas en la Ley de Acuerdos Comerciales imponen nuevos criterios para evaluar los programas de tipo CEDI. A fin de evitar impuestos compensatorios, aquellos gobiernos que, como el de México, conceden certificados de devolución de impuestos a ciertos productores, no sólo deben probar que dichos programas cumplen con el objetivo expreso de reembolsar exclusivamente impuestos indirectos, sino que también deben proporcionar una información precisa y detallada de su modo de operación en relación al producto que se exporta. En este caso, el Departamento de Comercio exigía del gobierno mexicano evidencia suficiente que permitiera identificar concretamente aquellos impuestos que el CEDI se proponía reembolsar y que mostrara la incidencia que cada

⁴³ Sanderson, Steven, *op. cit.*

⁴⁴ *Ibid.* También Samet J. A. y Hufbauer C. G., *op. cit.*

* En términos generales, en estas dos investigaciones, ante pretensiones de que el programa de Devolución de Impuestos (CEDI), así como otro tipo de programas mexicanos de fomento debían considerárselos subsidios en los términos de la ley norteamericana, el Departamento de Comercio decidiría que tales programas no podían considerárseles *subsidios*.⁴⁵

⁴⁵ Un análisis detallado de estas acciones desde una perspectiva jurídica se puede encontrar en Samet J. A. y Hufbauer C. G., *op. cit.*, pp. 15-19.

⁴⁶ Véase: *Federal Register* Vol. 46, núm. 9, miércoles 4 de enero de 1981, pp. 3256-3258. También *Federal Register* Vol. 46, núm. 69, viernes 1º de abril de 1981, pp. 21357-21359.

impuesto había tenido sobre el producto exportado, es decir, las prendas de cuero.⁴⁷

A fin de satisfacer estos requerimientos, y en base a la práctica norma este tipo de investigaciones, el gobierno mexicano presentaría un estudio macroeconómico en el cual se mostraba claramente la incidencia total que impuestos directos e indirectos tienen sobre algunas industrias mexicanas incluyendo a las de productos de cuero, y un estudio de la incidencia de algunos impuestos indirectos sobre una prenda de vestir específica. Con dichos estudios el gobierno mexicano buscaba probar que el programa CEDI seguía siendo el mismo que en anteriores investigaciones se había considerado fuera del ámbito de la ley de subsidios.

En esa ocasión, los argumentos mexicanos serían rechazados por el Departamento de Comercio en base a que ninguno de los estudios ofrecía "un inventario preciso de todos los impuestos utilizados como base para determinar el pago del CEDI, ni elementos para evaluar el grado de incidencia que dichos impuestos habían tenido sobre los productos exportados a Estados Unidos. De acuerdo con el Departamento de Comercio, el gobierno mexicano hubiese tenido que presentar evidencia en la que se "cuantificase exactamente el grado de incidencia del impuesto indirecto sobre el producto exportado, mostrase la relación directa entre el impuesto y el certificado de devolución que demostrase que dicha devolución era para el propósito específico de compensar por el pago de impuestos indirectos".⁴⁹

En virtud de lo anterior, el Departamento de Comercio decidió aplicar impuestos compensatorios a las importaciones de cuero procedentes de México por el monto de 5.2 % *ad valorem*. Según la decisión, el impuesto compensatorio era justificable no porque el programa CEDI fuera considerado indirectamente un subsidio de acuerdo con las disposiciones de la ley, sino porque el gobierno mexicano había dejado de presentar la información necesaria para evaluar la operación específica del programa CEDI respecto de las exportaciones en cuestión.⁵⁰

En la decisión se revela claramente el impacto proteccionista de la nueva Ley de Acuerdos Comerciales. Un programa como el CEDI, perfectamente conforme con las disposiciones del GATT, y que en anteriores investigaciones había sido declarado fuera del ámbito de las disposiciones sobre impuestos compensatorios, era calificado ahora como subsidio simplemente porque el gobierno mexicano no había presentado evidencia satisfactoria en contrario. Lo que significó que el gobierno norteamericano aplicaba una nueva serie de disposiciones en materia de prueba sin ningún apoyo en los acuerdos del GATT y cuya plena satisfacción implicaba para el gobierno mexicano una transformación de sus programas de fomento, pues el gobierno mexicano, según nuestra información, no calcula la incidencia de los impuestos indirectos

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

por producto específico al determinar el monto de los Certificados de Devolución de Impuestos.

Finalmente conviene tener en cuenta que esta investigación sobre artículos de cuero ni siquiera consideró la cuestión de si los productores norteamericanos estaban siendo dañados, pues en este caso se aplicaron disposiciones discriminatorias que no requieren que se demuestre el perjuicio material como condición previa a la aplicación de impuestos compensatorios.*

En suma, la utilización que se daba a una serie de disposiciones discriminatorias de países no miembros del GATT, así como a nuevas reglas más estrictas para evaluar programas de estímulos a las exportaciones, facilitaría que una práctica perfectamente legítima para apoyar las exportaciones mexicanas, de acuerdo con las pautas internacionales, fuera definida como subsidio y por tanto se aplicarían impuestos compensatorios.

En virtud del precedente establecido en la investigación no resultaba descabellado esperar nuevas acciones en contra de otros productos mexicanos y, efectivamente, a mediados del mes de mayo de 1981 se entabló una nueva acción en contra de las exportaciones mexicanas de globos y pelotas de látex. Esta acción culminaba otros esfuerzos de productores norteamericanos por impedir el acceso de los productos mexicanos al mercado de Estados Unidos.**

La acción resultaría de mucha significación en cuanto a que ya no sólo se reclamaba el programa CEDI sino toda una gama de estímulos a las exportaciones, inversión y empleo, que se incluían en el Plan de Desarrollo Industrial de México, además de otros instrumentos de su política industrial (beneficios que se conceden a empresas que se localicen en zonas libres, financiamientos de tipo preferencial concedidos por el programa FOMEX, seguros a las exportaciones que otorga COMESEC y otros servicios que concede el IMCE).

En este caso, los productores norteamericanos volverían a fundamentar su petición señalando que era irrelevante determinar si estaban siendo dañados o no por las exportaciones mexicanas, pues México no era un país bajo el acuerdo. Curiosamente, un tecnicismo de la antigua Ley de Impuestos Compensatorios, la cual concede el beneficio del perjuicio material a los productos que entren a Estados Unidos libres de arancel, llevaría, primero, al Departamento de Comercio a rechazar dicha acción. En efecto, la Sección 303 de la Ley Arancelaria de 1930, que es el instrumento que debe aplicarse para el caso de países que no estén bajo el acuerdo, sí concede el beneficio del perjuicio material a los productores incluidos dentro del Sistema General de Preferencias (GSP). Puesto que los globos y las pelotas de látex se encuentran dentro de esta categoría, se requirió a los productores norteamericanos probar que estaban siendo dañados por los mexicanos: al no poder hacerlo la acción fue rechazada. Conviene resaltar que la decisión no se tomaba en relación a México en cuanto tal, sino simplemente en relación a productos dentro del GSP.

* Véase *supra* pp. 42-43.

** Estos mismos productores habían intentado en dos ocasiones anteriores remover los productos mexicanos del Sistema General de Preferencias.⁵¹

⁵¹ Véase: Samet J. A. y Hufbauer C. G., *op. cit.* p. 32.

Esta justificación no bastaría para impedir que la decisión ocasionara un gran revuelo en el Congreso, en donde incluso se presentaría una iniciativa ley con objeto de superar la contradicción e imponer requisitos más estrictos en la aplicación de las disposiciones en materia de subsidios. El senador Jo Heinz, quien fue uno de los principales impulsores de toda la nueva gama de disposiciones en materia de subsidios y *antidumping* que se incluyeron en la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, presentaría una denuncia ante la Comisión Internacional de Comercio en la que tacharía a la decisión en relación a los productos mexicanos en cuestión, como: "el más grave desconocimiento de la Ley de Acuerdos Comerciales que había presentado en su período de senador".⁵² El mismo sería quien presentaría la iniciativa de ley a que antes hacemos referencia.

El precedente establecido en la investigación sobre las prendas de cuero seguía en pie y pronto se verían sus efectos. Así, en octubre de 1981 se entabla una nueva acción en demanda de impuestos compensatorios en contra de las exportaciones mexicanas de baldosas y tejas de cerámica. Aquí, como en el anterior caso que acabamos de analizar, ya no sólo se denunciaba al programa mexicano de CEDI sino además a otros dos programas de estímulos a las exportaciones, inversión y empleo, a saber, el programa CEPROFI y los financiamientos preferenciales al exportador que concede el programa FOMEX. Además, como en este caso no se trataba de productos que entran a Estados Unidos libres de aranceles, los demandantes arguyeron de nuevo que el Departamento de Comercio no tenía por qué considerar si efectivamente ellos estaban siendo dañados o no por las exportaciones mexicanas.

Tras reconocer que en el caso no podía concederse al gobierno mexicano el beneficio de la demostración del perjuicio material, el Departamento de Comercio iniciaría la investigación y solicitaría información precisa acerca del modo de operación de cada uno de estos programas. En su defensa y en relación al programa CEDI, el gobierno mexicano presentaría dos estudios, uno macroeconómico en el cual se mostraba la incidencia de los impuestos directos e indirectos sobre algunos sectores mexicanos, y otro en el cual se ofrecía una lista completa de todos los impuestos indirectos que inciden sobre las baldosas y tejas de cerámica exportadas. En cuanto a los otros dos programas, el gobierno mexicano negaba que debieran considerarse dentro del tipo de subsidios que estaban sujetos a impuestos compensatorios.

En su decisión preliminar, el Departamento de Comercio volvería a reiterar la posición que había tomado en la investigación sobre las prendas de cuero. Es decir, insistiría en considerar al programa CEDI como un subsidio en razón de que carecía de información específica respecto a su modo de operación en la industria particular. Según el Departamento de Comercio, la evidencia ofrecida por el gobierno mexicano otra vez resultaba insuficiente, pues no;

⁵² *Ibid.* También véase: Erb F. Guy, *op. cit.* y Feller B. Peter, "Observations on the Nullification of Countervailing Duty Law", en *Law and Policy in International Business* Vol. II, núm. 4, 19

* El asunto se apeló y la corte decidió que no había lugar para rechazar la acción. A fines de 1982 aún no se resolvía.

cuantificaba la incidencia de los impuestos indirectos sobre las exportaciones de baldosas y tejas de cerámica ni revelaba la relación directa entre los impuestos y el certificado de devolución o que éste fuera concedido para el propósito específico de compensar por el pago de impuestos indirectos.⁵³

En cuanto al programa CEPROFI, el dictamen siguió insistiendo en que había una falta de información específica respecto al funcionamiento del programa. Sin embargo, se dijo que había suficientes elementos como para considerarlo un subsidio "doméstico" en los términos de la Ley de Acuerdos Comerciales. Por tal motivo decidió imponer impuestos compensatorios a estas exportaciones mexicanas. Finalmente, en lo que se refiere a los financiamientos preferenciales concedidos por el programa FOMEX, el Departamento de Comercio también decidió considerarlos un subsidio "doméstico" y por tanto inconsistente con las prácticas comerciales.⁵⁴

Ya nos referimos antes a los aspectos restrictivos de las nuevas reglas para evaluar los programas de estímulos a las exportaciones. * Obviamente, en este caso tenían el mismo efecto que en la anterior investigación sobre prendas de cuero. En la decisión también se revelaba claramente que el gobierno de Estados Unidos no reconocía los modelos que se habían establecido en el Código de Subsidios respectó a la diferencia que debe existir entre los subsidios como prácticas adecuadas para el logro de objetivos de desarrollo económico y social y los subsidios a las exportaciones. **

Por otra parte, exigir que los financiamientos del FOMEX se adecúen a las prácticas comerciales implica desconocer que los modelos que rigen este tipo de financiamientos se encuentran claramente establecidos en el párrafo *k* de la lista ilustrativa de subsidios a las exportaciones del Código del GATT. Además, tal como afirmó el gobierno mexicano en su defensa, las tasas a las que se fijan los financiamientos del FOMEX no exceden a las tasas que se han acordado en la OECD, organización de la que es miembro el gobierno de Estados Unidos. Por último, la decisión americana tampoco reconocía el hecho de que el propio gobierno mexicano obtiene financiamientos a tasas menores que las comerciales y era en base a ellas que daba su ayuda a los productores.⁵⁵

Conclusiones

Sin duda alguna que los casos sobre subsidios que acabamos de examinar son los que han hecho concluir a un creciente número de observadores mexica-

⁵³ Véase: *Federal Register*, Vol. 47, núm. 36, martes 23 de febrero de 1982 pp. 7866-7868.

⁵⁴ *Ibid.*

* Véase supra pp. 51-52.

** Véase supra pp. 41-43.

⁵⁵ Documento dirigido por el señor Alfredo Gutiérrez K., Ministro Consejero de la Embajada Mexicana en Washington, D.C., a la Oficina de Asuntos Comerciales y Fiscales al Secretario Asistente para la Administración de las Importaciones del Departamento de Comercio, el 1° de marzo de 1982.

nos, tanto del sector público como del privado, que los problemas que actualmente aquejan a las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos encuentran su antecedente inmediato en la decisión mexicana de posponer definitivamente su ingreso al GATT. Esta convicción al menos se encuentra el trasfondo de la formación en junio de 1981 de la Comisión Bilateral par Comercio entre México y Estados Unidos, y es la que ha llevado al gobierno mexicano a explorar la conveniencia de suscribir un acuerdo comercial con Estados Unidos mediante el cual se logre que ese país conceda a México el beneficio del perjuicio material.⁵⁶

Por lo que hemos visto hasta ahora, resulta difícil defender el argumento de que las medidas obstruccionistas que han enfrentado y enfrentan las exportaciones mexicanas en Estados Unidos se deban sólo a la carencia de marco jurídico multilateral que regule las relaciones comerciales entre ambos países. Antes bien, como hemos intentado mostrar, los problemas que se enfrentan y enfrentan las exportaciones mexicanas en Estados Unidos estrictamente hablando, no derivan de la aplicación de las disposiciones contenidas en los acuerdos negociados por Estados Unidos en la Ronda Tokio del GATT. En virtud de una peculiaridad de la tradición constitucional norteamericana⁵⁷ los acuerdos alcanzados por Estados Unidos en las Negociaciones Comerciales Multilaterales se sujetaron a un proceso de armonización con la legislación comercial interna. Durante dicho proceso no sólo instrumentaron los cambios que imponían las nuevas reglas acordadas en el GATT, sino que el Congreso introdujo una gama más compleja de disposiciones de naturaleza sustantiva y procesal, particularmente en materia de *dumping* y de impuestos compensatorios, que rebasan con mucho los requerimientos de los códigos del GATT.

Estas nuevas disposiciones y la ley general que las promulgaba, es decir la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, no sólo iban más allá de los requerimientos de los códigos del GATT, sino que reforzaban la tendencia hacia lo que hemos denominado neoproteccionismo.

El neoproteccionismo, tal como lo hemos caracterizado aquí, emana de toda una gama de leyes promulgadas a fin de prevenir una supuesta com-

⁵⁶ En entrevistas con algunos funcionarios norteamericanos en Washington a principios del presente año se le comentó al autor de este artículo que el gobierno de México había iniciado negociaciones con Estados Unidos buscando un acuerdo que le permitiera contar con el beneficio del perjuicio material.

⁵⁷ La práctica constitucional norteamericana distingue entre tratados de aplicación automática (*self-executing-treaties*), los cuales adquieren fuerza obligatoria automáticamente y tratados de no aplicación automática (*non-self-executing treaties*), los cuales para su aplicación deben incorporarse a la legislación interna. En el caso de muchos países, los tratados como el GATT adquieren automáticamente fuerza obligatoria, impidiéndose la posibilidad de una reinterpretación legislativa de las obligaciones contenidas en el tratado. En Estados Unidos, por el contrario, el GATT y las Negociaciones Comerciales Multilaterales, son consideradas tratados de no aplicación automática y por ende únicamente la ley interna que los rige y no el tratado mismo es aplicable en cualquier controversia o litigio ante los tribunales norteamericanos. A este respecto puede consultarse: Metzger, D. Stanley, *Lowering Nontariff Barriers. U.S. Law, Practice and Negotiating Objectives*, Washington, D.C., (The Brookings Institution, 1974), pp. 13-16.

tencia desleal en el comercio internacional. Ante la creciente presión a la que se han visto sujetas algunas industrias norteamericanas, y su incapacidad para modificar el tradicional apoyo de la Casa Blanca a un régimen liberal de comercio en el ámbito internacional, aquéllas han encontrado nuevos medios de protección en la legislación relativa al comercio desleal.⁵⁸

La capacidad que estas industrias tienen de protegerse deriva del hecho de que la legislación relativa al comercio desleal, a través de todas las enmiendas que ha sufrido en los últimos años, las ha puesto en posición de maniatar a muchos importadores simplemente usando de su derecho a iniciar una sucesión casi interminable de procedimientos legales para amenazar el crecimiento y la continuidad de una corriente dada de importaciones.

Algunos autores al contar el número de acciones o de medidas específicas en contra de las exportaciones mexicanas y compararlo al crecimiento global del comercio anual, arguyen que en realidad no es posible sostener la tesis de que la legislación norteamericana relativa al comercio desleal haya realmente obstruido el flujo de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos.⁵⁹

En nuestra opinión, esta posición olvida que los efectos negativos en este campo son relativamente independientes del número de acciones o del fallo final al que se llegue. En efecto, los perjuicios a las empresas mexicanas derivan de la simple iniciación de la acción, que implica, además de incertidumbres, una serie elevada de gravámenes para el importador en forma de gastos, honorarios, estudios técnicos, traducciones, viajes, etc. En claro contraste, los gastos y costos en que incurren las empresas denunciadas para este tipo de acciones usualmente se limitan a los necesarios para preparar la demanda. Una vez presentada ésta, el peso de la investigación recae en las autoridades encargadas de conocer la controversia; además, los denunciados ni son obligados a presentar fianzas ni incurren en algún tipo de sanción económica en caso de que su demanda resulte infundada. Por otra parte, el proceso de intimidación y distracción que dichas acciones generan, sin duda entorpecen los esfuerzos de algunas empresas mexicanas para desarrollar nuevos mercados o planificar su oferta exportable. Estas acciones, no debe olvidarse, propician retrasos en la venta de productos, con lo que se producen pérdidas que no resultan de la actividad normal del comercio. No es aventurado supo-

⁵⁸ En un estudio preparado por la Oficina de Análisis Económico del Servicio de Aduanas de Estados Unidos, se encontró que de todos los casos de acciones *antidumping* e impuestos compensatorios que hubo entre 1975 y mediados de 1979, el 86 % de las acciones *antidumping* habían sido iniciadas por las industrias del acero, la textil, la química y la automotriz. Asimismo, el 79 % de las acciones de impuestos compensatorios las habían iniciado las industrias de alimentos, textiles, cuero y acero. Estas son algunas de las industrias que precisamente han sido sujetas a gran presión de la competencia internacional. Además, dos de ellas, la de textiles y la del acero, fueron las que más presionaron por el endurecimiento de las disposiciones en materia de *dumping* e impuestos compensatorios durante el período de discusión de la Ley de Comercio de 1974 y la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979. A este respecto pueden consultarse: Ehrenhaft, D.P., *op. cit.*, y Feller, B. Peter, *op. cit.*

⁵⁹ Esta es la posición de autores como Samet, J. A. y Huffbauer, C. G., *op. cit.*, y Erb F. Guy, *op. cit.*

ner que en algunos casos puedan llegar a propiciar el que algunas empresas pequeñas e incluso medianas simplemente decidan abandonar sus esfuerzos de participar en el mercado norteamericano.

Obviamente que una vez que se enfoca el problema desde la perspectiva de la planeación y la incertidumbre, entramos en un campo en que es sumamente difícil cuantificar. Es claro que uno de los mayores efectos del neoproteccionismo es prevenir la competencia y la planificación de la oferta exportable. El efecto preventivo neto de estos instrumentos es, en última instancia tan difícil de saber como por ejemplo el grado en que los reglamentos de tránsito previenen los accidentes de tráfico. Pero no hay duda de que tal efecto existe.

Conviene concluir señalando que es difícil que en el futuro próximo veamos un descenso en el número de controversias en relación a los productos mexicanos en Estados Unidos. De hecho, en virtud de la política de estímulo a las exportaciones, inversión y empleo que contemplan los planes de desarrollo mexicanos y la visión inherentemente condenatoria de los subsidios que contienen en la legislación norteamericana, es de esperarse que las acciones en esta área se incrementen. Sin duda que la concesión del perjuicio material al gobierno mexicano podría llegar a moderar la imposición de impuestos compensatorios en algunos casos. Sin embargo, si tenemos en cuenta que la legislación norteamericana no discrimina entre subsidios a la exportación los que se utilizan con fines de desarrollo económico y social, así como que la definición de perjuicio material incluida en las disposiciones en materia de subsidios ha sido redactada de manera tan laxa, no es posible esperar por un freno o cambio en las acciones de este tipo.*

* En efecto, durante 1982 se presentaron nuevas acciones de derechos compensatorios contra de distintos productos mexicanos. En algunos casos se decidiría la aplicación de derechos compensatorios, a saber, el litargirio, plomo rojo y algunos derivados del plomo, la pectina, hilados textiles de fibra de polipropileno y las películas de polipropileno. En otros, todavía a finales de 1982 se encontraban pendientes de resolución. Tales son los casos de las coladeras de hierro, los espárragos, el amoníaco anhidro y el negro de humo.

MÉXICO: LA POLÍTICA EXTERIOR EN TRANSICIÓN

El papel de Centroamérica y las relaciones entre México y Estados Unidos*

RENÉ HERRERA ZÚÑIGA
El Colegio de México

LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA HA conservado una notable consistencia teórica, cimentada en una suma de reacciones a las coyunturas propias de la vecindad territorial y dependencia unilateral respecto de Estados Unidos. Sin embargo, aun en los momentos álgidos de esas reacciones (problemas limítrofes, presiones por convenios de pesca, tránsito de personas, mar territorial, tráfico de drogas, etc.) la tendencia histórico-estructural de las relaciones bilaterales ha sido invariable: creciente dependencia comercial, penetración constante de capital en los sectores claves de la economía, dominio tecnológico y subordinación cultural. México ha resultado ser así, el país que en términos políticos más resiste retóricamente al imperio, pero el que materialmente más depende de él en América Latina.

Los cambios operados en el poder negociador de México, derivados de la recuperación de los mecanismos tradicionales de la estabilidad política nacional a partir de 1977, de la reactivación de la economía en 1978 y de la tendencia de grandes recursos petroleros sugirieron modificaciones cualitativas en la política exterior, orientadas a transitar de una política de reacciones coyunturales a una política de mayor consistencia estructural. Una política orientada no a desconocer las estructuras reales de la dependencia sino a separar los objetivos económicos de los objetivos políticos. Lo que significa ganar espacio dentro de las relaciones bilaterales para asumir a nivel internacional un rol político más significativo y acorde a sus intereses nacionales.

Así, a partir de 1978 la política exterior puede caracterizarse en tres grandes líneas: la línea de la integración norteamericana, como línea dominante; la línea de apertura europeo-asiática como línea de resistencia y la línea centroamericana, como caso clave del tercermundismo productivo y prestigioso a la vez.

Si bien el objetivo de este ensayo es precisar la política mexicana hacia Centroamérica y sus implicaciones en la relación con Estados Unidos, deben

* Una primera versión de este trabajo fue elaborada como documento para discusión interna en el Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo (CENIET), México, 1981.

hacerse primero algunas anotaciones respecto de la línea de integración norteamericana y la línea de apertura europeo-japonesa. Y la razón es simple: México no ha tenido nunca una política clara hacia Centroamérica y su incorporación implica, por un lado, la consideración forzosa de la presencia norteamericana en la zona, y por otro, la importancia creciente de los intereses nacionales europeos frente a Estados Unidos como política global antihegemónica. En consecuencia la política mexicana hacia Centroamérica no está puede estar, desligada de las relaciones mexicano-norteamericanas, ni de las relaciones globales de México. Y finalmente, tanto la política de apertura europeo-japonesa, como la política centroamericana responden al objetivo central de la política exterior mexicana: conseguir por la vía negociada un mayor grado de satisfacción a sus intereses nacionales de dependencia de Estados Unidos.

La reciente crisis financiera mexicana ha venido a desembocar en una difícil situación económica que, a primera vista, luce como un freno a las aspiraciones de la política exterior iniciada en el periodo del *boom* petrolero. Sin embargo, hay que advertir que tal política lleva implícita la necesidad de separar los objetivos económicos de los objetivos políticos, en la definición global de los intereses nacionales. En consecuencia debe esperarse que la actual crisis económica de México, no signifique el anulamiento de la política exterior puesta en marcha en los últimos años. De otra manera México estaría cayendo de nueva cuenta en una política exterior basada en reacciones coyunturales, cuando las exigencias de sus intereses nacionales están ya referidos a necesidades estructurales.

La línea de la integración norteamericana: la línea dominante.

A nivel de sus relaciones con Estados Unidos, México sigue aceleradamente aunque sin admitirlo, tendencias integracionistas especialmente en sus estructuras económicas y sociales. Esto se expresa en que a mayor crecimiento económico mayor dependencia en esos dos campos, y en consecuencia que el desarrollo mexicano previsible de los próximos años llevará inexorablemente a profundizar esa dependencia. Visto así, todo esfuerzo de independencia política nacional e internacional está destinado a un profundo fracaso. No obstante, este mismo escenario puede ser interpretado políticamente con una visión diferente.

La integración de las economías capitalistas no se deriva de la mera voluntad de los actores nacionales. Corresponde a movimientos más profundos de internacionalización de las estructuras capitalistas. Siendo México un país capitalista, la cuestión no está entonces referida a desear o no su inserción en tales movimientos integradores, puesto que el modelo no da muchas opciones. La cuestión está referida entonces a la capacidad de los actores nacionales para revertir a su favor los contenidos y las formas en que se da la integración capitalista tanto al nivel regional norteamericano (México, Estados Unidos y

cierto sentido Canadá) como en el resto del mundo. Es en esa dimensión que México está buscando márgenes de autonomía basados en los elementos de negociación con los que cuenta. México cree, aunque a primera vista puede parecer contradictorio, que la interdependencia puede restringir las pretensiones hegemónicas. Ha sido en los caminos de la interdependencia donde los Estados Unidos han perdido la capacidad absoluta para decidir unilateralmente las cuestiones fundamentales del orden internacional. Y ha sido en los caminos de una creciente interdependencia donde la confrontación Este-Oeste ha disminuido en términos militares. Sería ingenuo suponer que la interdependencia, tanto en el seno del mundo capitalista como entre segmentos de ese mundo y el mundo socialista, está llevando a la desaparición de los poderes hegemónicos. Simplemente ha creado un escenario más complicado para el proceso de la toma de decisiones de poder en asuntos que afectan la paz mundial.

De tal manera, y a menos que México diese un vuelco revolucionario hacia el socialismo, todo parece indicar que pese a las debilidades económicas la estrategia política mexicana de los próximos años estará dirigida a buscar, más allá de la retórica, una disminución del peso político de la dependencia económica unilateral respecto de los Estados Unidos. Una disminución dentro de la esfera global del mundo occidental y en particular de las áreas prioritarias para sus intereses nacionales. Esto significará negociar una relación que reconozca en mayor grado los intereses nacionales de México. Una interdependencia que México no podía exigir ni alcanzar antes de la capacidad negociadora que su petróleo viene a concederle en los últimos años. Aquí cabe hacer una anotación. El petróleo mexicano en relación con Estados Unidos no está referido a los vaivenes de su precio internacional, sino a la tenencia en cuanto recurso estratégico para la seguridad de Estados Unidos. Es en esta perspectiva en la que valoramos la capacidad negociadora de México frente a Estados Unidos y el resto del mundo. Y es en esa perspectiva que asumimos que la caída de los precios del petróleo y su directa incidencia en la crisis económica no necesariamente desarticula la política exterior emprendida en los últimos años. Es de esta realidad que se desprende la viabilidad de consolidar una línea de resistencia y control al proceso integrador norteamericano, en las relaciones Europa y Japón.

La línea de resistencia europeo-japonesa

Como en el caso de todos los países dependientes, México está severamente influenciado en su toma de decisiones vitales respecto de su proyecto nacional por las relaciones internacionales dominantes. La vecindad geográfica con los Estados Unidos y su integración creciente a la economía y la sociedad norteamericana, plantean dimensiones y calidades especiales a las relaciones internacionales de México. Uno de los instrumentos del que México se ha valido tradicionalmente en el juego de esas relaciones, es el de la formulación de una política exterior que acentúa de acuerdo con la coyuntura los valores trascen-

denciales de sus intereses nacionales. Es posible que la política externa mexicana deje de corresponder a fenómenos coyunturales para iniciar un papel trascendental en la formulación e implementación de un proyecto nacional.

La tenencia y control de un recurso estratégico para la seguridad de Estados Unidos y las posibilidades de usar ese recurso para el desarrollo internacional tienden a modificar las estructuras de las relaciones internacionales del mundo. El cuestionamiento creciente del poderío norteamericano, como resultado del juego de los intereses nacionales europeos, se ha ido imponiendo en la realidad internacional de los últimos años como significativa corriente de oposición a los poderes dominantes. La conciencia europeo-japonesa de un poder autónomo en el plano regional y mundial, expresa intereses no del todo coincidentes con los de los Estados Unidos. Esa corriente no es ajena a los países menos desarrollados, aun cuando asume visos de viabilidad en aquellos que cuentan con posiciones de poder favorables a una política de ese tipo, particularmente los tenedores de recursos estratégicos que han alcanzado un desarrollo nacional importante.

El desarrollo tecnológico europeo-japonés, la capacidad de compra mexicana y la existencia real de amplias líneas de inversión requeridas por México en su proyecto de desarrollo nacional, dan consistencia a la apertura de una línea sólida de relaciones con Europa y Japón. El uso mismo de las fuentes tecnológicas europeas y del Japón han convertido a México, en los últimos años, en un cliente importante.

México, bajo la dirección del Estado, trata de aprovechar esa realidad para adoptar políticas claras y firmes de selección de tecnología e inversión extranjeras y como medio para mejorar las condiciones de modernización y expansión del proceso industrial. Si bien, a corto plazo las presiones que van a la integración norteamericana de hecho han obstaculizado la apertura completa de esa política, las condiciones a mediano y largo plazo parecen favorables ahora. El periodo de reordenamiento mundial que la oposición hegemónica está aprovechando, debe ser también utilizado por México. Una industrialización más autónoma no depende exclusivamente de concentrarse en los recursos internos, sino que deben aprovecharse, ante la posibilidad de generar una tecnología propia a corto plazo, las ventajas que ofrecen mercados tecnológicos y financieros alternativos al de Estados Unidos. Esto podría llevar a mediano y largo plazo a la posibilidad de una industrialización menos concentrada en la dependencia estadounidense y hacia más posibilidades de fuentes de tecnología adecuada a los intereses nacionales.

La línea de relaciones con Europa y Japón ha concedido a México en términos políticos, una mayor y más estable posición de presencia en la política mundial. Una influencia que jugada en un soporte europeo-japonés, se ha aplicado en la zona centroamericana y del Caribe, donde la negociación con Estados Unidos no sólo requiere de petróleo como arma política, sino también de influencia y consideraciones de poder con apoyo del resto de las potencias europeas y del Japón. Una zona que en última instancia le es más cercana a los intereses prioritarios de México.

La línea centroamericana y del Caribe: una política tercermundista productiva.

La coincidencia histórica de la crisis centroamericana con la emergencia en México de un proyecto nacional apuntalado por la riqueza petrolera, ha sugerido a Estados Unidos temores sobre la gestación de una nueva política internacional mexicana atentatoria de sus intereses hegemónicos en la zona de Centroamérica y el Caribe. Ello es consecuencia de la tradicional dificultad norteamericana para actuar positivamente en relación a los cambios cualitativos que requieren los países que conforman su amplia esfera de poder internacional — particularmente de su vecindario geográfico. Esa dificultad obstruye y deforma, hoy como ayer, todo esfuerzo por lograr la estabilidad por medio del cambio, y les impide deslindar con precisión las ventajas reales del mismo en Centroamérica, así como las ventajas del reordenamiento de las relaciones internacionales en la zona sugerido por México. Esa dificultad ha dejado a Estados Unidos en una situación tal que no le permite reconocer que en última instancia la sugerencia mexicana es un medio para ordenar dichos procesos de cambio, sin que se alteren sustancialmente los intereses estratégicos del sistema tanto norteamericano como mexicano. La negativa norteamericana a aceptar que ese es el objetivo final de la posición mexicana, los lleva a reiterar su fe en la contrainsurgencia y en la reafirmación de su posición hegemónica. Con ello ha agudizado las tensiones en Centroamérica y dificultado la elaboración de una política de mayor entendimiento con México.

Tal persistencia de visiones opuestas, sugiere que la crisis centroamericana y la estabilidad en las relaciones bilaterales mexicano-norteamericano conformarán el escenario de las relaciones internacionales de la zona en los próximos años.

La política de México hacia Centroamérica estaría constituida, como hasta ahora lo ha puesto en evidencia sus relaciones con Nicaragua, por un cuerpo de decisiones concentradas en tres grandes áreas: 1) el modelo de política internacional: sustituir la confrontación ideológica entre las dos grandes potencias, por un juego de pluralismo e interdependencias; 2) el modelo de política económica: dirigido a dar consistencia y viabilidad al pluralismo político internacional e interno mediante una sostenida y no condicionada asistencia económica particularmente en las actividades paraestatales y de infraestructura; 3) el modelo de política social: apuntalar la capacidad de los Estados centroamericanos para afrontar los requerimientos sociales, de salud, educación, empleo, vivienda y servicios básicos municipales. Esto se refiere no sólo a ayuda directa, sino de asistencia técnica en las fuentes de dichos recursos: política fiscal, política comercial y entrenamiento de personal.

Veremos más adelante un detalle de dichas políticas. Antes conviene ahondar un poco sobre la necesidad de elaborar un marco teórico para facilitar el entendimiento de las relaciones internacionales de México con la región centroamericana.

Independientemente de las posiciones ideológicas de quienes suscriben en los círculos académicos mexicanos y estadounidenses posiciones respecto de

Centroamérica, es evidente que una buena parte de sus análisis sobre esa región y sus actuales circunstancias tienen un carácter estrictamente coyuntural. Es raro, por ejemplo, que se aborde el tema como una extraordinaria oportunidad para reexaminar las teorías fundamentales sobre la dinámica los conflictos en zonas subdesarrolladas, sometidas a proyectos parciales modernización.

El hecho de que Centroamérica careciera en el pasado de importancia para la mayoría de los científicos políticos, ha dejado a México, e incluso a los mismos Estados Unidos, sin un marco teórico al cual puedan referirse para interpretar la crisis actual. En consecuencia se pueden advertir dos reacciones: una enmarcada en débiles impulsos por revisar la aplicación de teorías elaboradas en los años setenta para otros contextos,¹ y otra que tiende a simplificar el análisis sin pensar mucho en los costos teóricos y reales que ello puede implicar.² En el primer caso, han surgido particularmente en Estados Unidos intentos apurados por trasladar concepciones ya elaboradas y retocarlas radicalmente para adaptarlas a los países centroamericanos.³ En el segundo caso han surgido enfoques — algunos bastante atractivos — para la promoción de políticas de poder a corto plazo, como la “teoría del dominó”, misma que acopla y complementa con la teoría de la contensión del cambio en zonas alto riesgo para la seguridad nacional, concepto que en sí mismo reproduce con ciertos matices, la tesis dominante en Estados Unidos en torno a las reacciones hemisféricas desde la Segunda Guerra Mundial.

¹ El desarrollo de investigaciones sobre los orígenes y la ruptura de los regímenes autoritarios, estuvo particularmente incluido por los regímenes militares del cono sur y las dictaduras europeas de España, Portugal y Grecia. Cuando no se refirieron a regímenes militares estuvieron atendiendo casos de dictaduras de partido, como el caso del autoritarismo en México, Cuba, los regímenes del mundo Árabe y en general de otras regiones del Tercer Mundo. En cierta medida estos enfoques alentaron la elaboración de esquemas para el tratamiento de Centroamérica e proyecto norteamericano de las democracias viables, que debió aplicarse en la zona a partir de las elecciones guatemaltecas de 1978 y fue discontinuado a raíz de la crisis revolucionaria. Por el caso de América Latina y Centroamérica en particular, veáanse los trabajos que aparecen en los números 1 y 6 de los *Cuadernos del CIDE*.

² Dado el carácter estratégico que se le atribuye a Centroamérica y México, en cuanto a los intereses de seguridad nacional norteamericana, han surgido o han sido sacados de los cajones de la geopolítica, diversos enfoques que colocan la crisis de la región en el contexto de la confrontación ideológica este-oeste. De esas versiones la más “popularizada” en el contexto de las actuaciones de poder emprendidas por Estados Unidos y que encuentran receptividad en círculos académicos allegados al poder, es la “teoría del dominó”. Conforme ésta, la crisis no es sino expresión de una estratégica soviético-cubana de ir pasando la crisis de país a país hasta comentar un bloque prosoviético que incluye a México y que, en consecuencia, persigue colocar a Estados Unidos contra una frontera sur llena de bases soviéticas. Según este enfoque, no sólo el proyecto de las democracias viables, sino también la opción centrista democrática de México y de otros países europeos, carece de sentido y sirve únicamente de “camuflaje” a las estrategias soviético-cubanas. En consecuencia propone parar el comunismo cueste lo que cueste a Centroamérica para salvar a México. Quienes apoyan este punto de vista son entre otros Constantino Menges, Roger Fontaine, Jeanne Kirkpatrick, Pedro San Juan.

³ Uno de los intentos más acabados por adaptar el caso de Centroamérica a teorías ya previamente elaboradas para el manejo de sociedades insertas en pequeños estados nacionales es el de James Rosenau. Este, a partir de la teoría sobre el dilema de los pequeños Estados expresada

Debido a la naturaleza de la crisis centroamericana, su previsible irreversibilidad a corto plazo y que ella afecta de manera consistente las líneas más tradicionales del poder internacional de Estados Unidos en la región y dificulta los planes mexicanos de desarrollo, es más importante seguir de cerca y reforzar los esfuerzos académicos por elaborar un marco teórico propio para Centroamérica, y dejar a un lado la gastada "teoría del dominó".

Entrar en el análisis de Centroamérica implica comprometerse en una tarea teórica. Lo pequeño, espacialmente hablando, que resulta un estado centroamericano en comparación con los demás países de la región, no implica que se pueda ser simple en el análisis de su crisis. Las variables que se deben tomar en cuenta son múltiples y bastante complejas; de hecho, lo pequeño de esos países termina siendo precisamente una fuente de complejidad, dado que las repercusiones de cada una de esas variables puede ser mayor en virtud de la pequeña escala en la cual operan y ocurren los cambios.

La sociedad centroamericana ha rebasado los contextos en los cuales se podía operar con enfoques teóricos poco complicados, como por ejemplo los que pretendían ligar de manera causal directa la caída de los precios del café con la inestabilidad política en El Salvador o Guatemala.⁴ Precisamente en análisis como esos resultó bien claro que muchos otros factores intervienen en los actuales conflictos internos centroamericanos y que, por el contrario, era indispensable elaborar todo un marco teórico más complejo para su comprensión, particularmente porque tales conflictos revelan una intrincada interacción de variables externas e internas.

¿Qué tipo de teoría es la más relevante para explicar las actuales circunstancias en Centroamérica? No parece haber una respuesta clara a esta cuestión, al menos en el escenario académico mexicano. Sin embargo, ya en el análisis teórico de las relaciones con Estados Unidos, los académicos mexicanos empiezan a incluir la variable centroamericana.⁵ En buena medida, la falsa visión que de Centroamérica han tenido científicos sociales de Estados

en su libro de reciente aparición: *The Study of political adaptation*, (Nichole Publishing Co., Nueva York, 1981), ha venido trabajando su aplicación al Caribe y Centroamérica, en sus también recientes estudios "National and factional adaptation in Central America" Washington, (mimeografiado, abril 1981) y "The adaptation of small States", presentado en la Universidad de West Indies, Jamaica, en mayo de 1979. Este autor, identificado con varios académicos norteamericanos que trabajan el mismo tema para otras áreas del mundo, pretende compaginar las diversas variables que afectan el escenario de las crisis centroamericana y que se mueven en distintos niveles del mismo, para elaborar un modelo teórico de uso aplicado en las relaciones internacionales de Estados Unidos.

⁴ Con todo y lo obvio que pueda lucir la relación de este tipo en una economía atrasada y de casi monocultivo, el hecho de esos análisis tan simplistas no fueron soportados al someterse la hipótesis a los datos recogidos entre 1980 y 1975. Esto aparece revelado en un estudio preparado para el Departamento de Estado por Federico Gil, Enrique Baloyra y Lars Schoultz *The deterioration and breakdown of reactionary despotism in Central America*. Washington, D. C., Mimeografiado enero de 1981.

⁵ . . . y Mario Ojeda "Mexican foreign policy and Central America" en Richard Feinberg. *Central America. International Dimension of the crisis*. Holmes and Meier Publisher, Nueva York, 1982; también, Mario Ojeda "La política de México hacia Centroamérica en el contexto de

Unidos y México, particularmente de los cambios operados en los últimos treinta años dentro de la sociedad centroamericana, ha impedido una mejor comprensión de los fenómenos revolucionarios visibles desde mediado de los años setenta.

Antes de que la crisis de Centroamérica ingresara a la lista de prioridades de la política mexicana, algunos autores se vieron tentados a afiliarse a una elaboración teórica que sugería una respuesta política de transición propia de los casos de regímenes autoritarios que llegan a su etapa terminal. Ese enfoque de ciertos académicos norteamericanos tomaba como ejemplo los cambios en España, Portugal, Grecia, Perú y Ecuador. Los académicos mexicanos, en cambio, prefirieron referirla a un contexto global de los países del Tercer Mundo, quizá influidos por la retórica dominante durante los gobiernos de Echeverría y López Portillo. En cualquier caso, la situación centroamericana no era explicitada en esos trabajos, simplemente porque se desconocía como factor importante en la formulación de la política exterior de México.

Después del triunfo sandinista, de las complicaciones del proceso salvadoreño y el agravamiento de las luchas político-militares en Guatemala, México se ha visto en la necesidad de afinar los supuestos teóricos que dan vigor a su política exterior. La marcha de los acontecimientos y la calidad de enfrentamiento ideológico internacional que la situación ha implicado, ha colocado a México en una posición incómoda sin haber definido cabalmente lo que en realidad significa Centroamérica en sus relaciones internacionales en general y con los Estados Unidos en particular. La crisis económica ha provocado una mayor disminución del papel de México en la situación de Centroamérica.

Los resultados teóricos e importantes han sido hasta ahora la formulación de una política de seguridad nacional, cuyos elementos principales han comenzado a ser revelados y comentados en el que podríamos llamar un proyecto mexicano para Centroamérica.⁶

Es relevante mencionar que una de las tendencias viables para México, a partir de la observación del ambiente generado por sus decisiones políticas en Estados Unidos y América Latina, es precisamente la que sugiere combinar un modelo de política exterior y un modelo de economía política bajo una hegemonía norteamericana pero compartida con los actores regionales, en particular México, Cuba y Venezuela. De la suma de declaraciones y discursos, tanto del Presidente de México, de su canciller y voceros representativos

las relaciones México-Estados Unidos" Centro de Estudios Internacionales. El Colegio de México, Junio de 1982; Olga Pellicer "Política hacia Centroamérica e interés nacional en México", en *Centroamérica. Crisis y política internacional*. CECADE. CIDE, Siglo XXI editores, México, 1982.

⁶ *La seguridad Nacional*. VIII Junta Regional de Comandantes de zona militar. Secretaría de la Defensa Nacional. México, D. F. 30 de Julio de 1980; Isidro Sepúlveda "Apuntes y consideraciones sobre la seguridad nacional en México", (mimeografiado) México, Junio de 1982; Olga Pellicer. "La seguridad nacional en México: problemas nuevos y nociones tradicionales", en Carlos Tello y Clark Reynolds (comp) *Las relaciones México-Estados Unidos*. F. C. E. México. 1981.

en los organismos internacionales, puede desprenderse un modelo de política sugerido por México para Centroamérica.⁷

⁷ Si bien el discurso del Presidente López Portillo en Managua, el 24 de enero de 1980, así como la entrevista que diese a los periodistas que le acompañaron en su vuelo de regreso a México (publicados por *El Día*, del 25 de enero de 1980) contienen los rasgos más característicos de la posición mexicana, hay múltiples declaraciones presidenciales y del canciller Jorge Castañeda. En éstas se observa la evolución de tales rasgos y su significado creciente a la luz de las relaciones mexicano-norteamericanas. Señalamos entre otras las siguientes declaraciones:

México. Presidencia de la República. "La revolución mexicana no pretende ser modelo para América Latina" (Entrevista concedida por José López Portillo, presidente de México, a Bill Moyers de la cadena de televisión estadounidense CBS, el día 23 de febrero de 1982) *El Día*, México, D. F. 23 de enero de 1982.

México. Secretaría de Relaciones Exteriores "Texto de la declaración conjunta de México y Francia sobre El Salvador (Reconocimiento a que la Alianza del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y del Frente Democrático Revolucionario constituyen una fuerza política representativa) *Uno más Uno*, México 29 de agosto de 1981.

México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Propuesta de políticas para el BID en la XXIII Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, celebrada en Cartagena, Colombia, a fines de marzo de 1982" *El Día*, México 30 de marzo de 1982.

México. Presidencia de la República, José López Portillo. "Declaración conjunta México-Venezuela de renovar, por tercer año consecutivo, el programa de cooperación energética con Centroamérica y el Caribe" (Texto completo) *Uno más Uno*, México 4 de agosto de 1982.

México. Presidencia de la República "Las elecciones no modificarán la iniciativa mexicana de paz para la zona centroamericana" (Entrevista concedida por el presidente mexicano, José López Portillo, a los periodistas locales) *El Día*, México 30 de marzo de 1982.

México. Presidencia de la República. "Ratifica José López Portillo el rechazo de México a soluciones parciales y rearmamentistas" (Entrevista concedida por el presidente de México a Francis Pisani, reportera de *Le Monde*, de París) *El Día*, México 27 de febrero de 1982.

México, Presidente electo. Miguel de la Madrid. "México avanzará en su lucha por la autodeterminación de los pueblos y hacia una sociedad más igualitarista". (Entrevista concedida a Djuka Julins, corresponsal yugoslavo de Politika; versión estenográfica). *El Día*, México 9 de julio de 1982.

México. Secretaría de Relaciones Exteriores, Porfirio Muñoz Ledo y Antonio González de León "México, la ONU y la resolución sobre El Salvador" (Intervenciones de los embajadores mexicanos en la Asamblea General de la ONU en torno a la evolución sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en El Salvador en diciembre de 1981) *El Día*, México 29 y 30 de enero de 1982 (véase Nacionales Unidas, Comisión de Derechos Humanos, J. A. Pastor) (Véase también Naciones Unidas. Asamblea General).

México. Secretaría de Relaciones Exteriores. Porfirio Muñoz Ledo. "Es hora de emplear imaginación y voluntad política para solucionar la crisis en Centroamérica" (Discurso pronunciado ante el Consejo de Seguridad de la ONU en relación a la posibilidad de una intervención contra Nicaragua) *El Día*, México a 27 de marzo de 1982.

México. Secretaría de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda. "La paz y la negociación: única vía razonable" *Comercio Exterior*, Vol. 31, No. 10, México, octubre de 1981.

México. Secretaría de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda. "Seguridad y desarrollo, fines de la política exterior delineada por José López Portillo." *Uno más Uno* Año V, No. 1442 Suplemento de Aniversario, México 14 de noviembre de 1981.

Castañeda, Jorge. "Negociación o fracaso electoral en El Salvador" (Texto completo del artículo publicado en el *New York Times* del 10/III/82) *Uno más Uno*, México 11 de marzo de 1982.

México. Secretaría de Relaciones Exteriores. "Anuncio de Jorge Castañeda, Secretario de Relaciones Exteriores, de que próximamente se reunirán en México funcionarios de 'alto nivel' de los gobiernos de Estados Unidos y Nicaragua, con el propósito de analizar los asuntos pendientes entre ambas naciones" *El Día*, México 24 de marzo de 1982.

En este trabajo apuntamos los rasgos básicos de la política regional su-
da por México y ya aplicada en el caso de Nicaragua.

Un modelo de política hacia Centroamérica

No hay duda que pese a la disminución de la influencia norteamericana
Centroamérica a partir de 1977, no es exagerado afirmar que en 1982 no
una sola organización política o iniciativa política de y hacia esa región
no toma en cuenta la reacción norteamericana.

Esto sin embargo no puede ser necesariamente un retorno a aquella
cepción del poderío norteamericano en la región de comienzos del siglo y
un secretario de Estado resumió así: "Hasta ahora Centroamérica siempre
entendido que los gobiernos que nosotros reconocemos y respaldamos, per-
necen en el poder, mientras aquellos gobiernos que no reconocemos ni res-
damos, caen del poder".⁸

Estados Unidos quizá desearía el retorno a esa simplicidad pero eso y
es posible sin estar dispuestos a enfrentar consecuencias muy diferentes :
que se tuvieron en aquellos años. Ello es particularmente cierto cua-
nuevos actores regionales han podido aprovechar la disminución del pod-
político norteamericano en el mundo para dar voz a sus propias demanda-
ternas. Aquí cabe mencionar que los líderes revolucionarios centroamer-
nos actúan aprovechando esas circunstancias mediante la identificación de
propios intereses nacionales con los de otros países de la región en partic-
México, Cuba y Venezuela, e inclusive con los de la Europa Occidental. :
ha significado una notable apertura para las alianzas políticas del Oeste. :
situación genera una serie de dificultades al intentar una solución negoci-
a conflictos revolucionarios de corte militar. La diversidad de actores ex-
nos, aparejada con los respectivos actores internos, ha traído consigo
aplicación y diversificación de opciones políticas a la crisis:⁹ socialdemó-
tas, socialcristianos, Iglesia católica, empresas transnacionales y socialis-
Esta diversidad de actores e influencias externas, con sus correspondie-
contrapartes internas, se ha vuelto un contexto muy difícil en el cual las s-
ciones posibles a la crisis encuentran como obstáculo mayor las dificultades
aplicación con un apoyo mayoritario. Aun en el caso de Nicaragua, donde
revolucionarios han tomado el gobierno, las luchas por el poder se han v-

México. Secretaría de Relaciones Exteriores. Jorge Castañeda. "Las elecciones no resolví
la crisis salvadoreña, la oposición, más fuerte" (Declaraciones del canciller, Jorge Castañeda,
prensa mexicana) *Uno más Uno y El Día*, México 24 de junio de 1982.

⁸ Frase del Subsecretario de Estado, Robert Alexs, cit., por Richard Millet en su tra-
"Central America paralysis" *Foreign Policy*, No. 39, Summer, 1980.

⁹ En el caso de Nicaragua, la unidad de fuerzas fue la característica fundamental de la l-
contra Somoza. En el caso de El Salvador las fuerzas aparecen en su propia especificidad de i-
reses faccionales. Con toda claridad se ven las diferencias entre facciones de la socialdemocr-
la democracia cristiana, los partidos populista y lo que es claro también, a niveles académico
que algunos sectores de corte liberal tienden a acercarse a sectores conservadores.

complicadas debido a las características de las alianzas previas. En buena medida éstas han forzado que algunas soluciones a las divergencias sean pospuestas, debilitando con ello a las distintas facciones involucradas y dando espacio a las soluciones de fuerza.

La situación ha afectado la viabilidad de cierto número de opciones que las fuerzas contendientes veían abrirse a nivel faccional en el exterior. En gran medida muchas de esas opciones siguen dependiendo en última instancia de la importancia que Estados Unidos dé a la situación centroamericana y del espacio que México gane para promover una opción latinoamericana, aprovechando que Estados Unidos deberá ser consciente que usar como prueba de fuerza frente a los soviéticos las líneas de menor resistencia, no elimina ni modifica los problemas importantes y dominantes de la conflictiva este-oeste: Medio Oriente y Golfo Pérsico.¹⁰

Mientras la credibilidad geopolítica de Estados Unidos ha disminuido un tanto, como resultado de la erosión de su poder relativo a nivel mundial, es claro que sigue siendo capaz para dominar militarmente la región si se decidiera a hacerlo. Aunque Estados Unidos haya disminuido su capacidad para preservar o imponer determinadas estructuras en cada país centroamericano, todavía es capaz de impedir que los países escojan libremente sus posiciones externas. Su proximidad geográfica con la zona, su historia de intervenciones militares y políticas, y su capacidad para proveer de asistencia económica, técnica y militar a las facciones que considera en la región como amigas, son hechos que ningún grupo o régimen puede ignorar cuando se plantee llevar adelante opciones alternativas de ayuda económica, política y militar.

En las percepciones políticas norteamericanas no se esconde el hecho de que la acción norteamericana en Centroamérica no puede ser ilimitada. Su libertad de maniobrar está generalmente constreñida por razones históricas, tales como los resultados de su intervención en el sudeste asiático y particularmente por la necesidad de mantener relaciones positivas con México y Venezuela y el resto de América Latina.¹¹ Los costos diplomáticos de una operación militar directa en Centroamérica, como los de un respaldo irracional a los sectores derechistas, serían tan altos que se involucraría en un intenso período de tormentas políticas en la región.¹² Dicha perspectiva, no del todo irreal, refuerza la posición de México y otros países interesados, misma que termina dándole viabilidad a las opciones que se abren en el exterior a las facciones locales de centroizquierda.¹³ Para México, si Estados Unidos persiste en su actitud de cerrar el paso a las opciones regionales de una manera unilateral, no sólo llevará a la polarización ya existente a niveles más profundos, sino que puede terminar con todas las opciones emergentes, provocando una si-

¹⁰ Véase René Herrera y Mario Ojeda. *Op. cit.*

¹¹ Léanse las declaraciones del Vicepresidente de Estados Unidos, John Bush, publicadas por *El Día*, México, 21 de abril de 1981.

¹² J. Rosenau, *op. cit.*, p. 24.

¹³ Véase Robert Bond. "Venezuela, The Caribbean basin, and the crisis in Central America" Council on Foreign Relations Washington, Xerox, abril, 1981.

tuación tan crítica que incluso es posible prever la eventual extinción de la viabilidad de los estados centroamericanos como unidades políticas y sociales.¹⁴ Los efectos negativos de ello sobre México serían notablemente mayores que los de establecer un marco de relaciones con países en los que predominan gobiernos revolucionarios.

La posición mexicana, en resumen, se puede definir como "nuestra tercera auténtica opción ante las hegemonías" ¿Pero es realmente viable esa tercera opción? ¿Puede ser ella la base de un modelo de política exterior regional que combine los intereses nacionales de países con capacidades muy diferentes, cuando uno de ellos se esfuerza por conservar su hegemonía (Estados Unidos) y los otros se encuentran en posición subordinada como México, Venezuela o en posición encontrada como Cuba?

La respuesta puede ser positiva en la medida que su acción descansa en una política económica internacional que alivie las tensiones del cambio social, no que lo impida. México ha insistido frente a Estados Unidos en las posibilidades y ventajas de una tercera opción. Su capacidad de diálogo regional, incluso con Cuba puede volverse más eficaz, aunque implica arriesgar su propio diálogo bilateral con Estados Unidos. Si bien la posición mexicana se orientó inicialmente a presionar a Estados Unidos para aceptar el camino en Centroamérica, no debe olvidarse que últimamente ha presionado a los revolucionarios para que no abandonen el pluralismo y busquen un acuerdo realista con Estados Unidos. Ha sido desde el comienzo el sentido de la tercera opción.

En una reciente reunión académica en la que el autor de este trabajo presentó las ideas anteriores, uno de los académicos conservadores de Estados Unidos que participan en la formulación de posiciones "duras" del actual gobierno de Reagan respecto a Centroamérica, se preguntaba, "¿Cómo garantizaría México que los moderados conservarían la hegemonía respecto de los radicales, en el esquema de alianzas internas de esa tercera opción?" "¿Cómo haría cuando México precisamente dice que la causa de la crisis es interna: que en consecuencia el cambio lo conducen los terroristas marxistas comunistas?".

La respuesta, en realidad, debe provenir de Estados Unidos y no de México. La menor injerencia prepotente de Estados Unidos en Centroamérica una condición necesaria para abrir el espacio político al cambio social interno. Si esto llegara a ser aceptado por el gobierno norteamericano, entonces daría paso a un juego político en el que la variable dominante seguiría siendo la de la viabilidad económica de los países centroamericanos. Más que ideología, la crisis actual es de viabilidades nacionales.

Las economías centroamericanas están diversificadas, pero son muy pequeñas. Es evidente que para profundizar los mecanismos de desarrollo en las amplias capas sociales perjudicadas por el modelo vigente, es preciso un cambio político seguido de un volumen importante de recursos de capital, un ordenamiento del Estado, y reasignación de mercados. Centroamérica

¹⁴ Rosenau, op. cit., p. 27

quiere aprovechar su diversidad productiva para poder crecer. La capacidad de la economía centroamericana para reordenar su integración al mercado mundial es mayor que la cubana y sus éxitos son más previsibles ahora que hace veinte años.

Es necesario hacer notar que la confrontación abierta con los procesos del cambio centroamericano por parte de Estados Unidos no cancela la opción radical, sólo la prolonga y le concede viabilidad histórica a mediano y largo plazo. Aquí se inserta con vigor el impacto de los intereses nacionales de México en su actual posición para la elaboración de un modelo de política exterior que proteja los intereses del cambio a nivel nacional y a nivel externo.

Una crisis generalizada en Centroamérica significa para México un foco de tensión en sus espaldas, lo que puede llevar a la modificación sustancial de su proyecto nacional de desarrollo, veamos por qué:

a) en lo referente a la asignación de los recursos petroleros, pues una parte sustancial de ellos tendría que ser derivada a gastos militares y de seguridad, y con ello se reduciría la aplicación de recursos a sectores sociales prioritarios, ya afectados por la crisis económica;

b) en lo referente al relativo pluralismo político que se está tratando de institucionalizar, debido a que toda política de seguridad nacional conlleva una dosis de conservadurismo político, mismo que al aumentar su influencia en la toma de decisiones tiende a restringir la práctica del pluralismo;

c) en lo que se refiere al estilo de gobernar un país en un proceso de acelerada modernización, debido a que la clase política se vería forzada a compartir su vieja autonomía con las fuerzas militares y de seguridad, generando un nuevo estilo de gobernar, seguramente inaceptable para quienes desde la oposición están procurando que la modernización y el cambio lleguen al campo político;

d) en lo referente a sus relaciones con Estados Unidos si el conflicto se extiende, México se vería sometido a presiones de diverso orden, incluyendo el sufrir acciones derivadas de planes desestabilizadores norteamericanos.

Esta particular realidad es la que en el fondo está influyendo en la proposición mexicana de dar una solución política, es decir negociada, y no militar a la crisis centroamericana. De ahí que el Presidente López Portillo condene a quienes "no tienen más imaginación que para sugerir soluciones de fuerza".

Debe señalarse que el modelo sugerido por México no sólo confronta posiciones estadounidenses sino también resistencias faccionales centroamericanas. Las luchas por el poder en Nicaragua no explicitadas pero visibles en la práctica, tienden en ocasiones a reflejarse en actitudes internacionales que contradicen las formas y contenidos del modelo propuesto por México. Dada la composición y actual recambio de las fuerzas políticas en el interior de la dominación en México, tales actitudes son aprovechadas para especular sobre cambios de fondo en la política mexicana de los próximos años. Sobre este aspecto haremos algunas consideraciones en el último apartado de este trabajo.

El modelo de política económica

La política económica aplicada en Centroamérica en los años sesenta, efecto de la revolución cubana y estuvo destinada a orquestar la contención del castrismo en el área, marcada por el rechazo al cambio político y el énfasis en las políticas de seguridad.

Los resultados de esa política fueron los de una modernización importante aunque limitada, que por falta de precisión sobre los aspectos políticos abrieron el camino a la emergencia revolucionaria. Esta surge precisamente de los cambios operados en los treinta años y no de una larga y profunda situación de estancamiento.

Dado el agotamiento de la estrategia aplicada en la modernización y las difíciles condiciones para la aplicación de un nuevo proyecto de contención por la vía de masivas inyecciones de recursos económicos para apoyar a las burguesías y sus ejércitos, no es previsible la pacificación de Centroamérica. El cambio pacífico es ahora una condición obligatoria para permitir la estabilidad. Las sociedades centroamericanas han cambiado y sus estructuras sociales son ahora más diversificadas. Sólo la modernización política crearía espacio menos frágil al cambio socioeconómico.

El modelo de política económica sugerido por México trata de ubicar a Centroamérica en una posición económica más favorable dentro de la perspectiva del desarrollo regional.

El papel de México sería el de enlazar las economías centroamericanas por la vía del comercio, los energéticos y el mercado de mano de obra centroamericana excedente, sin afectar las alternativas de diversificación que a través del cambio político se le presentan a esos países en otras regiones del mundo sin perjudicar, sino más bien fortalecer, la constitución de un Estado con fuertes injerencias en el desarrollo.

MÉXICO Y EL COMERCIO CON CENTROAMÉRICA

En la actualidad, el mercado principal de Centroamérica lo constituyen los Estados Unidos, Europa y Japón.¹⁵ El comercio con México es marginal.¹⁶ Básicamente porque se tratan de economías que compiten en el mercado mundial agropecuario con los mismos productos: algodón, café, carnes, hortalizas y materias primas industriales, y de manera no menos importante, porque en ambas economías las empresas transnacionales norteamericanas controlan cuando no la producción, sí la comercialización de los productos alimenticios.¹⁷ En 1976, a petición del gobierno de México y con menos ent

¹⁵ Véanse los informes anuales de CEPAL, BID, FMI.

¹⁶ Los datos en cuadros y gráficas sobre comercio entre México y Centroamérica así lo confirman, aunque revelan el inicio de un reordenamiento de dichas relaciones. Véase René Herre Zúñiga. "México cara al sur: México en Centroamérica". Revista *Nexos* No. 28, abril de 1981.

¹⁷ Véase a Donald Castillo. *Acumulación de capital y empresas transnacionales en centroamérica*. Siglo XXI, México, 1981.

siasmo de los de gobiernos de Centroamérica, la CEPAL, elaboró un estudio que habría de renovar en 1981 para precisar con cierta veracidad cuáles eran las posibilidades de un mejor intercambio comercial y de apoyo industrial conjunto.¹⁸ Ambos estudios revelan amplios y estratégicos sectores en los que podría progresar una relación más estable, pero deja claro que su implementación resultaría posible sólo si se dispone de la voluntad política de las partes.

El impacto del cambio político en Nicaragua aunado al reforzamiento de las políticas de Costa Rica por diversificar sus relaciones con México y Venezuela, evidencian la viabilidad de una relación positiva en la zona.

Es claro que México está delineando con Nicaragua y Costa Rica una política de abastecimiento continuo y estable de granos básicos y semillas oleaginosas. Dado el actual volumen de importaciones mexicanas de alimentos, es previsible que aun cuando México recupere su capacidad productiva interna, requiera importar porciones que podrían continuar proviniendo de Centroamérica. Para México ese comercio podrá ser marginal, en cambio para Centroamérica podría ser un elemento vital.

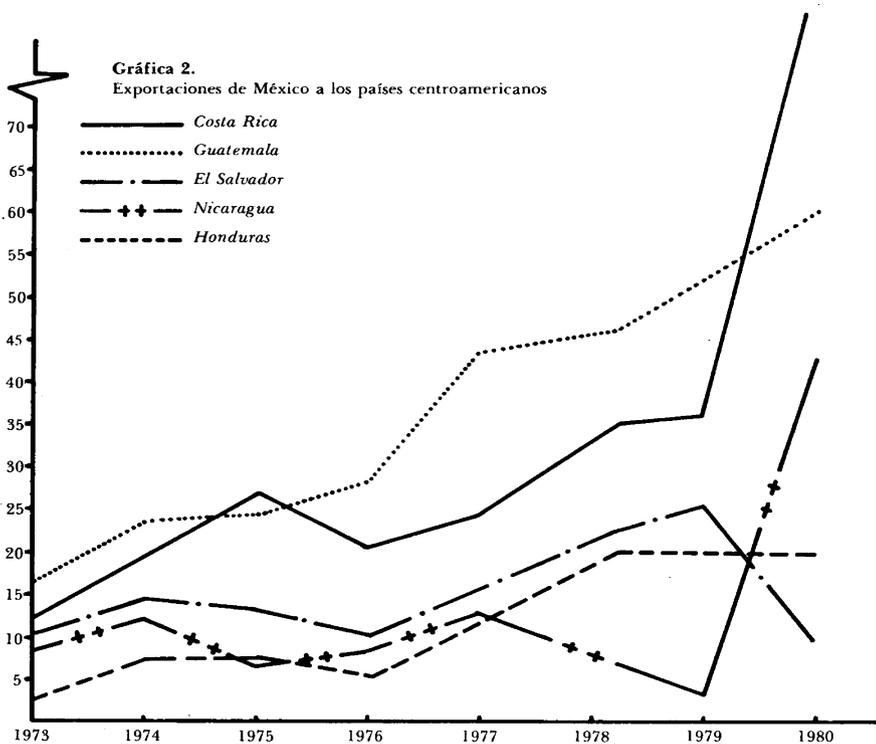
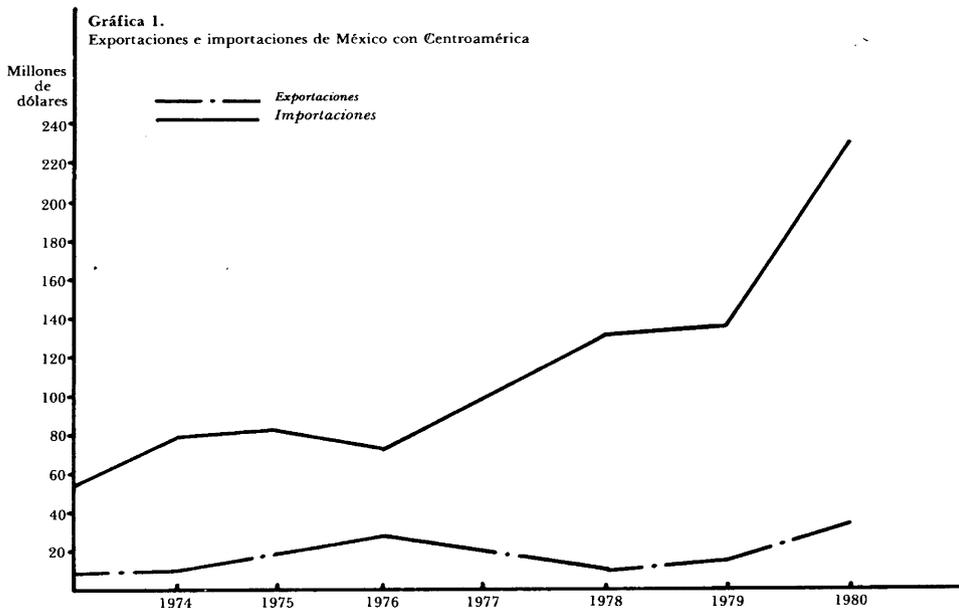
En la misma línea se encuentran las posibilidades que ahora se discuten con esos dos países para crear empresas conjuntas de complementación en productos agroindustriales y en sectores manufacturados proveedores de insumos y de bienes de capital destinados a la agricultura.

Si bien el grado de penetración de las empresas transnacionales en ambas partes ha impedido la profundización de nexos entre los sectores privados, es claro que nuevas áreas y las resultantes del cambio político, favorecen las relaciones entre empresas paraestatales. A este nivel CEPAL había detectado sectores importantes que impactarían no sólo el desarrollo industrial, sino el comercio de los productos derivados de esa producción: pulpa y papel, siderurgia, fertilizantes, maquinaria agrícola, agroindustrias, industria pequeña.

El comercio de México es claramente diferenciado al interior de los países del MCC. Guatemala, Costa Rica y, en menor medida, el Salvador, llevan el peso de esta relación. En lo que toca estrictamente a importaciones mexicanas, el papel de Guatemala es el más destacado en relación a sus vecinos del sur, pero Nicaragua comienza a pesar en las relaciones globales de México con Centroamérica.

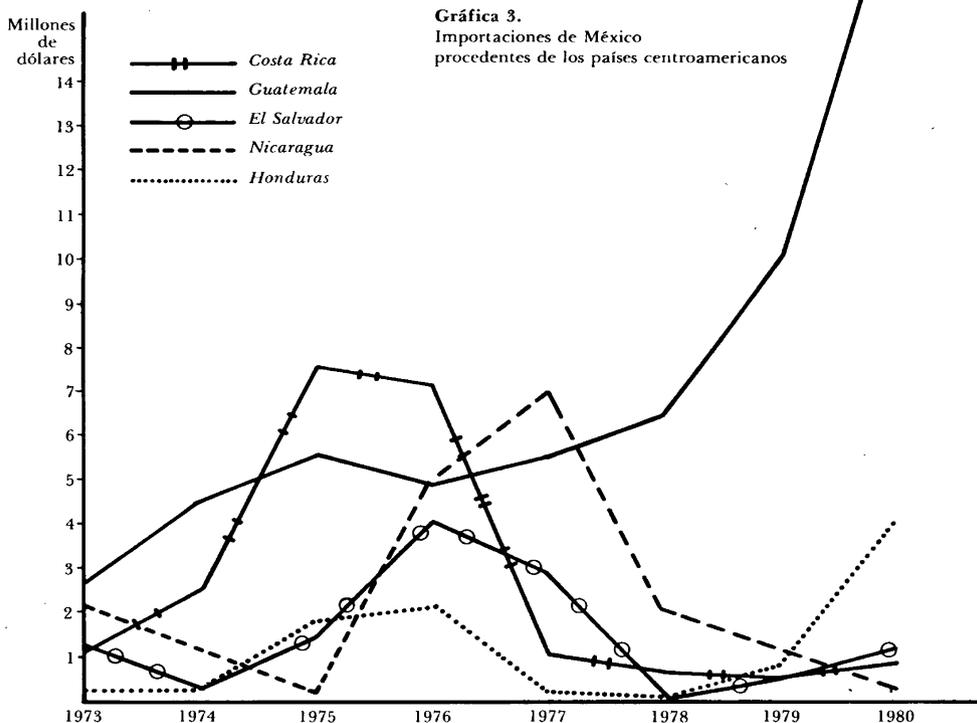
Este comportamiento experimenta sensibles alteraciones que acentúan o debilitan el patrón inicial con que se conforman las relaciones comerciales de México y los países del área. Así, la gráfica 2 evidencia como a partir de 1973 en que se observa una distribución relativamente homogénea de las exportaciones mexicanas en el área, comienza a dispararse hasta llegar a una alta diferenciación en 1980. Aquí, cabría preguntarse en base qué criterios políticos —si los hay— y económicos se orienta la política de comercio exterior mexicana en relación a Centroamérica. Aunque dista de ser contundente, un análisis detallado de las gráficas 2 y 3 proporciona detalles en ese sentido.

¹⁸ CEPAL. *Las relaciones económicas entre México y Centroamérica*. México, 1978; CEPAL. Posibilidades que pudieran tener los países del Istmo centroamericano de obtener de México una cooperación más amplia en el corto plazo. México, 1981.



En lo que respecta a las importaciones mexicanas, la gráfica 3 y los cuadros de importaciones por productos parecen indicar una muy escasa relación entre este valor y algún patrón regular de comportamiento. Esto no es extraño; el monto de las importaciones es muy reducido y, salvo en el caso de Guatemala, procede de la adquisición ocasional o irregular de unas cuantas materias primas. En esas condiciones, dicha variable dista de ser un instrumento político y económico de peso.

En lo referente a las exportaciones la situación es distinta. Guatemala y Costa Rica tienen una tendencia a la expansión, en cambio en los otros tres países no se llega siquiera a compensar el ritmo inflacionario. El caso de Nicaragua es significativo: de 1973 a 1979 comparte con Honduras los niveles más bajos de intercambio con México; en 1980, en cambio, las exportaciones mexicanas se incrementan en cerca de un 800%. Hacia 1980, Costa Rica y Nicaragua se convierten en los "consentidos" de PEMEX dentro del área, con Guatemala siguiéndoles de cerca. Por el contrario, Honduras y el Salvador ven reducido el nivel de intercambio con México.



Comercio exterior de México 1973-1980
(Miles de Dólares)

<i>Año</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Saldo</i>
1973	2 070 500	3 813 400	- 1 742 900
1974	2 850 000	6 056 700	- 3 206 700
1975	2 851 000	6 580 200	- 3 719 200
1976	3 315 800	6 029 600	- 2 713 800
1977	4 181 100	5 587 800	- 1 406 700
1978	5 659 700	7 816 000	- 2 156 300
1979	8 798 245	12 502 626	- 3 704 381
1980	15 307 480	19 516 959	- 4 209 479

FUENTE 1973 y 1977: Tomado de "Anuario Estadístico de Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos" S. P. P., de los años respectivos
1978: Secretaría de Hacienda
1979 y 1980: "Comercio Exterior de México" Vol. 4 Núm. 1 (Documento inédito de la S. P. P. 1981).

Comercio exterior de México
Con el Mercado Común Centroamericano
1973-1980

	<i>Exportaciones</i>		<i>Importaciones</i>		
	<i>Miles Dólares</i>	<i>% del Total</i>	<i>Miles Dólares</i>	<i>% del Total</i>	
1973	51 952	2.51	6 886	0.18	45 066
1974	78 468	2.75	8 543	0.14	69 925
1975	81 204	2.84	16 191	0.25	65 013
1976	73 290	2.21	23 515	0.39	49 775
1977	111 635	2.67	16 763	0.30	94 872
1978	131 301	2.32	9 380	0.12	121 921
1979	136 724	1.55	13 017	0.10	123 707
1980	228 665	1.49	32 047	0.16	196 618

FUENTE: 1973 y 1977: Tomado de "Anuario Estadístico de Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos", S. P. P., de los años respectivos
1978: Secretaría de Hacienda
1979 y 1980: "Comercio Exterior de México" Vol. 4 No. 1 (Documento inédito de la S. P. P. 1981).

MÉXICO EN EL MERCADO ENERGÉTICO CENTROAMERICANO

Mediante el acuerdo petrolero mexicano-venezolano los países centroamericanos no sólo garantizan el abastecimiento de energéticos, sino también garantizan la posibilidad de crear un fondo revolvente para financiar proyectos de desarrollo.

México y Venezuela reciben en cambio, un crédito político de gran valor para insertar, en el esquema económico-político de Centroamérica y el Caribe, sus propios valores de poder y liderazgo regional.

México: Exportaciones a Centroamérica por país y tipo de bien
(En miles de dólares y en porcentaje)

	1979*			1980*				
	Total	Bienes de consumo	Bienes de uso intermedio	Bienes de capital	Total	Bienes de consumo	Bienes de uso intermedio	Bienes de capital
TOTAL DE EXPORTACIONES	8 798 245	1 573 987	7 029 526	194 732	15 307 480	1 635 435	13 428 112	243 933
Mercado Común Centroamericano	136 724	31 517	83 720	21 487	228 665	34 092	168 427	26 146
Costa Rica	35 501	6 985	24 357	4 159	95 581	8 107	82 238	5 236
El Salvador	25 340	5 983	14 400	4 957	11 610	3 881	6 793	936
Guatemala	52 843	11 869	35 156	5 818	59 201	12 651	41 795	4 755
Honduras	19 101	5 419	7 207	6 475	18 937	4 982	9 501	4 504
Nicaragua	3 939	1 261	2 600	78	43 286	4 471	28 100	10 715
Mercado Común Centroamericano	100.00	23.1	61.2	15.7	100.0	14.9	73.7	11.4
Costa Rica	100.0	19.6	68.6	11.8	100.0	8.5	86.0	5.5
El Salvador	100.0	23.6	56.8	19.6	100.0	33.4	58.5	8.1
Guatemala	100.0	22.5	66.5	11.0	100.0	21.4	70.6	8.0
Honduras	100.0	28.4	37.7	33.9	100.0	26.2	50.0	23.8
Nicaragua	100.0	32.0	66.0	2.0	100.0	10.3	64.9	24.8

(*) Enero a diciembre

FUENTE: Estimación en Base a "Comercio Exterior de México" Vol. 4, Núm. 1 op. cit.

México: Importaciones de Centroamérica por país y tipo de bien
(En miles de dólares y en porcentaje)

	1979*				1980*			
	Total	Bienes de consumo	Bienes de uso intermedio	Bienes de capital	Total	Bienes de consumo	Bienes de uso intermedio	Bienes de capital
TOTAL CIF.	12 502 626				19 516 959			
FLETES Y SEGUROS	517 049				944 754			
VALOR COMERCIAL	11 985 577	1 001 916	7 406 358	3 577 303	18 572 205	2 425 937	11 027 713	5 118 555
Mercado Común								
Centroamericano	13 017	1 599	10 716	702	32 047	3 866	22 306	5 875
Costa Rica	685	241	350	94	854	468	137	249
El Salvador	581	443	94	44	1 260	483	552	225
Guatemala	9 969	433	9 108	428	25 876	2 802	21 244	1 830
Honduras	807	157	638	12	3 871	86	269	3 516
Nicaragua	975	325	526	124	186	27	104	55
Mercado Común								
Centroamericano	100.0	12.3	82.3	5.4	100.0	12.1	69.6	18.3
Costa Rica	100.0	35.2	51.1	13.7	100.0	54.8	16.0	29.2
El Salvador	100.0	76.2	16.2	7.6	100.0	38.3	43.8	17.9
Guatemala	100.0	4.3	91.4	4.3	100.0	10.8	82.1	7.1
Honduras	100.0	19.4	79.1	1.5	100.0	2.2	6.9	90.9
Nicaragua	100.0	33.3	53.9	12.8	100.0	14.5	55.9	29.6

(*) Enero a diciembre

FUENTE: Estimación en base a: B

Visto desde la perspectiva centroamericana, el aporte energético de los países petroleros de la región significa un principio de protección ante las presiones unilaterales de los Estados Unidos en el marco de una previsible represalia económica. Esto, que es válido ahora para Nicaragua, podría ser válido para el resto de los países que logren establecer políticas de desarrollo que Estados Unidos considere atentatorias a sus intereses. Y en el caso de los países que procuran una diversificación de sus fuentes de desarrollo, así como la reactivación de la producción para el desarrollo interno, el soporte del crédito mexicano-venezolano permite destinar fondos hacia sectores que carecen de apoyo crediticio internacional. Honduras destina esos financiamientos a la producción de granos básicos.¹⁹

Por otra parte el apoyo energético brinda a los países centroamericanos un mayor espacio de negociación frente a las compañías extranjeras que controlan la refinación y el mercadeo de combustibles y aceites. La propuesta mexicano-venezolana recientemente presentada por los presidentes de ambos países durante la visita a México del presidente Herrera Campins, de que se iniciarán inversiones para montar la infraestructura necesaria en el refinamiento del petróleo, termina siendo un aspecto complementario y clave en la concesión a los centroamericanos de la oportunidad de consolidar esa capacidad de negociación sobre los propietarios actuales de las refinerías instaladas en la región. Debe señalarse que si bien luce contradictorio el que México aporte energéticos a los gobiernos salvadoreño y guatemalteco, dándoles un respiro a sus presiones económicas, la decisión permite a México ganar espacio para presentar a esos países sus puntos de vista sobre la crisis en la región.

Exportaciones mexicano-venezolanas de petróleo a Centroamérica para 1981 (bs. diarios)

País	aporte mexicano	aporte venezolano
Costa Rica	7 500	7 500
Nicaragua	7 500	7 500
Honduras	6 000	6 000
El Salvador	7 500	7 500
Guatemala	7 500	5 500

FUENTE: Ing. Jorge Díaz Serrano, declaraciones publicadas en *Excélsior*, México, D.F., (28 de enero de 1981).

Ambos aportes no alcanzan a cubrir el ciento por ciento el consumo centroamericano, pero tenderá a satisfacerlo en los próximos dos años. El consumo varía entre los países según su planta industrial y desarrollo del transporte. En todo caso actualmente se asegura el abastecimiento de más del 80% de los energéticos requeridos por las economías centroamericanas.

¹⁹ *Central America Report* (Guatemala, 13 de diciembre de 1980) p. 388.

Debe anotarse que Guatemala, actualmente produce pequeñas cantidades de petróleo en sus campos de Rubelsanto y Chinajá (5 mil barriles diarios en 1980) y se sugiere que la producción en 1981 puede llegar a 17 mil 500 barriles diarios.²⁰ Informaciones recientes indican que nuevos e importantes descubrimientos se están produciendo en la zona del Petén. Lo que tiene múltiples significados.

En el campo económico Guatemala pudiera estarse acercando a una fuente importante de recursos para el crecimiento económico. Por el lado político sería mayor respecto a los demás países centroamericanos de línea militar (El Salvador y Honduras), neutralizando algunos de los efectos políticos del apoyo mexicano-venezolano. Dado el monto de producción actual, tal situación es poco previsible a corto plazo. Además su escasa fuerza económica no le permitiría vincular el petróleo con otras ramas de desarrollo, que son en última instancia las que dan al aporte mexicano un atractivo especial. Por el contrario, podría pensarse que el desarrollo petrolero guatemalteco, de producirse a escalas importantes, permitiría que se volvieran factibles una serie de proyectos de infraestructura en combinación con México, particularmente en el área de la petroquímica.

Salvo Guatemala, ninguno de los demás países centroamericanos posee recursos de petróleo crudo ni de gas. Los descubrimientos anunciados esporádicamente en exploraciones costarricenses y nicaragüenses, no parecen tener un significado comercial importante.

Sin embargo, en todos los países existen pequeñas refinerías que les permiten ser autosuficientes en materia de productos refinados. La refinería de Nicaragua procesa actualmente 14 mil barriles diarios destinados al consumo interno y se viene trabajando en los diseños de una refinería con capacidad de 250 mil barriles diarios para exportación de productos refinados; en Honduras la refinería de la Costa Atlántica —la más nueva de la región— cuenta con una capacidad instalada de 10 mil barriles diarios; en Costa Rica la refinería procesa 8 mil barriles diarios; en Panamá se encuentra la refinería más grande y más antigua de la región, con capacidad de procesar 100 mil barriles diarios y se está ampliando para procesar 175 mil barriles diarios. Su cliente principal es la Zona del Canal. Por su localización, Panamá ha sido considerado país adecuado para construir una refinería de 300 mil barriles diarios, simultáneamente con un oleoducto panameño que recibiría crudo de Alaska por barco; Guatemala tiene dos refinerías, una en el Atlántico y otra en el Pacífico, con una capacidad combinada de 27 mil barriles diarios.²¹

Antes del Acuerdo de San José, de agosto de 1980, Venezuela abastecía la casi totalidad de crudos a las refinerías centroamericanas mediante acuerdos especiales suscritos por Venezuela con esos países en 1974. Con el anuncio antes mencionado de que México y Venezuela entrarían al campo de las refinerías, se confirmaría la nueva presencia mexicana en áreas de estratégico

²⁰ Ibid, 7 de julio de 1980, pp. 202-203.

²¹ Cepal, *Relaciones económicas*, . . . op. cit., pp. 72-73.

valor comercial en Latinoamérica. La posibilidad de llegar inclusive a la creación de una empresa multinacional para fabricar equipo y maquinaria destinados al sector petrolero, mostraría las amplias perspectivas de la presencia mexicana en las economías centroamericanas con difusión sobre el resto de la región. Adicionalmente debe señalarse que este tipo de vinculaciones multinacionales rompería con los obstáculos que las empresas privadas mexicanas han encontrado tradicionalmente en una zona dominada por firmas norteamericanas. Respondería además a las necesidades de fortalecimiento de los Estados centroamericanos en sus nuevas funciones de desarrollo.

Finalmente, hay otros proyectos en el campo de la energía eléctrica que deben ser mencionados. Particularmente aquéllos referidos a la integración de energía eléctrica que podría darse entre México y esta área.

Las posibilidades de interconexión entre los sistemas eléctricos de México y Centroamérica se basan en el hecho de que la región del sureste de México, que comprende la cuenca hidrográfica Grijalva-Usumacinta con Guatemala, se caracteriza por un alto potencial y una escasa demanda. El istmo centroamericano cuenta con un potencial a desarrollar de una magnitud similar a la del sureste mexicano, que alcanzaría para cubrir íntegramente los incrementos de demanda del istmo hasta comienzos del siglo XXI (los proyectos hidroeléctricos del sistema combinado Guatemala-El Salvador-Honduras sólo cubrirían las demandas hasta la década de los años noventa).²² Dichos proyectos revisten gran interés para México dado que representan a mediano plazo las últimas disponibilidades importantes de energía hidroeléctrica en el país, la de más bajo costo. Para Guatemala sería de interés porque le permitiría exportar energía al resto de Centroamérica a menor costo relativo. Por otra parte permitirían el desarrollo de proyectos industriales que necesitan energía a bajo costo en las zonas limítrofes o cercanas a México.

EL INTERCAMBIO DE MANO DE OBRA. LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN HACIA CENTROAMÉRICA A LA LUZ DE LA CRECIENTE INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE

Es un hecho que las economías y sociedades de México, Estados Unidos y Canadá, tienden cada vez más hacia la integración de sus estructuras fundamentales: comercio, inversiones, movimientos de capitales, energéticos, transferencia de tecnología y un importante intercambio de mano de obra. Los crecientes mecanismos de integración cultural a través de los medios de comunicación masiva, trabajan para crear la ideología pragmática de la interdependencia.

Hasta ahora a un mayor crecimiento económico ha correspondido una mayor profundización de la integración subregional (México-Estados Unidos y Canadá). No menos importante es el hecho de que a medida que los impul-

²² Ibid., pp. 70-71 y Anexo 3.

Los integradores se aceleran particularmente en sus elementos críticos —energéticos trabajadores, indocumentados, inversión externa— cada una de esas naciones, en actitud de defensa incrementan su retórica nacionalista. En el fondo esa retórica nacionalista que han practicado en su propia época Trudeau, Reagan y López Portillo, no ha sido sino para ganar o reforzar posiciones en la definición de los términos en que se va procesando una integración de hecho, y de ninguna manera un medio para rechazarla.

Si bien la dependencia de Canadá y México respecto a Estados Unidos parece destinada a desaparecer en un corto plazo, es un hecho que tiende a disminuir en la medida que se procesan entre ellos mecanismos de complementariedad socio-económica. Se vuelven más interdependientes.

En 1960 México y Canadá tenían un producto bruto equivalente al 10% del de Estados Unidos, en 1976 equivalía al 14% y para el año 2000 se proyecta que sea un 25%. En términos de población suman el equivalente al 29% de Estados Unidos, proporción que subió al 40% en 1976, y se espera pase al 50% en el año 2000. Tomando en consideración las relaciones de los últimos treinta años esto significa, entre otras cosas, que se acerca una relación más balanceada en términos de producción y población, y que los países dependerán cada vez más de la interacción de sus respectivas dimensiones nacionales que pese al hecho de que Estados Unidos conservará el liderazgo del proyecto los otros países tendrán mayor espacio político en el mismo.

En el caso de México, y pasada su crisis económica actual es de suponer que continúe con las elevadas y sostenidas tasas de crecimiento económico, lo que profundizarán más las relaciones existentes con su vecino del norte. Al disminuir los volúmenes de exportación de petróleo puedan disminuir el tradicional déficit comercial con Estados Unidos, la expansión de la capacidad de compra de los mexicanos incrementará sustancialmente la adquisición de bienes en el mercado norteamericano.

Es probable que México insista en diversificar sus relaciones con el resto de los países industrializados del mundo. Sin embargo, las tendencias actuales en esa diversificación no parecen afectar de manera significativa los patrones de dependencia con Estados Unidos, y por otra parte la integración que se está procesando en la región norte de América de ninguna manera significa un obstáculo a la diversificación de las relaciones internacionales de México. Parecería que al amparo de esa integración se presentan como deseables los márgenes de autonomía nacional complementaria. Los "nacionalismos europeos no parecen afectar los mecanismos de integración europea.

En este trabajo daremos atención sólo a uno de los elementos integradores más importantes en las relaciones de América del Norte y a su efecto en las relaciones mexicano-centroamericanas: el intercambio de mano de obra.

El mercado de trabajo en Estados Unidos

Conforme a las proyecciones de mano de obra de Estados Unidos, elaboradas por Clark Reynolds, ese país —con todo y la recesión actual— por un lado

manteniendo las corrientes de inmigración y de ingreso de indocumentados, por otro, tendrá un déficit de cerca de cinco millones de trabajadores para el año dos mil.²³ Si esas corrientes de inmigración y de indocumentados fuesen cortadas por decisión unilateral de Estados Unidos y ello se combinara con las proyecciones del Bureau of Labor Statistics, el déficit alcanzaría la suma de 18 a 33 millones de trabajadores para el año 2000.²⁴

El déficit de mano de obra estaría concentrado en trabajadores de poca o ninguna calificación. De acuerdo a las proyecciones de la oferta de mano de obra elaboradas para los años 80's por Harold Wool,²⁵ partiendo del supuesto de pleno empleo, la fuerza de trabajo crecería a una tasa anual de 1.75% en el periodo 1970-1985, mientras la oferta de trabajo para empleos de bajo nivel crecería tan sólo 0.64% por año. En estas proyecciones se prevén excedentes de mano de obra calificada de gran experiencia para puestos de alto nivel.

El mejoramiento de la educación general y la calificación técnica de la mano de obra norteamericana, exigida, por una parte, por la mecánica misma del desarrollo de una economía capitalista altamente industrializada y, por otra, gracias a la relativa dignificación del trabajo lograda en las luchas de las minorías por sus derechos civiles, han descompuesto en buena medida la tradicional distribución de la población en las categorías del empleo. Negros, latinos, mujeres e inmigrantes en general han logrado una mejor inserción en el mercado de empleo urbano y rural de Estados Unidos. No obstante, las tradicionales ofertas de mano de obra para empleos de bajo nivel no han desaparecido, como tampoco sus condiciones de explotación. Dadas las tendencias previsibles de la economía norteamericana y las edades en su estructura demográfica, se hace previsible el hecho de que las fuentes internas de la oferta no podrán proveer el volumen necesario de mano de obra no calificada.

De cualquier manera en que los Estados Unidos afronten esa realidad en el futuro, la inmigración sostenida de mano de obra estará siempre presente.

Sin hacer referencia a las condiciones que en ese campo afronta Canadá, país con amplia frontera agrícola e industrial, es válido señalar que sus posibilidades de desarrollo descansan también en la expectativa de contar con mano de obra barata, procedente de las diferentes áreas subdesarrolladas del mundo. Canadá es competidor de Estados Unidos por esa oferta de mano de obra. Si las condiciones de desempleo en las economías subdesarrolladas de Africa, Asia, América Latina, y el Caribe, y aun en algunos países europeos, pueden presentar un escenario en el cual la escasez de mano de obra en Estados Unidos y Canadá tenga una fácil solución, es claro que para esos dos países, por razones culturales, cercanía geográfica y razones políticas, una so-

²³ Clark W. Reynolds. "Labor market projections for the United States and Mexico and Current migration controversies" *Food Research Institute Studies*, Vol. XVII, No. 2, 1979, p. 121.

²⁴ Ibid.

²⁵ Harold Wool, "Future labor supply for Lower-level occupations". *Monthly Labor Review*, Vol. 99, No. 3, 1976 cit., por Reynolds, Ibid. p. 139.

lución adecuada sería la de conseguir esa mano de obra en México, Centroamérica, y el Caribe.

En buena medida, Estados Unidos procesa la ideología de la integra pensando en institucionalizar los intercambios de mano de obra, como elemento importante para llevar adelante otros factores integradores: energéticos, tecnología, inversiones y comercio.

El mercado de trabajo de México a la luz de su futuro crecimiento económico y las perspectivas de la economía de América del Norte.

México ha sido y seguramente seguirá siendo en el futuro inmediatez principal proveedor de mano de obra barata de Estados Unidos. Si bien responde a las condiciones propias del desarrollo mexicano, han sido las propias condiciones del desarrollo capitalista de los Estados Unidos las que han dado sentido al aporte mexicano.²⁶ La demanda de mano de obra barata en los Estados Unidos, en el contexto de las relaciones de producción capitalista ha funcionado en un escenario de vecindad geográfica como una fuerza de atracción dominante para quienes aun teniendo un empleo en México encuentran los diferenciales de salario suficientes como para no resistir la emigración.

Esto podría cambiar en las próximas décadas si México lograra viabilizar un proyecto nacional de desarrollo que absorbiera de modo creciente el empleo urbano y rural, al tiempo que mejoraran las condiciones salariales de los trabajadores ya ocupados. Sin embargo, dadas las condiciones de la economía, de la escasa calificación actual de la mano de obra mexicana difícil que puede resultar su entrenamiento masivo a corto plazo,²⁷ es posible suponer que hasta finales del presente siglo México seguirá siendo un oferente de mano de obra para el mercado norteamericano.

Pero al mismo tiempo, México se convertirá en un mercado de trabajo importante para la mano de obra semicalificada y calificada proveniente del extranjero. Y puede decirse que en la medida que los diferenciales de salarios y condiciones de vida en general persistan en relación a Estados Unidos, México terminará por requerir en ciertos sectores mano de obra no calificada que tituya a la que se incorpora a Estados Unidos, al menos en aquellas categorías de empleo crecientemente desestimadas por los mexicanos en su propio mercado. Lo que sólo sería factible si México, en esas categorías de empleo, in-

²⁶ Véase Jorge Bustamante, "Commodity — Migrants: structural analysis of mexican immigration to the United States en Stanley R. Ross (Ed.) *Views across the border*. University of New Mexico Press. 1978, pp. 183-201.

²⁷ Actualmente menos de la mitad de los trabajadores tienen terminada la educación primaria y son poco relevantes los programas de educación de adultos. Las empresas privadas y públicas tienen establecidos programas de entrenamiento en servicio que parecen ser la avante de toda una política nacional en los próximos años. Proyectos educativos actuales ("Escuela para todos") parecerían indicar el comienzo de una decidida campaña por llevar la escolaridad a la población joven de México.

menta sus diferenciales de salario respecto a los mercados de empleo de otros países de menor desarrollo, a la vez que modificara sus rígidas políticas de inmigración. De ocurrir ambas condiciones, harían a México un captador de mano de obra externa, particularmente centroamericana y del Caribe.

Pese a la crisis actual, las predicciones sobre el crecimiento económico mexicano en las próximas décadas, sugieren un país muy diferente al de los años pasados. En términos de producción nacional bruta, las tasas de crecimiento anual en los años futuros estimadas oscilan entre el 6% y 7%.²⁸ Dadas las condiciones de la demanda de mano de obra que esas predicciones implican, México pudiera encaminarse a una economía cercana al pleno empleo para fin de este siglo. (Véase cuadro de la página siguiente.)

Hay evidencias de que la expansión de la economía mexicana permitirá que la demanda alcance el paso de la oferta de mano de obra para finales de siglo. Si la estimación de un crecimiento económico anual del 6.6% hasta el año 2000 fuera confirmada, la demanda de empleo crecería al ritmo de la oferta.²⁹

Sin embargo no todos los segmentos del mercado se verán igualmente beneficiados. Es claro que los trabajadores no calificados continuarán destinados al subempleo, aunque con los previsibles cambios en el estilo de vida mexicana, esos trabajadores aumentarán sus resistencias a los empleos de baja estimación social y menor remuneración. La persistente atracción de mano de obra no calificada en Estados Unidos y Canadá seguirá actuando en beneficio de la emigración hacia esos países.

El mercado de trabajo en Centroamérica

La rápida expansión demográfica y las tendencias a la concentración que presentan las pautas de localización de la población centroamericana, no se han visto correspondidas por una ampliación significativa del sistema socioeconómico y, en particular, de la estructura ocupacional. Al contrario, existen indicios de que el volumen de empleos ofrecidos es y seguirá siendo insuficiente para satisfacer las demandas exigidas por el rápido crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo, y que esta insuficiencia está determinada por factores inherentes a la estructura y al funcionamiento de las sociedades centroamericanas en su fase de desarrollo actual. El marco de la crisis política sugiere un grave empeoramiento de tales condiciones.

Conforme a la estructura de edad de la población el 47% de la misma se localiza en el grupo de 0.14 años, y dada la rigidez de la distribución espacial

²⁸ Véanse los estudios de World Bank. *Special study of the Mexican economy. Major policy issues and prospects, 1977-1982*. Washington D. C., 1978; Wharton econometric Forecasting associates. *DIEMEX/Wharton: Mexican econometric model premeeting solutions*. Philadelphia, PA, 1979; "Foreign economic trends and their implications for the United States". Departamento de Estado, Washington, D. C., 1979.

²⁹ Reynolds, op. cit., p. 134.

**Proyecciones de la oferta de mano de obra mexicana
1970-2000**

<i>Año</i>	<i>Población total</i>			<i>Población 15-64 años</i>			<i>PEA</i>		<i>PEA con edad 15-64 años</i>		<i>PEA/Población total</i>		
	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>A</i>	<i>C</i>	<i>A</i>	<i>C</i>	<i>A</i>	<i>C</i>	
1970		50			25.5			13.00		51.0		25.8	
1980	70	70	72	36.3		36.3	20.4	20.4	56.2		56.2	29.1	27.8
1985	79	81		42.		42.6	24.	57					
1990	89		100	50		52.2	29	28.3	58		54.58		28.30
2000	109	123	125	68	70.3	74.0	41	40	60		38	38	30

Estimado A supone una caída de las tasas de crecimiento demográfico hasta alcanzar 2.0 para 1990-200

Estimado B supone las proyecciones III de baja fertilidad elaboradas por Francisco Alba (1977)

y que asume una tasa de crecimiento demográfico de 2.03 para el periodo 1995-2000.

Estimado C supone las proyecciones de Víctor Urquidi (1974) de 2.4 por ciento para 1995-2000.

FUENTE: CLark Reynolds. op. cit. p. 128 Cuadro 3.

**Estructura de la población económicamente
activa de Centroamérica**

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Agricultura</i>	<i>%</i>	<i>Industria</i>	<i>%</i>	<i>Terciario</i>	<i>%</i>	<i>Total PEA</i>
El Salvador	1978	586.772	41.0	203.079	14.2	640.511	44.8	1 430.362
Guatemala	1976	1 016.995	58.2	236.759	13.5	495.367	28.3	1 749.122
Honduras	1977	590.554	60.9	115.296	12.0	264.658	27.2	970.508
Nicaragua	1977	300.169	42.9	115.316	16.1	299.206	41.8	714.691
Costa Rica	1975	344.700	45.0	150.136	19.6	271.164	35.4	766.000
TOTAL C. A.		2.839.190	50.4	820.586	14.6	1.970.900	35.0	5.630.683

FUENTE: OIT. *Anuario de estadísticas del trabajo*. 1979. Ginebra, 1980.

Proyecciones de población y fuerza de trabajo en Centroamérica 1975-2000

Total de Población (en miles)				
<i>Países</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>
Centroamérica	17 586	20 527	27 784	36
Costa Rica	1 994	2 286	2 954	3
El Salvador	4 108	4 813	6 595	8
Guatemala	6 129	7 100	9 460	12
Honduras	3 037	3 595	4 997	6
Nicaragua	2 818	2 733	3 778	5

Fuerza de trabajo (en miles)				
<i>Países</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>
Centroamérica	5 381	6 294	8 607	11
Costa Rica	642	766	1 036	1
El Salvador	1 270	1 500	2 077	2
Guatemala	1 873	2 158	2 872	3
Honduras	905	1 059	1 479	2
Nicaragua	691	811	1 143	1

FUENTE: OIT. *Fuerza de trabajo, 1950-2000*. Vol. III América Latina. Ginebra, 1977.

de la población en toda el área centroamericana, esa población joven tendrías dificultades para encontrar empleo. Países como El Salvador y Costa Rica tienen pocas posibilidades de extender la superficie destinada a labores agropecuarias y de absorber en el futuro inmediato la fuerza activa agrícola. En consecuencia, la urbanización es rápida y desordenada.³⁰

Esos fenómenos demográficos aparecen en un contexto de bajos ingresos, de rigideces institucionales y de servicios públicos de reducido alcance. Los efectos adversos del desfase entre la expansión demográfica y la ampliación de las bases productivas de las economías se ven acentuados por los bajos niveles de alfabetismo, atención médica y de alojamiento.

Respecto al nivel educativo cabe señalar que para 1970, las tasas de escolaridad en el nivel primario oscilaban entre un 47% en Guatemala y un 90% en Costa Rica, mientras que en el nivel superior eran de 2% en Honduras y 10.4% en Costa Rica. Estas características han incidido sobre los mercados de trabajo, determinando en primer lugar el bajo nivel educacional de la población económicamente activa (PEA). Se ha estimado que en la región, en conjunto, sólo el 1.1% de la PEA contaba en 1974 con educación universitaria, el 4.6% con educación media y el 17% con educación primaria.³¹ En t

³⁰ Max Alberto Soto "Los mercados de trabajo en Centroamérica en J. J. Buttari (Coord.) *El problema ocupacional en América Latina*. Vol. I, Ediciones SIAP, Bs. As. 1978. pp. 41-

³¹ *Ibid.*

minos de salud las condiciones son también adversas. Un estudio del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) señaló que para 1970 más del 70% de los niños de hasta 5 años de edad padecían de desnutrición en distintos grados.³² En materia de vivienda, el déficit habitacional es bien marcado y tiende a crecer (para El Salvador y Guatemala el 28.8% en núcleos urbanos y 73% en núcleos rurales).³³

Este conjunto de deficiencias en la escolarización, salud y vivienda afecta negativamente la capacidad de aprendizaje y de trabajo de la población. La crisis política de los últimos años ha vuelto más difícil la implementación de programas económicos que estimulen la educación básica y técnica de adultos y ha agravado la tasa de deserción en los programas normales.

El aceleramiento de la expansión demográfica, los reducidos niveles de ingreso, y la fragmentaria cobertura escolar determinan en conjunto una rápida expansión de la oferta de mano de obra a tasas similares a la de la población en general (3.5% en la década de 1970).³⁴

Las actividades primarias y en particular las agrícolas siguen ofreciendo ocupación al grueso de la población centroamericana. La industria ha presentado en términos relativos una limitada capacidad de absorción de la mano de obra disponible. El desenvolvimiento industrial basado en la sustitución de importaciones no ha implicado la multiplicación de oportunidades de empleo a las tasas esperadas.³⁵

Las actividades terciarias mostraron durante los años sesentas cierta capacidad para proveer empleo, particularmente en Honduras y Nicaragua, donde los índices eran muy bajos. La reorientación del proceso económico a raíz del proyecto integracionista, implicó un notable crecimiento de las funciones estatales y paraestatales. El sector público se volvió un empleador neto, llegando en el caso más notable (Costa Rica) a absorber el 15.8% de la PEA (110 mil burócratas en 1980).³⁶ Respecto a la evolución del empleo en Centroamérica, si bien las actividades agropecuarias constituyen la fuente principal de empleo, divisas y fondos de inversión, con todo y la gravitación creciente de las actividades urbano-industriales, también es cierto que en esas actividades se concentra el mayor desempleo regional.

Se estima que los niveles de desempleo equivalente oscilaron en 1970 entre el 58.3% en El Salvador y el 14.7% en Costa Rica.³⁷ En el sector agropecuario

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Véase SIECA. *El desarrollo integrado de Centroamérica 1* (capítulo de Industria), (Guatemala, 1975); también Charles Frank, Max Soto y Carlos Sevilla. "The demand for labor in manufacturing industry in Central America" en William Cline y Enrique Delgado (Eds.), *Economic Integration in Central America*. The Brooking Institution. Washington, D. C. 1978, pp. 125-172.

También, CEPAL. *Situación y perspectivas del empleo juvenil en el Istmo centroamericano*. México, 1972.

³⁶ *Central America Report*. (Guatemala, 1980, p. 2020).

³⁷ Grupo Asesor de FAO para la Integración Centroamericana (GAFICA).

el impacto de los proyectos de integración de los años sesenta y setenta sobre el empleo rural, no parecen haber sido significativos.³⁸ Son responsables de esta situación, por un lado, la vulnerabilidad externa del sector y por otro, los patrones de tenencia de la tierra (actualmente concentrada en pocas manos) y de organización rural.

El sector industrial centroamericano, aunque dinámico, no es la solución en términos de captación de empleo. El hecho de que el producto industrial haya experimentado un ritmo de crecimiento notable y superior al conjunto de las economías (9.7% promedio anual contra 6.0% respectivamente) no ha significado un incremento igual en la creación del empleo industrial.

El agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, que se presentó a finales de los años sesenta, se debió a que la demanda efectiva interna de productos manufacturados siguió siendo limitada por patrones regresivos de distribución del ingreso y otras dificultades.³⁹

Por no haberse realizado los cambios políticos que generaran nuevas perspectivas de participación para la búsqueda de soluciones compartidas, todos los intentos técnico-económicos resultaron fallidos.

La crisis habría de señalar, desde mediados de los setenta, que en Centroamérica las opciones son escasas y que si las hay, pasan necesariamente por los caminos del cambio drástico y profundo.

El porcentaje de desempleo que llegado al 45% de la fuerza de trabajo rural (casi un millón cuatrocientos mil desocupados) y al 24% de la fuerza de trabajo urbano (doscientos mil trabajadores desocupados) dice bastante sobre el significado del modelo dominante de desarrollo centroamericano.

Al emplear las cifras previas a la crisis política generalizada en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, hemos deseado hacer nuestras generalizaciones usando indicadores propios de los tiempos "normales". Es evidente que la crisis actual ha modificado radicalmente el cuadro de la sociedad centroamericana. Un volumen creciente de centroamericanos abandona la región y busca refugio inmediato en las zonas fronterizas de países vecinos o se lanza a una migración hacia Estados Unidos y en menor medida hacia México.

No se conocen cifras exactas sobre la migración de centroamericanos. Informes oficiales salvadoreños de carácter reservado han calculado que en Estados Unidos se encuentran cerca de 720 mil salvadoreños de reciente ingreso (1977-1980).⁴⁰ Fuentes salvadoreñas de la Cruz Roja mencionan a 50 mil refugiados en los campamentos La Estancia, La Virtud y La Paz, fronterizos con Honduras y 25 mil refugiados en Guatemala.⁴¹ Cifras manejadas acerca de los exiliados nicaragüenses indican un total de 75 mil personas, más de la mitad de ellos localizados en Estados Unidos y el resto en países centroamericanos y México. De Guatemala se carece de información y sólo se tiene conocimiento de los campesinos que cruzan la frontera mexicana para realizar trabajos

³⁸ Charles Frank Jr. op. cit., También Carlie Cappi, Yehman Fletcher y otros "A model of agricultural production and trade in central america". En Cline y Delgado op. cit., pp. 317-369.

³⁹ Max Soto, op. cit.

⁴⁰ Conversaciones personales en Washington con fuentes salvadoreñas.

⁴¹ *Central America Report*. Guatemala, 31 de enero de 1981 y 22 de noviembre de 1980.

temporales y volver después a Guatemala y recientemente de miles de campesinos e indígenas que huyen de la represión y buscan refugio en territorio mexicano.

En todo caso debe señalarse que un elevado porcentaje de la población centroamericana que emigra hacia el exterior y salvo los campesinos guatemaltecos corresponde a personal calificado, y que el grado de desocupación tanto urbano como rural es mayor entre trabajadores con experiencia en el mercado de trabajo de la producción comercial.

El campesino más pobre, por su misma condición de iletrado, carente de documentación migratoria y débil capacidad de movilización, generalmente reacciona a la violencia y la represión, enviando sus familiares a los campos de refugiados vecinos (fronterizos).

Es de suponerse, y así lo han manifestado algunas fuentes oficiales, que un buen número de centroamericanos que emigran hacia Estados Unidos se ven forzados (por el tipo de transporte que usan) a transitar por territorio mexicano por los puntos fronterizos. Dado el carácter de estos emigrantes (urbano o rural pero con calificación), su documentación migratoria generalmente reúne los requisitos reglamentarios para ingresar a México en calidad de visitante (pasaporte nacional con visa de turista mexicana obtenida en las embajadas mexicanas de Centroamérica). No obstante, las autoridades migratorias han empezado a restringir el ingreso de estas personas basándose en consideraciones de orden práctico.

Desde hace algunos años México asienta de manera selectiva un sello en las visas de los turistas centroamericanos que limita la circulación, en el caso de que ingresen al país, para que no procedan a ir más allá de la ciudad de México. Se desconoce el total de centroamericanos que una vez ingresados a México logran burlar la vigilancia y pasar a Estados Unidos. Fuentes no oficiales pero allegadas a círculos del gobierno, han estimado que entre 1977 y 1980, se dio un ingreso promedio a México de mil centroamericanos diarios. De acuerdo a esa estimación, que consideramos exagerada habrían ingresado al país cerca de un millón de centroamericanos en tres años.

De una serie de entrevistas personales, en una muestra aleatoria de los centroamericanos que ingresaron como turistas y que lograron permanecer en México, se pueden deducir las siguientes conclusiones:

- a) Se trata, en gran parte, de personal profesional, técnico medio y obrero calificado.
- b) La mayoría no ha tenido dificultad extraordinaria para encontrar empleo.
- c) Generalmente las empresas que los contratan ofrecen legalizar su estancia mediante el cambio de calidad migratoria.
- d) En su mayoría se desplazan hacia ciudades del interior, siguiendo a familiares o amigos ya asentados en el país legalmente.
- e) Si bien la mayoría expresaron que de ser posible preferirían emigrar a Estados Unidos, también manifestaron su preferencia por trabajos en Méxi-

co, dada la ventaja del idioma, la posibilidad de mezclarse con la población nativa sin ser detectados y la carencia de recursos para "pagar" su ingreso legal o ilegal a Estados Unidos.

- f) Dada su percepción del carácter coyuntural que muchos migrantes dan a la crisis de sus respectivos países, consideran que al permanecer en México están más cerca de sus países de origen para fines de su retorno.

Consideraciones finales: las estrategias de contracrisis y el repliegue mexicano

México cuenta con la posibilidad de sugerir a los Estados Unidos una nueva política subregional y tiene la capacidad para dar contenido real a dicha política, sin afectar de manera sustancial los intereses de la seguridad nacional de Estados Unidos.

En la medida que las tensiones del cambio se aceleran en Centroamérica, los intereses nacionales de México se tornan más vulnerables a presiones de orden interno en favor de una política de repliegue y contención que tienda a minimizar sus diferencias con los Estados Unidos. Políticas de tal orden no sólo afectarían las posiciones de independencia relativa que México ha mantenido hasta ahora frente al exterior. Así se daría paso a un reordenamiento de prioridades en la asignación de recursos derivados del petróleo (incremento de gastos de seguridad y defensa militar), a una política interna (debilitamiento de las tendencias de la reforma política encaminada a promover y practicar un mayor pluralismo), y una readecuación de las funciones de seguridad y defensa (la clase política se vería empujada a compartir de modo creciente su capacidad de decisión política con los aparatos de la seguridad). En fin, de seguir este camino México estaría ingresando a un nuevo estilo de gobernar sin que esto implique el acceso directo de los militares al poder, pero sí un estilo más autoritario.

Por otra parte, si México persiste en la línea seguida hasta ahora, no estaría favoreciendo necesariamente una salida contraria a los intereses de la seguridad norteamericana. Los propios empresarios locales y los inversionistas estadounidenses comprometidos en Centroamérica han expresado la urgencia de un reordenamiento de las sociedades centroamericanas. Dicho reordenamiento no tiene por qué ser antagónico a todos los intereses del capital, pero tal pretensión no es factible en el marco de una política represiva y militarista. En la medida que México, Venezuela y otros países de dentro y fuera de América Latina den su respaldo a las políticas del cambio, la transición de éste hacia formas más acabadas de gobierno democrático-popular, serán menos violentas y permanecerán estratégicamente dentro de los marcos aceptables para la seguridad norteamericana.

En cuanto a la viabilidad de una política económica que sirva de sostén al cambio político de Centroamérica, es evidente que las condiciones son favorables a la posición mexicana y en última instancia a los intereses de la creciente interdependencia de los países de América del Norte. Energéticos, comercio, inversiones conjuntas y políticas de intercambio de mano de obra, no

parecen ser extraordinariamente difíciles en un marco de solidaridad política.

Centroamérica atraviesa una crisis de viabilidad de sus estados nacionales. Es en el terreno económico y no ideológico, donde se plantea una solución a largo plazo. La legitimidad para gobernar se juega en el terreno interno de las luchas cívico-militares, pero es claro que la viabilidad de los gobiernos que finalmente emerjan de la crisis, estará marcada por la posibilidad de otorgarle sentido histórico a las pequeñas naciones de esa región. México tiene ahora una capacidad mayor para intentar dar sustento histórico a un nuevo ordenamiento de las economías centroamericanas, a partir de su apoyo al cambio político.

En cuanto al destino inmediato de las migraciones de centroamericanos, es posible que México tenga la capacidad de asimilar a una buena parte de los emigrantes centroamericanos, y no sólo por razones humanitarias, sino también por sus necesidades de mano de obra semicalificada y calificada, en algunos sectores de su economía.

Se sabe que las emigraciones crecientes de centroamericanos hacia México son observadas por algunos sectores gubernamentales como una amenaza a la seguridad nacional adoptando posturas que en nada se diferencian de las que ciertos grupos estadounidenses manifiestan frecuentemente en relación a los migrantes mexicanos. Y, en consecuencia, sugieren medidas de contención que también resultan en la práctica lesivas a los derechos humanos de quienes tienen motivos válidos para emigrar a un país que postula públicamente su solidaridad con los pueblos centroamericanos.

Finalmente, el carácter de la mano de obra proveniente de Centroamérica, con experiencia de trabajos similares a los que México ha iniciado en diversas regiones del país (agricultura capitalista, proyectos agroindustriales, actividades artesanales calificadas) lejos de ser una carga puede asimilarse productivamente mediante políticas migratorias adecuadas. El volumen mismo de la migración no significa necesariamente una amenaza al mercado de trabajo mexicano y sí una oportunidad política extraordinaria.

La crisis económica mexicana crea un ambiente favorable a quienes han venido sugiriendo una lectura equivocada del conflicto centroamericano y de las relaciones internacionales que lo acompañan. Una lectura que supone cambios importantes en la política exterior mexicana hacia Centroamérica.

¿Qué han estado sugiriendo, en los últimos meses, las fuerzas conservadoras internacionales, como las de los mismos países que han militado en el conflicto?

- 1) Que hay lugar para profundizar un programa nacional e internacional para la contención estable económico-militar de la crisis política en esa región.
- 2) Que para el ejercicio de ese programa es conveniente y necesario que desaparezca la campaña internacional de apoyo a las fuerzas del cambio.

En otras palabras, que países como México, toquen la retirada y se aislen de la situación, dando lugar al afianzamiento de las alianzas de los militares centroamericanos y Estados Unidos. Una alianza que supone el inicio de una

reconstrucción política sin participación de las fuerzas populares que apoyó la formulación de nuevos proyectos nacionales.

¿De donde provienen estas sugerencias? Realmente es bastante fácil recibir las presiones externas que México, en particular, ha recibido durante el activismo en política exterior. Presiones que ahora encuentran eco en las fuerzas conservadoras internas, que instrumentando la crisis financiera nacional consideran que es tiempo de ahondar las políticas estabilizadoras que incluyen la disminución de la presencia política mexicana en crisis ideológicas cercanas. Particularmente toda presencia que irrite las relaciones bilaterales con Estados Unidos.

Esas presiones que algunos sectores sugieren, están partiendo de una percepción equivocada del desarrollo de los acontecimientos político-militares en Centroamérica.

Afortunadamente debemos pensar que esas perspectivas no alcanzan a los sectores políticos que toman decisiones y creemos que pueden ser desestimadas en beneficio de los intereses nacionales de México.

En buena medida y desde un punto de vista centroamericano, hay espacio para la confusión en México debido a las condiciones que privan en la economía y en su política interna. En México el desaliento y la sensación de que no se encuentra el rumbo para rebasar la difícil situación económica interna, parece afectar también a todo el andamiaje de la política exterior mexicana construida en los años del *boom* petrolero. Hay quienes sugieren desactivar la política exterior argumentando que con la crisis económica mexicana se ha derrumbado la capacidad negociadora derivada del petróleo, que dio a México una opción de liderazgo regional.

Desde una de las perspectivas centroamericanas, este ambiente de política mexicana da lugar a preocupaciones de distinto orden. Y la preocupación principal es la de que México pudiese estar iniciando la retirada ante de que se agoten las condiciones que dieron lugar a su activismo en la región, en consecuencia, estar afianzando algunas tesis que Estados Unidos ha venido proponiendo. Esto es, afiliarse al proyecto norteamericano de contención y alejarse al menos del proyecto revolucionario.

Hay cuatro factores que manejan los sectores conservadores para agudizar la imagen de que el activismo de la política exterior debe terminarse:

- 1) la crisis económica interna.
- 2) el impacto del recambio, que suponen conservador, en la arena política nacional.
- 3) la imposibilidad de obtener por la vía del activismo una respuesta favorable de Estados Unidos para ordenar los procesos de cambio en la región sin recurrir a la confrontación ideológica internacional.
- 4) la sensación de que han triunfado las fuerzas político-militares apoyadas por Estados Unidos en El Salvador y Guatemala con un debilitamiento simultáneo de las fuerzas políticas progresistas en Costa Rica, Venezuela, Panamá y el fin de la era pluralista del sandinismo en Nicaragua.

Ubiquemos el impacto de cada uno de estos factores en las relaciones mexicano-centroamericanas.

Los dos primeros factores, economía y gobierno, parecen ir juntos hacia una estrategia conservadora, típica de todos los esfuerzos estabilizadores. En esa estrategia la política exterior pierde prioridad.

Sin embargo es una mala lectura de la estrategia estabilizadora mexicana, el entenderla como una respuesta al activismo de política exterior, y asumir así que la crisis interna es consecuencia del papel representado como país asociado a los gestores del cambio revolucionario. Tan mala lectura como la que otros sectores parecen hacer, una vez que atribuyen la crisis a una exclusiva acción desestabilizadora de los Estados Unidos. El proceso político y económico de México es algo más complicado que eso. Como lo es también el actual *impasse* centroamericano.

La crisis económica y la noción de que debe ser manejada con orientaciones conservadoras, liga muy simplistamente la necesidad de atacar la crisis interna con una paralela política de aislamiento externo.

En cuanto a los dos factores restantes, se dice que México no logró moderar a Estados Unidos en Centroamérica. Vale preguntarse: ¿fracasó México en su esfuerzo por moderar la política de Estados Unidos hacia Centroamérica? Es claro que no.

En el caso de Nicaragua México constituyó en los primeros tres años el paraguas que impidió las actitudes más agresivas de Estados Unidos, al tiempo que dificultó los procesos de radicalización interna haciéndolos más dilatados. En El Salvador México logró crear todo un ambiente internacional para que El Salvador no fuese intervenido, y si bien no logró crear el ambiente favorable para que las fuerzas encontradas llegaran a la negociación, si llevó a Estados Unidos a una difícil situación en las relaciones con sus contrapartes políticas internas. Con ello se le reveló a Estados Unidos la necesidad del acuerdo social más amplio. Situación pendiente aún.

En el caso de Guatemala país que interesa a México de manera especial, México parece haber tenido un menor éxito aun cuando podría pensarse de manera indirecta sus presiones internacionales para la no propagación del conflicto, derivaron en un ambiente guatemalteco favorable a un intento de recomposición en su dominación político-militar a fin de que el sobrecalentamiento de la crisis electoral de marzo, no desembocara en una guerra civil en ese momento en especial. El recrudecimiento de la brutal represión gubernamental ha vuelto a descomponer el escenario.

En consecuencia el activismo mexicano ha funcionado de manera limitada. En cuanto al otro factor hay también consideraciones que hacer.

¿Ha triunfado la derecha en Centroamérica? ¿Ha terminado la crisis con una derrota de las fuerzas progresistas, y por eso mismo ya no es necesario ni útil una política activa de México?

Es simple e ingenua la noción de que el fuego se ha apagado en Centroamérica, por el hecho de que hubieron elecciones y golpes. Esto no fue cierto, y no ofrece posibilidades de serlo a corto y mediano plazo. Hemos visto que la guerrilla salvadoreña no ha sido liquidada y que se encuentra ahora en mejores condiciones militares.

Además, la estrategia estabilizadora de Estados Unidos no tiene posibilidades por una razón importante: no hay una estrategia viable para romper la crisis revolucionaria como en los años sesenta, cuando había unidad política, había una ideología desarrollista presta para cautivar a las distintas fuerzas sociales, incluidas las capas dirigentes política e intelectualmente había dirección, y había disposición para una estrategia de contracrisis. Hoy todo parece confuso. No hay esos elementos y Estados Unidos mismo carece de decisión para otorgar ayudas bilaterales masivas. No hay una salida, una estrategia viable para la contracrisis.

LA COMISIÓN SELECTA, LA ADMINISTRACIÓN REAGAN Y LA POLÍTICA NORTEAMERICANA SOBRE INDOCUMENTADOS: UN DEBATE EN TRANSICIÓN

MANUEL GARCÍA Y GRIEGO*

El Colegio de México

Introducción

Este trabajo analiza el trato que otorgó el gobierno de Estados Unidos, durante 1981 y principios de 1982, al asunto de la migración de trabajadores indocumentados. La coyuntura política en el año 1981 fue importante en relación al tema por dos razones. En primer lugar, la Comisión Selecta sobre Políticas de Inmigración y Refugiados** (CSPIR) terminó en marzo su labor de investigación y entregó un conjunto de propuestas al Congreso de aquel país. En segundo lugar, la administración de Ronald Reagan inició su periodo de gobierno en enero y, posteriormente, presentó a la legislatura otra serie de propuestas sobre política migratoria. Aunque ninguna de ellas fue aprobada por el Congreso norteamericano en 1981, sus contenidos, y las condiciones en que fueron formuladas, parecen señalar la entrada a una nueva etapa —o por lo menos una transición— en el debate político norteamericano sobre la cuestión.

Desde principios de los setenta, el público y muchos actores políticos norteamericanos han aceptado la opinión de que existe un serio problema en torno a la inmigración de trabajadores indocumentados, principalmente mexicanos. Si bien las declaraciones del exdirector del Servicio de Inmigración y

* El autor agradece el apoyo que brindaron el Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo y el Centro de Inmigración de Georgetown University Law Center en la preparación de este trabajo, así como los comentarios y sugerencias de Carlos Zazueta, Lorenzo Meyer, Jorge Bustamante y Félix Jiménez. La responsabilidad del trabajo es del autor.

** Esta Comisión fue creada por el Congreso en 1978 e inició sus labores el siguiente año. Incluyó ocho miembros de ambas cámaras del Congreso, cinco miembros del gabinete del presidente Carter y otros tres ciudadanos nombrados por el Presidente. Su objetivo era el proponer cómo reestructurar por completo la Ley de Inmigración y Nacionalidad de Estados Unidos.

Naturalización (SIN),* Leonard Chapman, calificando dicha inmigración como una "invasión silenciosa", no crearon esa opinión, sí la reforzaron¹ y generalizaron de tal manera que, aunque la gran mayoría del público norteamericano no tenga un contacto directo con el fenómeno, sí tiene opiniones muy definidas al respecto. Desde entonces se presentaron varias iniciativas para responder a esas corrientes de opinión y resolver el problema, siendo sus promotores más destacados los presidentes Ford, Carter, y más recientemente Reagan, aunque ninguno de ellos obtuvo el éxito deseado. En este mismo sentido varios miembros del Congreso, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, tampoco obtuvieron éxito en la aprobación de sus propuestas. La Comisión Selecta fue creada en 1979, en buena medida como respuesta a esta "parálisis política".² No debe sorprender que su mandato haya consistido en replantear la naturaleza del tema, así como buscar un nuevo consejo para su resolución.

En 1981 varios actores políticos norteamericanos intentaron superar la parálisis política que afectaba la toma de decisiones sobre inmigración en general e indocumentados en particular. No obstante que dichos intentos fracasaron en conseguir el objetivo final y explícito consistente en lograr la aprobación de una nueva legislación federal que "resolviera" el "problema",³ los planteamientos de la CSPIR y la administración Reagan lograron algo importante: cambiar los términos en que se discutía y definía dicho tema. Este cambio representa una nueva etapa en el discurso político oficial sobre la inmigración de indocumentados,** y plantea la posibilidad de que en el corto plazo se le dé una solución.

El presente trabajo tiene dos objetivos principales, los que a su vez se discutirán en dos apartados. El primero es deducir cuál es la contribución a la definición del problema implícita en los informes de la Comisión Selecta y el proyecto Reagan sobre inmigración. Este análisis parte de un esquema que presenta la visión predominante sobre esta cuestión antes de que se creara la Comisión en 1979, para luego proceder a identificar los elementos nuevos

* El Servicio de Inmigración y Naturalización, dependencia del Departamento de Justicia (Procuraduría General), es el organismo encargado de poner en práctica la Ley de Inmigración de Nacionalidad. Sus responsabilidades son varias, incluyéndose entre ellas la admisión de migrantes y no inmigrantes, la naturalización de extranjeros, y la deportación de aquellos que violan la Ley de Migración. La Patrulla Fronteriza (*Border Patrol*), organización dependiente del SIN, se encarga de la vigilancia fronteriza y de la expulsión de indocumentados.

¹ Véanse las fuentes en la bibliografía: (4) y (13).

² La fraseología es de Warren Sanderson (58).

³ Al respecto, véanse: (10), (30), y (85) pp. 1, 12.

** Se entiende por "discurso político oficial sobre la inmigración de indocumentados" aquel proceso de discusión política que se da entre varias esferas del gobierno estadounidense. Las fuentes principales para analizar este discurso son tres: los informes del gobierno estadounidense sobre el tema (como los de la Comisión Selecta), las audiencias (*hearings*) llevadas a cabo por el Congreso al respecto, y, en menor medida, las notas periodísticas de las declaraciones sobre el tema planteadas por actores políticos gubernamentales. Generalmente este discurso ha reforzado las percepciones del público norteamericano respecto del tema, aunque sus planteamientos tienden a ser más sofisticados y coherentes.

la definición del problema presentes en el discurso político oficial a partir de 1981. El segundo objetivo es el análisis del contenido e implicaciones de las recomendaciones de la CSPIR y de la administración Reagan. Dicho análisis, contemplado en el segundo apartado, hace hincapié en aquellas propuestas que pretendieron reducir el flujo de indocumentados y que atañen más directamente a los intereses de México.

1981: hacia una nueva definición del problema de la migración

EL VIEJO "CONSENSO INFORMADO"

En ocasiones, en el debate político sobre cuestiones de interés común surge una visión predominante del "problema" y, con ello, la discusión se centra no tanto en el contenido *per se* como en las respuestas políticas al mismo. En tales casos, algunos elementos del contenido del problema están implícitos en las medidas propuestas, pero son éstas últimas, no los primeros, las que se someten a discusión. Este planteamiento, ya señalado por varios autores para el caso de la migración de indocumentados, ha sido retomado por Gerald López en un trabajo reciente.⁴

Para analizar las contribuciones respectivas de la CSPIR y la administración Reagan a la definición del "problema", habría que exponer esquemáticamente el contenido implícito del problema tal como se definía antes de existir la Comisión Selecta. Nos apoyamos en el análisis que desarrolla López para inferir la visión predominante en el debate y en el discurso políticos norteamericanos sobre la migración de indocumentados en el decenio de los setenta.

López señala algunas de las hipótesis centrales implícitas en esa definición del "problema" y advierte que, además de sostener decididamente que el objetivo a lograr era reducir el flujo migratorio no documentado, la definición nutrió algunas opiniones del público al respecto. La coherencia interna y la hegemonía de dicha definición hizo que López acuñara el término "consenso informado" (*informed consensus*) para referirse a ella, aunque por otro lado señala que tal "consenso" ni fue monolítico ni realmente estaba bien informado.

La visión contenida en el "consenso informado" puede sintetizarse en cuatro hipótesis principales⁵:

1) *El volumen de la migración de indocumentados a Estados Unidos, compuesta primordialmente por mexicanos, era "demasiado elevado", y*

⁴ Véase: (34).

⁵ Nuestra forma de organizar las hipótesis del "consenso informado" no es la misma empleada por López, aunque gracias a su trabajo, fue posible desarrollarlas de esta manera.

estaba creciendo "rápidamente". Esta hipótesis tiene dos componentes interrelacionados pero analíticamente distinguibles. El primero es un argumento normativo: la migración de indocumentados es un fenómeno jurídicamente inaceptable, ya que se trata de la violación de leyes migratorias norteamericanas. El segundo es un argumento empírico: el número de personas involucradas en este fenómeno es suficientemente grande como para requerir una respuesta política pues no puede aceptarse que un gran cantidad de extranjeros violen sistemáticamente dichas leyes. Las cifras que se manejaban en 1974 suponían la existencia de una población de "extranjeros ilegales" de 6 o 7 millones y tal vez de 10 o 12 millones⁶; estas estimaciones carecían de apoyo empírico.⁷ Sin embargo, a fuerza de ser repetidas, se convirtieron en parte del bagaje ideológico del "consenso informado", y perduraron aun después de haberse demostrado empíricamente que no eran las correctas.

2) *El crecimiento excesivo de la población indocumentada se debe, en parte, a la carencia de personal y de recursos materiales suficientes para vigilar la frontera con México.* Esta hipótesis retoma el argumento central de los voceros del SIN, en el sentido de que era indispensable incrementar el presupuesto de esta dependencia para detener en la frontera la inmigración de indocumentados.

3) *Las determinantes económicas de la migración son básicamente la escasez de empleos o la pobreza relativa en los países de origen y la oferta de empleo en Estados Unidos.* Esta hipótesis es una versión del modelo basado en los factores de "rechazo" y "atracción" como explicación de la migración de mano de obra.

4) *La población indocumentada tiene efectos nocivos sobre la economía y sociedad norteamericanas.* Entre otras cosas, este punto de vista sostiene que la presencia de los indocumentados provoca el desempleo de algunos trabajadores norteamericanos y que, en esa medida, incrementa indirectamente el gasto público en seguridad social.⁸

⁶ Estas fueron las cifras que Chapman publicó en 1974, (13).

⁷ Una crítica de las especulaciones presentadas por Chapman y otros durante los años setenta aparece en: (67). Por otra parte, cabe señalar que estas especulaciones se basaban en el supuesto —sin fundamento empírico— de que solamente una pequeña fracción de los que cruzaban era detenidos en la línea. Por ejemplo, en 1975 se supuso que el SIN detenía uno de cada tres indocumentados que cruzaban, por lo que "tal vez 2.4 millones de extranjeros podrán haber entrado ilegalmente" en el año anterior (57), p. 29. El supuesto de los "millones" se basó, a su vez, en otro supuesto: el de que, una vez que pasaban más allá de la zona fronteriza, los indocumentados no regresaban a México por cuenta propia. Un estudio de este autor (25), p. 442, estima que el crecimiento *neto* de la población mexicana indocumentada apenas alcanzó el 8 % de las entradas totales para el período de 1972 a 1976.

⁸ Chapman (13) planteó hipótesis aún más simplistas sobre los efectos económicos de la población indocumentada. Pero la visión del "consenso informado" generalmente usó argumentos más sofisticados que éstos y que los de la prensa. Un espectro de opiniones de estos años aparece, o se comenta, en: (28), (29), (34), (43), (45), pp. 41-46, (82), (89).

La visión representada por las cuatro hipótesis no era del todo nueva en los años setenta,⁹ sino que constituía en realidad una versión más sofisticada del tema ya presentada en épocas anteriores. Es claro que había la visión de que el problema era serio y que requería respuestas, aunque tuviesen un alto costo político interno. La importancia política del problema aumentó al iniciarse el decenio pasado; por otro lado, la mayor parte de los intentos de legislación anteriores a la Comisión Selecta, incluyendo el fallido "Plan Carter" de 1977, incorporaron a las hipótesis arriba mencionadas en la definición implícita del problema.

EL "PROBLEMA" DE LA MIGRACIÓN INDOCUMENTADA: LA VERSIÓN DE LA COMISIÓN SELECTA

Después de analizar una serie de estudios sobre el volumen, características y consecuencias de la migración de indocumentados, la Comisión Selecta concluyó con un planteamiento muy similar al del "consenso informado". No obstante admitir que los volúmenes estimados de la migración eran inferiores a los esperados —reconocimiento que aparece más explícito en el informe de *staff* de la Comisión—,¹⁰ adoptó la hipótesis de que el volumen migratorio era "demasiado elevado". Las consecuencias más inmediatas de esa postura fueron, implícitamente, reducir el nivel del volumen considerado como "aceptable", al mismo tiempo que se admitió explícitamente que el gobierno había "perdido el control" sobre el flujo migratorio.¹¹

Asimismo, la Comisión Selecta, a través de su informe final, aceptó el resto de las hipótesis antes señaladas, aunque con ciertos cambios de énfasis y terminología. Esto es, se aceptó la explicación que el viejo consenso ofrecía sobre el crecimiento de la población de indocumentados. En este sentido, se consideró que el crecimiento se debía tanto a los factores económicos de "atracción" y "rechazo" como a la carencia de personal y recursos materiales suficientes para vigilar bien la frontera con México.¹² Finalmente, se aceptó el argumento de que la población indocumentada tenía "efectos nocivos" sobre la sociedad norteamericana, aunque hubo cambios en la definición empírica de esos efectos.

El hecho de introducir cambios en el contenido empírico de esta cuarta hipótesis —los efectos "nocivos" de la migración— merece subrayarse ya que, según la visión del "consenso informado", su existencia prácticamente no requería demostración. Así, los informes de la Comisión Selecta aluden a argumentos como la competencia laboral entre migrantes y nativos. Pero la CS-PIR hizo menos énfasis en éstos, sobre todo porque los estudios reseñados mostraron que la cuestión empírica era más compleja y difícil de comprobar de lo que parecía. Los efectos "nocivos" sobre la economía y sociedad norte-

⁹ Véanse: (5), (24).

¹⁰ Véase: (76), pp. 482-483.

¹¹ Véase: (75), pp. 10-12, 41-42, 59-60.

¹² *Ibid.*, pp. 30-32, 35-45.

americanas resultaron poco convincentes: si bien por una parte algunos indocumentados utilizaban servicios públicos y desplazaban a trabajadores nacionales, por otra parte contribuían al pago de impuestos y creaban empleos a través de su presencia en el mercado. Después de esforzarse para encontrar algo que decir, en términos empíricos, sobre los efectos de la presencia de indocumentados, los redactores del informe final tuvieron que calificar sus resultados como "inconclusos".¹³

La ambigüedad en los resultados de los estudios —o en su interpretación por la Comisión Selecta—¹⁴ tuvo dos consecuencias. En primer lugar, si por un lado la CSPIR hizo menos énfasis en la cuestión de los efectos económicos de la migración indocumentada, por el otro no rechazó abiertamente los argumentos economicistas del "consenso informado". Por tanto, aunque la hipótesis sobre los "efectos nocivos" no haya encontrado apoyo empírico en los estudios elaborados hasta entonces, la Comisión no hizo ningún esfuerzo por cuestionar los mitos que circulaban en la prensa y que reforzaban la opinión pública respecto a la "amenaza" de los indocumentados. No sorprende, entonces, que antes y después de la CSPIR, las viejas acusaciones de que los indocumentados provocan el desempleo y constituyen una carga pública, han circulado y siguen teniendo credibilidad, por lo menos entre el público lector de periódicos.¹⁵

En segundo lugar, la CSPIR tuvo que elegir entre cambiar la definición normativa del "problema" o buscar otros argumentos para apoyarla. He aquí la verdadera contribución de la CSPIR al discurso político sobre indocumentados en 1981: encontró otro razonamiento, el anterior al de los supuestos efectos económicos negativos, para apoyar la tesis normativa de que la migración de indocumentados es un problema serio.

Después de señalar lo "inconcluso" de los resultados antes mencionados, el texto del informe abrió un nuevo apartado de "efectos perniciosos"¹⁶ provocados por la inmigración de indocumentados:

Lo más serio [del asunto] es que la ilegalidad se reproduce a sí misma. La presencia de un número sustancial de extranjeros ilegales/indocumentados en Estados Unidos ha resultado, además de un desprecio por la ley de inmigración, en la violación de las leyes sobre el salario mínimo y de la protección laboral, así como de leyes en contra del contrabando humano. Mientras la migración indocumentada siga burlándose de la ley de inmigración, sus efectos más devastadores serán el desprecio que reproduce para otras leyes norteamericanas.¹⁷

¹³ *Ibid.* pp. 36-41, (76), pp. 504-530.

¹⁴ Varios investigadores estarían de acuerdo con los planteamientos de Julian Simon (60), de que desde el punto de vista estrictamente económico, los inmigrantes —tanto documentados como indocumentados— contribuyen con más de lo que toman a la economía estadounidense. El autor concluye: "Si es que simplemente no queremos recibir más 'extranjeros' entre nosotros, digámoslo, pero no justifiquemos nuestra xenofobia con argumentos económicos equivocados".

¹⁵ Véase, como ejemplo, la serie de reportajes escritos por Robert Press en *The Christian Science Monitor*, y que se inició el 18 de enero de 1982, así como la columna de Boyarsky (1).

¹⁶ Véase: (75), p. 41.

¹⁷ *Ibid.*, p. 42.

Como puede percatarse, la cuarta hipótesis del viejo consenso se substituyó con el argumento de que la migración es indeseable porque ocurre fuera de los límites establecidos por la ley. De ahí que, no obstante el carácter “inconcluso” de la interpretación de las consecuencias económicas de la migración indocumentada, los efectos morales adversos fueron “claros” y contundentes. La “nueva” etapa en el discurso político inaugurada por la Comisión consistió en el retorno a argumentos bastante más viejos que los del “consenso informado”.

Al terminar su análisis, el informe de la Comisión sin titubeo alguno calificó el “problema” como “serio”. Dos —tal vez tres— de los comisionados cuestionaron dicho calificativo en sus testimonios anexos al informe,¹⁸ pero la visión de la mayoría fue decisiva:

La Comisión Selecta acuerda que inmediatamente deben tomarse medidas para reducir el flujo migratorio legal/indocumentado. De no tomarse, el problema empeorará. Otros más entrarán ilegalmente a EE.UU., los obreros norteamericanos seguirán resintiéndose los efectos de la competencia de esta mano de obra barata, y la presión que el desprecio a la ley ejerce sobre la cohesión de la sociedad, seguirá aumentando.¹⁹

El informe del *staff*, entregado después del informe de la Comisión, reforzó esta visión del problema a la vez que matizó sus argumentos empíricos implícitos.

Hasta aquel momento en que el gobierno [norteamericano] se comprometa seriamente a hacer cumplir las leyes [migratorias], la migración ilegal continuará socavando los valores más esenciales de la nación: la integridad de la ley y la dignidad fundamental del individuo. Es este socavamiento de valores nacionales lo que realmente constituye la amenaza [de la migración indocumentada] a la sociedad norteamericana, y no sus efectos en el mercado de trabajo o en la utilización de servicios sociales.²⁰

El argumento de que la migración indocumentada constituye una “amenaza a la sociedad norteamericana” se basó esencialmente en planteamientos normativos, no empíricos.²¹ El hecho de que la Comisión insistiera en encontrar un “problema” después de que los planteamientos empíricos fracasaron, se debió a que en el fondo el problema no era, ni es, técnico sino político.

¹⁸ Uno de esos comisionados, Rose Matsui Ochi, criticó la visión mayoritaria de la CSPIR en un testimonio anexo al informe final (75), pp. 382-383: “No se ha presentado ninguna evidencia en el sentido de que la migración de indocumentados sea una calamidad nacional, y que perjudique los intereses del pueblo norteamericano como para justificar las medidas represivas propuestas”.

¹⁹ Véase: (75), p. 42.

²⁰ Véase: (76), p. 560.

²¹ En ningún momento se propuso el *staff* —o la misma comisión— la tarea de investigar la afirmación gratuita de que la migración de indocumentados ataca los valores centrales y la moral de la sociedad norteamericana. En este sentido, es obvio que la afirmación no debe tratarse como una hipótesis empíricamente verificable, sino como una acusación con un valor netamente simbólico.

Ahora bien, ¿por qué llegó la CSPIR a insistir en que había un problema serio pese a no encontrar la evidencia esperada para sustentar ese punto de vista? ¿Por qué hubo continuidad en el contenido normativo del “problema” después de demostrar la debilidad de las evidencias empíricas? Se puede encontrar una respuesta parcial a estas preguntas si consideramos la realidad de contexto político en que la Comisión formuló y planteó sus recomendaciones.

En relación al asunto de los indocumentados, a través de su estudio y recomendaciones, la Comisión Selecta tenía que alcanzar dos objetivos que, en ese caso, resultaron contradictorios. En primer lugar debía verificar la validez de las hipótesis del “consenso informado”, y obtener información para sustentar mejor una política que redujera el flujo de indocumentados. En segundo lugar le correspondía la tarea de recomendar una política que fuese aceptable tanto al propio Congreso como a la opinión pública norteamericana y a los intereses especiales que podrían ser afectados por la misma. El conflicto entre esos dos objetivos reside en el hecho de que las percepciones del público sobre el fenómeno no corresponden a las realidades conocidas por varios actores gubernamentales. La continuidad en el contenido normativo de la definición del problema fue producto de la necesidad política de responder a las percepciones del público.

No se requiere ser cínico para esperar que las cosas fuesen así. Desde sus inicios, la Comisión subordinó el objetivo de conocer las realidades del fenómeno a la necesidad de responder a las percepciones que ya tenía el gran público sobre el mismo. Al iniciar sus labores en 1979, la CSPIR tomó la decisión de no llevar a cabo una encuesta nacional de inmigración diseñada para dar respuesta clara a las cuestiones empíricas más controvertidas sobre los efectos de la migración de indocumentados. La decisión fue notable por su justificación y por el reconocimiento apriorístico de sus consecuencias. Para justificarla, en un informe preliminar la Comisión recurrió al argumento de que no había tiempo para realizar tal tipo de encuesta (aunque los miembros de la Comisión en su capacidad de legisladores clave podrían haber conseguido una extensión del período). También se expresó escepticismo sobre la posibilidad de obtener mejor información acerca de la población de indocumentados.²² Finalmente, la Comisión admitió de antemano que sus recomendaciones sobre el tema de indocumentados — mismo que supuestamente ocupaba “un lugar privilegiado en el orden de temas a tratar” — estarían basadas en “información fragmentaria”.²³

La decisión de no llevar a cabo una encuesta nacional de inmigración, pero sí de realizar estudios “de gabinete” para analizar el tema de los indocumentados, pudo deberse a que desde un principio los comisionados tenían la plena seguridad de que sin mayor esfuerzo serían corroboradas las hipótesis del viejo consenso. Independientemente de la explicación, sería difícil evitar

²² Véanse: (73), pp. 6, 8-9, (76), pp. 478-480. Una visión que implícitamente critica el argumento de que no puede obtenerse mejor información mediante una encuesta nacional en EE.UU. está expuesta por David North (53), p. 126.

²³ Véase: (73), p. 10.

la conclusión que la CSPIR eligió: “escuchar cuidadosamente los sentimientos expresados por el público”,²⁴ mientras aseguraba que mediante su labor limitada de investigación las hipótesis del viejo “consenso informado” no estarían expuestas a la prueba de fuego, es decir, de la confrontación con la realidad.

Si bien a través de sus decisiones tempranas la Comisión Selecta mostró un interés condicionado por llevar a cabo investigaciones sobre el tema de los indocumentados, por otra parte aceptó que ya tenía un compromiso ideológico previo respecto de las consideraciones normativas del tema. De hecho, esto no debe sorprender. Al iniciar sus labores la Comisión partió del presupuesto de que “la ilegalidad, cualquiera que fuese, es inaceptable”.²⁵ Por lo que en su primer informe de labores sus preguntas fueron de tipo operativo: ¿Cómo diseñar una política realista para reducir el flujo de indocumentados? ¿Cómo tratar el asunto de que había X millones de indocumentados ya establecidos en la sociedad norteamericana?²⁶ Pero si todo esto es comprensible dentro del contexto político en que trabajaba, no deja de sorprender que — por lo menos si juzgamos a partir de sus informes — la CSPIR no se planteara el grado de la seriedad del problema que iba a abordar como una interrogante central, sino que simplemente lo tomó como un supuesto que no se discute.

Así, cuando la CSPIR entregó su informe final en 1981, ya estaba comprometida desde antes con una definición normativa del problema.²⁷ Al reseñar los estudios existentes se encontró que, al contrario de lo que se esperaba, éstos no apoyaban de manera concluyente las tesis economicistas del “consenso informado” sobre los efectos de la inmigración. Pero como el informe del *staff* bien lo señaló, no era necesario demostrar que los efectos económicos de la inmigración sean catastróficos y negativos para justificar la toma de decisiones al respecto, aunque éstas impliquen un alto costo político. Lo que realmente se requería era plantear y definir el problema “técnico” como uno de orden “político”.

LA VERSIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN REAGAN SOBRE EL “PROBLEMA”

En sus recomendaciones de julio de 1981, la administración Reagan señaló que compartía la visión de la Comisión Selecta en torno al tema de los trabajadores indocumentados. Aceptó la hipótesis de que el volumen de la migra-

²⁴ *Ibid.*, p. 11, (74).

²⁵ Véase: (73), p. 5.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Al resumir los hallazgos de las audiencias en las que participó el público durante sus primeros meses de actividades, la Comisión mencionó: “Existe una creencia ampliamente difundida entre el público norteamericano de que es mala para la sociedad la presencia de un número sustancial de extranjeros ilegales en Estados Unidos, independientemente de su efecto sobre la economía. Las razones de tal suposición son: que los indocumentados son vulnerables de ser explotados; que son víctimas fáciles de criminales; que no reportan problemas de salud; que muchos de sus niños no asisten a la escuela; y que su presencia socava la confianza en la capacidad del gobierno para aplicar consistente y equitativamente las leyes del país”. (73), p. 14.

ción era “demasiado elevado”. Asimismo aceptó la hipótesis de que ello debía, en parte, a la carencia de personal de vigilancia y de recursos para hacer cumplir las leyes migratorias norteamericanas. Además, tomó como suya la explicación de que la atracción de la oferta de empleos en EEUU, combinada con la escasez de trabajo en México y otros países, explicaban la migración de indocumentados. De la primera a la tercera hipótesis central del “consenso informado”, la definición técnica del problema proporcionada por la CSPIR, coincidió igualmente con la de la administración.²⁸

Ahora bien, como se mostró anteriormente al tratar la cuarta hipótesis hubo un problema, pues la CSPIR había aceptado el hecho de que no podía verificar empíricamente y por ello se replanteó el problema en términos puramente normativos. La administración Reagan, sus voceros, tampoco preocuparon por presentar pruebas concretas para apoyar el argumento de que la migración de indocumentados “amenazaba” el estado moral de la sociedad norteamericana. La administración simplemente sustituyó esta cuarta hipótesis del “consenso informado” por una argumentación más sencilla y directa. Por una parte vinculó el fenómeno migratorio con la idea de que EE.UU. “había perdido el control de sus fronteras”.²⁹ Por otra parte subrayó que un sondeo entre el público norteamericano mostraba el apoyo a medidas drásticas (*an all out effort*) para detener el flujo de indocumentados.³⁰ De esa manera, la administración Reagan sostuvo que no era necesario echar mano de los viejos argumentos economicistas —o de los planteamientos técnicos— para justificar las medidas “drásticas” que resolvieran el “problema”.

El hecho de que el paquete legislativo que Reagan presentó en julio 1981 adoptara una definición del problema tan similar a la de la CSPIR representó en realidad un cambio de opinión significativo en la línea manejada hasta ese entonces por la administración. Desde antes de que asumiera presidencia, personas allegadas a Reagan habían planteado públicamente la necesidad de adoptar una política migratoria más abierta, especialmente con México, justamente como una vía de mejoramiento de las relaciones gubernamentales México-Estados Unidos.³¹ Días después de que la CSPIR entregara su informe, Reagan señaló que buscaría poner en marcha un programa de trabajadores temporales, mismo que permitiría asegurarle una “válvula de escape” al sistema político-económico mexicano. “Si cerramos esa válvula de escape”, argumentó el mismo presidente frente a un auditorio nacional de televisión, “podríamos desestabilizar a México y por lo demás, no convendría a nuestros intereses”.³²

En vísperas de la reunión Reagan-López Portillo, de junio de 1981, un m

²⁸ Véase el texto de las declaraciones del Procurador General William French Smith al presentar el “Plan Reagan” al Congreso en las audiencias del 30 de julio, 1981. (68), pp. 71-76.

²⁹ *Ibid.*, p. 72, (80), p. 18.

³⁰ Véase: (68).

³¹ Véase: (63).

³² Véase: (17), p. 13.

morándum de la Casa Blanca fue revelado a *The New York Times*; éste contenía los argumentos ya citados para justificar un programa de trabajadores temporales. El documento sostenía que dicho programa legalizaría un flujo de trabajadores percibido como de "beneficio mutuo" para ambos países, y que podría mejorar las relaciones México-Estados Unidos dentro del marco de "un acuerdo de América del Norte".³³ Si tomamos en cuenta que la línea del Partido Republicano tiene dos vertientes sobre el tema de inmigración,³⁴ podemos concluir que la orientación de la Casa Blanca durante estos meses, fue claramente de apertura hacia la migración.

Sin embargo, ya sea por el estudio del Grupo de Trabajo o por la dinámica misma que se dio en la relación entre los asesores del presidente y ciertos grupos de presión, la visión que al final predominó en la elaboración del plan Reagan fue precisamente la de la otra vertiente. Es difícil explicar este cambio tan completo solamente a través de las fuentes disponibles al público. Una posible explicación radica en el hecho de que el Grupo de Trabajo se percató de que ir contra la corriente — es decir, favorecer una política de apertura —, tendría un alto costo político. Otro factor que pudo haber pesado fue el hecho de que varios representantes del gobierno mexicano expresaron entonces poco entusiasmo sobre la propuesta Reagan, a pesar de que ésta fue justificada con el argumento de que mejoraría las relaciones bilaterales al admitir legalmente un cierto número de trabajadores temporales.³⁵

Cuando el plan Reagan sobre inmigración se propuso en el Congreso a fines de julio de 1981, fue posible constatar cómo las visiones de la CSPIR y del viejo "consenso informado" influyeron significativamente el discurso político oficial de la nueva administración. Es cierto que en sus declaraciones a la prensa, Reagan mencionó dos argumentos que no encajaban bien con lo que sus funcionarios estaban declarando ante el Congreso. Señaló que "tanto EE.UU. como México se han beneficiado por el trabajo de mexicanos en Estados Unidos", y también que "en números considerables, los inmigrantes ilegales han llegado a ser miembros productivos de nuestra sociedad y una parte esencial de nuestra fuerza de trabajo".³⁶ Pero hasta ahí quedó la argumentación; ningún miembro de la administración trató de justificar esas afirmaciones o de incorporarlas en el discurso político que planteaban. Tampoco se intentó plantear el argumento de que el "problema" de los indocumentados se había exagerado en el informe de la CSPIR y en los medios de difusión. Incluso un vocero del Presidente contradujo abiertamente la idea de que México necesitara una "válvula de escape" en relación a su mano de obra desempleada o subempleada.³⁷

³³ El reportaje de *The New York Times* se reprodujo en: (20), pp. 4, 20.

³⁴ Véase: (2).

³⁵ Véase: (72), pp. 16, 19, (61), (81), pp. 21, 140.

³⁶ Véase: (49), p. 9.

³⁷ Este funcionario fue el subsecretario de Estado, Diego Asencio, al responder las preguntas del Senador Simpson: (80), pp. 40-41.

EL NUEVO ENFOQUE

Cualquier observador del debate político norteamericano durante los años treinta podría haber llegado a la conclusión de que el "problema" de los indocumentados era susceptible de una definición técnica: cuántos había, cuáles eran los efectos económicos de su presencia, etc. Sin embargo, después de los planteamientos de la CSPIR y de lo hecho por la administración Reagan quedó en claro que si bien todavía se siguen discutiendo las cuestiones empíricas acerca de la composición y de las consecuencias del flujo migratorio, esta discusión repercute poco en la caracterización normativa y política del "problema". El contenido político del mismo puede deducirse de las aproximaciones de la CSPIR y de la administración en 1981, pero resulta que los nuevos términos de la discusión son más claros si se vuelve la atención a algunos argumentos planteados en 1982.

Del informe de la Comisión, de las declaraciones de los asesores de Reagan, de los planteamientos de un nuevo proyecto de ley llamado Simpson Mazzoli introducido en marzo de 1982,³⁸ y de otros argumentos recién publicados,³⁹ puede inferirse que se ha avanzado hacia una nueva etapa en el contenido del discurso político oficial norteamericano en torno a los indocumentados. Esta nueva etapa tiene relación con preocupaciones políticas que pueden englobarse bajo tres rubros: aquéllas relacionadas 1) con los límites económicos y demográficos de la sociedad norteamericana para absorber sus problemas a nuevos inmigrantes; 2) con los cambios en el origen nacional de los inmigrantes, tanto documentados como indocumentados; y 3) con la soberanía y buena administración de la ley y la política migratorias norteamericanas.

La primera preocupación —la de los límites de absorción demográfica de la sociedad norteamericana respecto de la inmigración— es producto de una confluencia de factores coyunturales en que las percepciones dominantes norteamericanas resaltan la escasez de recursos y oportunidades económicas. Esta preocupación aparece tanto en la introducción escrita por Theodore M. Hebergh, presidente de la Comisión, como en el texto del informe correspondiente. Se subraya aquí que la protección de los intereses nacionales requiere de la imposición de restricciones cuantitativas a la inmigración, ya que "existen límites en la capacidad de este país para absorber adecuadamente a grandes números de inmigrantes".⁴⁰ Además, en dicho informe se indica que la admisión de grandes números de inmigrantes pospondrá el momento en que los EE.UU. pueda llegar a una población "estable".⁴¹ Mediante estos plante

³⁸ El Senador introdujo la S. 2222 el día 27 de febrero de 1982, mientras que el representante Mazzoli presentó otro proyecto idéntico, el H. R. 5872, en la Cámara de Representantes en marzo; (39), (50), (88).

³⁹ Ejemplos: (27), (33), (42), (62), (64).

⁴⁰ Véase: (75), pp. 5, 7, 9.

⁴¹ *Ibid.*, p. 103. Evidentemente se refiere al momento en que la población de Estados Unidos alcance un crecimiento cero.

mientos la Comisión Selecta simplemente expresó el pesimismo dominante en torno al futuro de la economía de Estados Unidos. Se trata de una variante de la hipótesis antes señalada sobre los efectos económicos negativos de la migración de indocumentados, aunque planteada para los inmigrantes en general. En el fondo de estos planteamientos hay un enfoque neomaltusiano o, como lo señala Lester Thurow, indicarían que la sociedad norteamericana se encuentra en una situación en que la toma de decisiones presenta cada vez más problemas políticos del tipo "suma cero".⁴²

La segunda preocupación, la de los cambios en el origen nacional de los inmigrantes, está fuertemente vinculada al predominio de un idioma — el castellano — y a la percepción de que la integración lingüística y cultural de los inmigrantes a la sociedad norteamericana es lenta. El texto del informe se refiere implícitamente a ello cuando califica de "subclase" a algunos indocumentados, y también cuando considera los cambios en el origen étnico de los inmigrantes, las "tensiones sociales" resultantes de altos volúmenes migratorios, y finalmente cuando justifica el requisito de dominar el idioma inglés para adquirir la ciudadanía estadounidense argumentando que el idioma es el "unificador" de la sociedad.⁴³ Este tipo de argumento que se basa en el origen nacional de los inmigrantes para justificar su restricción, no es nuevo. Pero como puede verse en el informe de la CSPIR y en otras fuentes cercanas al discurso político oficial, se le han encontrado nuevas vestiduras a un viejo argumento. Mediante la utilización de éstas, la Comisión dio a conocer que si bien oficialmente se acepta la postura de que la discriminación es inaceptable, al menos en teoría, en términos concretos las preocupaciones sobre el origen nacional de los inmigrantes se consideran legítimas si se justifican con argumentos distintos.

En su testimonio individual anexo al informe, el Senador Alan K. Simpson fue más claro en la expresión de esta preocupación. Simpson preside actualmente el subcomité encargado del diseño de una legislación migratoria. Como coautor del proyecto Simpson-Mazzoli, Simpson ha emergido como uno de los actores políticos clave en esta discusión. Como excomisionado de la CSPIR, Simpson señaló que la mayoría de los inmigrantes en la actualidad proceden de países latinoamericanos y asiáticos, y recalcó el hecho de que los primeros tienden a conservar el uso del castellano y su nacionalidad original, por lo que se les acusa de no integrarse bien a la sociedad norteamericana. Después de mencionar los efectos que dicho cambio puede tener sobre la composición étnica de EE.UU. en el largo plazo, él concluye: "si el separatismo lingüístico y cultural llega a rebasar ciertos límites, con el paso del tiempo, la unidad y estabilidad política de la nación estarán en peligro".⁴⁴

⁴² Véase: (65).

⁴³ Véase (75), pp. 41, 95-97, 103, 289.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 410-413. Las preocupaciones de Simpson sobre la futura composición étnica de la sociedad norteamericana constituyen una expresión oficial, un poco matizada, de un argumento que antecede la Comisión. Sin remontarnos al pasado lejano, podríamos recordar los dos

La última preocupación — la de la soberanía y buena administración de la ley y política migratorias — es la más reciente y la más difícil de explicar, y potencialmente la que plantea las consideraciones políticas más significativas. Son pocos los que han aludido a la relación que el fenómeno de la inmigración tiene con la soberanía de EE.UU. utilizando los términos empleados por Sylvia Ann Hewlett en *Foreign Affairs*: “Esto constituye una violación flagrante de nuestra soberanía, ya que el control de la entrada de extranjeros es uno de los dos o tres atributos universales de los estados nacionales”.⁴⁵ La razón por la cual no se ha insistido mucho en el uso de estos términos, aunque desde 1974 se haya planteado la imagen de la “invasión silenciosa”, puede ser el hecho de que no hay amenaza a la soberanía norteamericana. En caso contrario, no le quedaría otra alternativa a EE.UU. que la de disponer de sus fuerzas armadas para detener la entrada de indocumentados.

La preocupación sobre la “protección de la soberanía” se justifica a otro nivel y se le manipula, ante todo, como el potente símbolo que es. De hecho, una de las principales — y pocas — contribuciones de la administración Reagan al debate fue la introducción explícita de ese símbolo al discurso político oficial mediante su caracterización del problema como uno en que lo que está en juego es “haber perdido el control de las fronteras” de Estados Unidos. La administración pretendía lograr así dos objetivos. En primer lugar reforzar la idea de que la cuestión de los indocumentados es un “problema serio”. En segundo lugar buscar la aceptación de la idea entre la opinión pública con el fin de conseguir un apoyo suficientemente fuerte para lograr la imposición de su política migratoria. La Comisión Selecta ya se había acercado a este tipo de planteamiento y con el mismo objetivo cuando hizo referencia a la necesidad de “controlar la inmigración” y de tomar medidas que protegieran el “interés nacional”.

La respuesta que propusieron tanto la CSPIR como la administración Reagan al problema del control del flujo migratorio consistió en la aprobación de una nueva legislación y en el mejor cumplimiento de las leyes existentes. En su crítica del viejo “consenso informado”, López señala que también

“escenarios” planteados por Richard Downes en 1977 (15) sobre las consecuencias de la migración voluminosa de indocumentados. En este sentido, la entrada a una nueva etapa de discusión en 1981 parece ser la incorporación en el discurso oficial de argumentos que ya en 1977 parecerían extremistas.

⁴⁵ Véase: (27), p. 360. McCarthy y Ronfeldt (42), p. 16, plantean, aunque en términos más moderados, un argumento similar: “Como es evidente, por las reacciones del Tercer Mundo a la inversión extranjera y transferencia de tecnología, que los flujos mundiales dan lugar a preocupaciones serias respecto a sus efectos intensivos sobre la independencia y soberanía nacionales, y en capacidad de absorción de la sociedad. En términos generales, Estados Unidos ha tomado su soberanía e independencia como hechos, evitado pensar y discursar en términos explícitamente nacionalistas. Ya no disponemos de ese lujo. Ello no justifica el chovinismo, pero en vista de los peligros que la interdependencia le plantea a nuestra soberanía, y los que la inmigración no controlada y un concepto debilitado de la ciudadanía representan para la naturaleza de nuestra sociedad, queda claro que los diseñadores de la política no pueden ignorar las cuestiones más generales del interés nacional a la vez que tratan de satisfacer a grupos de interés en competencia”.

ésta fue la respuesta contemplada en aquellos años, misma que comparó con la concepción político-jurídica del “conservador-burocrático” al que se refirió Karl Mannheim. “Como el conservador burocrático, el consenso informado supone que la ley puede controlar el comportamiento humano y busca respuestas para la masiva erupción de procesos sociales en su capacidad de prohibirlas mediante la legislación”.⁴⁶ En este sentido, aunque hubo algunos cambios en la definición del “problema” desde el viejo consenso, se nota cierta continuidad en la forma de aproximarse al problema del “control” de la migración, no obstante la vinculación posterior de dicha cuestión con la soberanía.

Pero la relación entre el problema de los indocumentados y la soberanía se extiende más allá del control sobre el flujo mismo. De hecho, el símbolo de la soberanía y otros conceptos relacionados, surgieron como producto de la “parálisis política” que afectaba al gobierno norteamericano. La necesidad de “controlar las fronteras” también es un símbolo, ya que el fenómeno de la migración de indocumentados ha sido interpretado como un síntoma de la incapacidad del gobierno norteamericano para administrar bien sus leyes y políticas. Como el informe de la Comisión señala, es la *política* de inmigración lo que está “fuera de control”.

La migración de indocumentados en los setenta y ochenta se ha desarrollado en un ambiente en donde se subraya el hecho de que el sistema político norteamericano presenta síntomas de una disminución de su capacidad para enfrentar y resolver cuestiones controvertidas en general y no únicamente la de los indocumentados. En un artículo reciente, William Pfaff aludió a esta limitante cuando se preguntaba si Estados Unidos no estaría convirtiéndose en un país “no gobernable”. La enfermedad que afecta a ese país, según Pfaff, es una balcanización interna, producto de la polarización dentro de la sociedad y del surgimiento de facciones y de grupos de presión muy fuertes. Los síntomas de este mal pueden verse en la impotencia del Poder Ejecutivo:

El Presidente cada vez más se parece a un emperador barroco — un Habsburgo — reinando sin éxito sobre provincias irreconciliables: intereses insurgentes de corporaciones y particulares; comunidades morales e ideológicas ferozmente intolerantes entre sí.⁴⁷

Esta caracterización de la parálisis política podría aplicarse bien al tema de indocumentados y a otros que han adquirido importancia en los últimos años. Pfaff se pregunta si la democracia estadounidense misma ha perdido su proyecto original, y tal observación permite subrayar que la cuestión de los indocumentados puede vincularse — incluso en el discurso político oficial — con la de la soberanía porque el problema se percibe, independientemente de sus

⁴⁶ López (34), p. 630, matiza este argumento para el caso del viejo consenso, ya que éste también tomaba en cuenta a los factores económicos que estaban detrás de la migración. Este matiz también sería aplicable para el caso de la Comisión Selecta, aunque no tanto para el caso del “Plan Reagan”.

⁴⁷ Véase: (54).

consecuencias económicas y sociales en el corto plazo, como un reto a la administración de las políticas y las leyes migratorias norteamericanas.

Después de analizar las implicaciones políticas del "nuevo" discurso político oficial en torno al problema de los inmigrantes indocumentados, es claro que éste entró a una nueva etapa en la cual se continúa calificándolo de "problema serio", independientemente de los matices que lleguen a introducir los hallazgos de la investigación. La definición política del problema se vincula cada vez más a la toma de decisiones para "controlar" la migración indocumentada y al futuro de la sociedad norteamericana misma. Las preocupaciones económicas sobre los efectos de la migración son sólo los elementos más visibles de esta definición pero no los únicos; en el fondo hay otras preocupaciones que buscan su salida a través de la manipulación de símbolos relacionados con los indocumentados del sur.

El caracterizar con precisión la nueva definición del problema no es tarea fácil. Wayne Cornelius la vincula a la xenofobia que se desató contra los inmigrantes del pasado, a la vez que reconoce que los temores del público norteamericano son un todo complejo relacionados con los planteamientos antes mencionados y con el reconocimiento de que, en el plano internacional, Estados Unidos se encuentra a la defensiva. Michael Teitelbaum plantea, aunque de manera menos convincente, que se trata de un conflicto entre los "derechos" de los residentes en EE.UU. y los "derechos" de la población potencialmente emigrante en el resto del mundo.⁴⁸ Un observador mexicano, Carlos Rico, señala que en algunos círculos norteamericanos se considera que la migración de indocumentados mexicanos puede introducir en el seno mismo de la sociedad norteamericana características del subdesarrollo.⁴⁹

La dificultad en caracterizar y sistematizar estas preocupaciones, algunas de ellas nuevas y otras viejas, se debe al hecho de que la reacción ante la migración de indocumentados surge en un ambiente político de parálisis. Las preocupaciones económicas y xenófobas acerca de los inmigrantes no son nuevas, pero se han vinculado de una manera novedosa y complicada con el planteamiento de la futura cohesión y una posible descomposición sociales y políticas de Estados Unidos. Esta confluencia de nuevos y viejos argumentos en contra de la inmigración en un momento de división interna en EE.UU., y el tono defensivo de algunos actores políticos como Simpson, hacen recordar el viejo argumento comentado por Toynbee, de que el colapso de las civilizaciones es en parte la consecuencia del arribo de los bárbaros a través de las fronteras en un momento de crisis interna.⁵⁰ El argumento es dudoso por sí mismo, y complica el problema de la migración actual, al referirlo a él. Sin embargo, ello no impide que algunos de los actores que participan del discurso político oficial lo adopten implícitamente. Aunque ninguno podría expresar abiertamente un argumento de este tipo para justificar la existencia de un problema serio de migración indocumentada, no cabe duda que los nuevos

⁴⁸ Véanse: (11), pp. 17-18, (64).

⁴⁹ Véase: (56).

⁵⁰ Véase: (66), pp. 19, 31-38, 73-93, 128-133.

planteamientos oficiales, sobre todo en el largo plazo, se han acercado a esa idea.

Ahora bien, independientemente de la reacción personal frente a estas nuevas definiciones, habría que tomar en cuenta que el tema, una vez considerado en tales términos, exige una respuesta oficial para "resolverlo". En este sentido es difícil prever una situación futura en la cual el gobierno norteamericano dé marcha atrás y trate de plantear el asunto como un problema de menor importancia.

El contenido y las implicaciones de las propuestas de migración, 1981

Como resultaron similares las definiciones del problema planteadas por la Comisión y la administración, cabría esperar que el contenido de las medidas propuestas también lo fueran. No obstante, hubo diferencias. Las diferencias en las implicaciones de las políticas planteadas reflejaron los intereses y el peso de los diferentes grupos que apoyaron a las administraciones de Carter y de Reagan.

A continuación se analizan los aspectos más sobresalientes del contenido de dichas propuestas.⁵¹ Para los propósitos de este trabajo, las propuestas pueden organizarse en siete rubros: 1) el aumento de la vigilancia en la frontera y en el interior; 2) el fortalecimiento de la vigilancia en torno al cumplimiento de las leyes laborales; 3) la formulación de una legislación que prevea castigos a empleadores de indocumentados; 4) el inicio de un diálogo con los gobiernos de los países que son fuente de emigración, incluyendo obviamente a México; 5) la legalización masiva de cierto tipo de indocumentados residentes en Estados Unidos; 6) el rechazo (en el caso de la CSPIR) y la propuesta (en el caso de la administración Reagan) de una legislación que formule un nuevo programa de trabajadores temporales como instrumento para "administrar" el flujo de indocumentados; y 7) otras medidas propuestas sobre la admisión de inmigrantes mexicanos que indirectamente afectarán el flujo de indocumentados.

EL AUMENTO DE LA VIGILANCIA EN LA FRONTERA Y EN EL INTERIOR

De todas las áreas tocadas por la Comisión, a ésta se le dio mayor énfasis en términos del número de recomendaciones planteadas: ocho en total. Mediante ellas, la CSPIR respaldó las peticiones que desde el principio de los setenta han hecho los representantes del SIN y de la Patrulla Fronteriza para incrementar su personal y equipo. Concretamente, la CSPIR recomendó que se aumentara "sustancialmente" el presupuesto del SIN, tanto para detener a

⁵¹ En el texto mencionamos las recomendaciones de la Comisión y de Reagan sin indicar la fuente. Las primeras aparecen en (75) y las segundas en (68).

personas que cruzan ilegalmente por la frontera como para expulsar a los detenidos en el interior. No se asignó una cantidad específica, sino que se remitió a la tarea de indicar cómo podría gastarse y cómo podría convertirse el SIN en un organismo policiaco más eficiente.

El Plan Reagan de inmigración también contempló un aumento del presupuesto del SIN. Sin embargo, en este caso, aunque se propusieran cantidades específicas, se fue más explícito en un doble mensaje que recomendaba una mayor actividad policiaca, pero con un presupuesto frugal. En la elaboración del presupuesto federal para el año fiscal 1982, Reagan redujo el monto asignado al SIN en aproximadamente 25 millones de dólares, lo cual significó una reducción de 160 puestos de la Patrulla Fronteriza. Este recorte presupuestal, como los demás de ese momento, se justificó en nombre de la austeridad. Sin embargo, el SIN protestó por la reducción a través de su sindicato y finalmente el Congreso retornó lo recortado a principios de 1981. Cuando los representantes de la administración Reagan dieron a conocer su política migratoria en julio de 1981, incluyeron la recomendación de que se incrementara en 40 millones de dólares el presupuesto del SIN para la vigilancia del área sureña. No obstante, después de ser interrogado, el representante de Reagan concedió que el incremento *neto* respecto del presupuesto del año anterior era sólo de 15 millones de dólares aproximadamente. El incremento que entonces se anunció de 236 nuevos puestos en la Patrulla Fronteriza constituía apenas un aumento efectivo de 76 puestos; es decir, del 3 % de su personal.⁵²

El hecho de que la CSPIR, y sobre todo la administración Reagan, hicieran tanto ruido acerca de la vigilancia fronteriza sin llevar a cabo en realidad cambios sustanciales, fue el resultado de dos elementos. Por una parte la expresión pública de apoyo a la vigilancia fronteriza es un símbolo. De esa manera el gobierno norteamericano expresa su voluntad de defender su "soberanía" y un régimen de derecho en que se le aplica una "mano dura" a los que violan las leyes migratorias. Por otra parte, hay varias fuerzas que conspiran contra un aumento sustancial en el actual nivel de vigilancia. Una de éstas es el reconocimiento de que como método para controlar el flujo de indocumentados la vigilancia del SIN, tal y como es ahora, ha llegado a sus límites.

Este último hecho, tal vez por la carga simbólica que tiene la vigilancia del SIN, no está difundido, pero es palpable. Por ejemplo, podemos detectarlo en las declaraciones, inusitadas para una directora del SIN, de Doris Meissner, en septiembre de 1981:

[El SIN] ha reconocido, desde hace tiempo, lo inútil de detener a todos los extranjeros ilegales en la línea... las fronteras simple y sencillamente son demasiado extensas para poder cerrarlas efectivamente, y los recursos de la Patrulla Fronteriza están extendidos al máximo... El SIN sería el primero en reconocer las limitantes del procedimiento que actualmente se emplea para detener indocumentados en el interior... Mientras los esfuerzos tradicionales de vigilancia

⁵² Véanse: (68), p. 17, (71), p. 198, (80), p. 187.

han tenido el resultado de un número creciente de aprehensiones, por otra parte, según las estimaciones, ha seguido creciendo el número de migrantes ilegales que entran y se quedan en Estados Unidos.⁵³

Estas declaraciones no serían incongruentes con una política tradicional de incrementar modestamente el personal y equipo de vigilancia del SIN, pero sí reconocen que más aumentos de este tipo no ofrecen posibilidades de terminar con el "problema".

El argumento de que la vigilancia del SIN en el pasado no ha impedido el crecimiento de la población de indocumentados en el interior de EE.UU. solamente es la parte más visible del reconocimiento de que la "solución policiaca" tiene límites difíciles de superar. Por otra parte, en lo que se refiere a sus esfuerzos para detectar y expulsar indocumentados desde el interior, el SIN se ha topado con nuevas restricciones impuestas por las cortes federales, mismas que casi imposibilitan una expulsión masiva de indocumentados con el personal existente del SIN.⁵⁴ De ser correcto el análisis, cabría esperar que las medidas propuestas en el futuro harán énfasis en la necesidad de aumentar la vigilancia pero sin incrementarla sustancialmente. Ello no implica, desde luego, que sin aumentos sustanciales de presupuesto, el SIN no pueda llevar a cabo campañas limitadas de expulsión; estas ya se han hecho y habrá que esperar otras en el futuro acompañadas de amplia difusión publicitaria.

A fines de abril de 1982 el SIN llevó a cabo la llamada "Operación Empleo". Según voceros del SIN, dicha campaña tuvo como objeto la expulsión durante una semana de aproximadamente 6 000 indocumentados que estaban trabajando y percibiendo salarios relativamente altos.⁵⁵ En teoría, el objetivo de esta acción era el de liberar empleos, en una época de niveles de desempleo inusualmente altos que presumiblemente resultarían atractivos para trabajadores norteamericanos.

Esta campaña, como otras, sirvió para cumplir con fines más bien simbólicos que reales. Por una parte, el número de trabajadores expulsados, no obstante la sistematización de recursos humanos y materiales para una sola semana, excedió el típico promedio semanal en apenas 2 300.⁵⁶ Además, y según los informes periodísticos, los empleos así creados no fueron tan atractivos como se esperaba. Por otra parte, lo que podría haber sido el trabajo rutinario del

⁵³ El texto de estas declaraciones aparece en: (80), pp. 8, 9.

⁵⁴ En los últimos años, al presentarse casos en que se buscan restricciones a las actividades policíacas no fronterizas del SIN, las cortes federales han fallado consistentemente en favor de estas restricciones. La misma tendencia se nota en los fallos en favor de dejar a indocumentados, libres bajo fianza después de ser detenidos por el SIN, (35), pp. 1, 13, (51) p. 6, y la carta a *The New York Times* de uno de los abogados de los haitianos detenidos (52), p. 26.

⁵⁵ Véanse las notas que aparecieron en *Los Angeles Times* durante la semana del 27 de abril al 1° de mayo de 1982, y, (36), p. 8-A, (55).

⁵⁶ Según voceros del SIN, (40), p. 3, en el transcurso de una semana de su trabajo policíaco rutinario, detuvieron a 3,700 indocumentados en el interior del país. Por otra parte, el SIN anunció que durante la semana de la campaña, detuvieron 6000 indocumentados, 5500 de los cuales fueron mexicanos (55), (41), p. 30.

SIN de una semana, se convirtió con todo y etiqueta en una "operación". Desde una semana antes, cuando se hizo el anuncio de que se efectuarían las redadas, los medios de difusión le aseguraron una cobertura amplia y de nivel nacional. Este tipo de acción publicitaria, que no es nada nuevo para el SIN, tuvo varios resultados, de los cuales los menos importantes fueron las expulsiones mismas: lo sustantivo fue la reafirmación de la tesis de que los indocumentados les quitan trabajos a los nacionales; el reforzamiento de la creencia normativa de lo indeseable de la migración indocumentada; finalmente, un recordatorio para los partícipes del discurso político nacional para que no se olvidaran de "el problema de los indocumentados". Tampoco debe desdeñarse el hecho de que la "Operación Empleo" se lanzara justamente en el momento en que el proyecto Simpson-Mazzoli (S. 2222) atravesaba por una etapa delicada en uno de los subcomités del Senado.⁵⁷

EL FORTALECIMIENTO DE LAS LEYES FEDERALES DE TRABAJO

Una de hipótesis del "consenso informado" era la que señalaba los efectos negativos causados por la existencia de una "mano de obra barata" en el mercado de trabajo norteamericano. Según esta visión, el incentivo del empresario para contratar a la mano de obra era su aceptación de salarios y condiciones de trabajo por debajo del mínimo estipulado por la ley. Dado que la CSPIR aceptó dicha hipótesis, fue lógica su propuesta de que se reforzara el cumplimiento de las leyes laborales correspondientes.

La administración Reagan no adoptó la hipótesis anterior explícitamente, pero sí propuso —dentro de su conjunto de propuestas de política migratoria— un aumento de seis millones de dólares para la unidad encargada de la administración de estas leyes en el Departamento de Trabajo.⁵⁸

Esta medida es una de las alternativas más atractivas propuestas por los grupos defensores de los derechos civiles y los de los inmigrantes.⁵⁹ Los congresistas han mostrado un cierto escepticismo respecto de su viabilidad. En las audiencias se recalcó el hecho de que una alta proporción de los indocumentados percibe por lo menos el salario mínimo. Ello fue interpretado como un indicador de que una aplicación más rigurosa de las leyes de trabajo no reduciría significativamente la presencia de indocumentados en el mercado de trabajo.⁶⁰

⁵⁷ Esta posible conexión fue señalada por varios interlocutores. Un editorial que aplaudió al mensaje político detrás de la operación fue publicado por *Los Angeles Herald Examiner* (36), p. A-15.

⁵⁸ Véase: (68), p. 41.

⁵⁹ Véanse, por ejemplo, las declaraciones de representantes de organizaciones por derechos latinos respecto de las recomendaciones de la Comisión Selecta (69), pp. 149-160, (70), passim.

⁶⁰ Véase: (80), pp. 88, 186.

CASTIGO A PATRONES DE INDOCUMENTADOS

Después de comentar que la migración se explica por la "atracción" de la fuerza de trabajo, entre otros factores, la CSPIR propuso la aprobación de una ley que castigara a ciertos patrones que contrataran a indocumentados, o sea, una ley que teóricamente hiciera desvanecer esa demanda. Sin embargo, después que la mayoría de la Comisión aprobara esta recomendación como principio general, no pudo ponerse de acuerdo sobre los detalles de su ejecución.

Hubo varias dudas sobre la puesta en práctica de la medida que la Comisión no pudo disipar, pero que sería necesario aclarar al formular la legislación respectiva. Primera: ¿cómo determinar la culpabilidad del patrón? Dentro de la jurisprudencia norteamericana es difícil castigar una acción inconsciente e inocua. Es por ello que anteriormente se ha propuesto que se castigue sólo a aquellos empleadores que conscientemente contratan a indocumentados, o a los que muestran una práctica repetida en ese sentido. Segunda: la cobertura de la medida propuesta. En ocasiones anteriores se ha sugerido la conveniencia de exceptuar de la pena a los pequeños establecimientos. Tercera: ¿cómo identificar, de manera general, al que puede trabajar legalmente en Estados Unidos y al que no, sin alguna identificación confiable? Un patrón sujeto a los castigos contemplados, y en el caso que los percibiera como reales, discriminaría a los ciudadanos norteamericanos de habla extranjera pero que legítimamente tienen derecho a solicitar empleo. De suceder esto, se negaría uno de los supuestos objetivos del control de la inmigración: el avance, en el empleo, de las minorías. Pero la aprobación de una cédula nacional de identidad, misma que la CSPIR *no* recomendó, abre a discusión cuestiones sobre las libertades individuales, y sólo se alcanzaría mediante un alto costo político interno. La propuesta de la Comisión fue simplemente indicativa en su deseo de "controlar la migración" pero sin enfrentar realmente los problemas y los costos políticos internos que ello implica.

La propuesta de la administración Reagan sí trató de despejar estas dudas, pero su respuesta mostró una preocupación por limitar los daños que ello pudiese ocasionar a los intereses de los empresarios. Por una parte la administración propuso que los castigos a los patrones fuesen aplicables únicamente a establecimientos con cuatro o más empleados. Por otra parte, los castigos serían civiles, no penales; es decir, un empresario culpable sería castigado con una multa pero en ningún caso podría ser encarcelado. Además, para llevarlo a juicio, el gobierno federal tendría que demostrar que el patrón "conscientemente" contrató un trabajador sin documentos.

Hubo otros elementos en la propuesta de Reagan que sugieren un interés superficial para reducir efectivamente la migración indocumentada. En primer lugar, su administración no solicitó fondos adicionales para hacer efectivos estos "castigos a los patrones", lo cual implica que tendrían que aplicarse con el personal existente. En segundo lugar, la administración rechazó la adopción de una cartilla de identificación nacional, lo cual implica que serían pocos los obstáculos para los indocumentados que buscaran trabajar en Estados Unidos, a la vez que se dificultaría la situación de las minorías en el

mercado de trabajo. Además, la propuesta tomó el camino fácil en términos políticos, ya que serían los grupos minoritarios menos poderosos —como los chicanos— los que resentirían sus efectos, a la vez que se evitarían los altos costos políticos a nivel nacional que implicaría la emisión de una cédula de identidad. La propuesta de Reagan tuvo en realidad el objeto de mostrarle al público que se deseaba “controlar la migración” pero sin proponer una medida práctica para hacerlo. La propuesta para castigar a los patrones puede calificarse, una vez más, como simbólica.⁶¹

EL DIÁLOGO CON LOS GOBIERNOS DE LOS PAÍSES DE EMIGRANTES

En su informe, la CSPIR mencionó explícitamente que las causas básicas de la emigración se originan fuera de Estados Unidos, por lo que la “solución” —por lo menos a largo plazo— se encontraría en el desarrollo económico de los países de origen de los inmigrantes. Utilizando la terminología de la Comisión, Estados Unidos se encuentra en una relación de “interdependencia” con el resto del mundo y, por tanto, las medidas unilaterales no son soluciones a largo plazo.⁶² Sin embargo, debe señalarse que todas las medidas propuestas por la CSPIR en el área de “cooperación internacional” reconocen implícitamente que Estados Unidos tiene un escaso campo de maniobra para poner en práctica “soluciones” de este tipo, por lo que el énfasis y el discurso político se centran justamente en las medidas unilaterales contempladas en los apartados anteriores.

La Comisión hizo cuatro recomendaciones para iniciar un diálogo entre el gobierno de Estados Unidos y el de los países de emigración. Las negociaciones deberían buscar la posibilidad de reducir el volumen de la emigración procedente de esos países a través de una cooperación que hiciera cumplir las leyes migratorias norteamericanas y que se vinculara con temas como el del comercio, la asistencia económica, la inversión y el desarrollo. La CSPIR también recomendó que se establecieran mecanismos para la protección recíproca de los derechos humanos y laborales de los connacionales de los estados involucrados.⁶³

Por su parte, la administración Reagan reconoció la necesidad de iniciar un diálogo con propósitos similares, aunque sus recomendaciones terminaron siendo notablemente más modestas que las de la Comisión. En el inicio de la administración, parecía que las propuestas de Reagan rebasarían el alcance

⁶¹ Lo simbólico de esta propuesta se parece a una ley similar, aprobada en el estado de California en 1971 y firmada por el entonces gobernador Ronald Reagan (9).

⁶² Esto aparece en el informe final (75), p. 21. Sin embargo, el informe del *staff*, (76), pp. 46, 51-52, sugiere que el camino hacia la negociación no es fácil y, además, plantea el tema a negociarse como si se tratara de una situación de “suma cero”. Una visión un tanto más optimista respecto a la posibilidad de que Estados Unidos pueda encontrar áreas de interés mutuo con gobiernos de países de emigración, ha sido publicada recientemente por la Corporación Rand (42).

⁶³ Véase: (75), p. 30.

internacionalista de la CSPIR, pues se propaló la idea de que Reagan propondría una política migratoria que involucra directamente al gobierno de México. Un documento interno del grupo de trabajo de Reagan contempló incluso la posibilidad de canalizar fondos del Departamento de Estado (AID) a México, "para la utilización de mano de obra intensiva en los estados de la República Mexicana emisores de trabajadores".⁶⁴ Sin embargo, esta propuesta y otras similares murieron cuando fueron transmitidas del grupo de trabajo a la Casa Blanca y al gabinete para el diseño final de la propuesta del Presidente. Lo limitado del alcance de la "cooperación internacional" del Plan Reagan indica que la política migratoria norteamericana permanece aislada de su política exterior.⁶⁵

LEGALIZACIÓN MASIVA DE UN TIPO DE RESIDENTES INDOCUMENTADOS

La Comisión Selecta hizo cinco recomendaciones con respecto a la legalización de los indocumentados que tuviesen una larga permanencia en Estados Unidos. Este procedimiento consiste en la admisión en masa como inmigrantes legales a personas sin documentos que tuviesen un mínimo de años de residencia y que reuniesen otras características. Sin embargo, con una excepción, esta recomendación se adoptó pero sin llegar a un acuerdo general sobre cómo ponerla en práctica. El único punto concreto fue: que la legalización no debería ocurrir después de que se pusieran en marcha las otras medidas propuestas para controlar la migración.

Esta propuesta planteó problemas de justificación tanto para la CSPIR como para Reagan. Ambas partes tenían una misma motivación para proponer la legalización: ninguna campaña de deportaciones resolvería la cuestión de la permanencia de un gran número de indocumentados. No obstante, ¿cómo evitar que se perciba la legalización como un "premio" a los violadores de la ley? Por ello la CSPIR vinculó la legalización a la previa puesta en marcha de medidas punitivas contra los indocumentados.

La administración del presidente Reagan propuso una legalización con ciertos castigos explícitos para sus participantes. Aquéllos que hubieran residido desde antes de 1980 recibirían una visa de no inmigrante renovable hasta por diez años. Después de ese lapso de residencia, aquéllos que pudiesen mostrar un conocimiento mínimo del inglés podrían solicitar una visa de inmigrante. Mientras tanto, tendrían que pagar todos los impuestos que le corresponden a un residente, sin poder recibir ningún beneficio proveniente de los programas

⁶⁴ Esta propuesta apareció en el memorándum enviado por el Grupo de Trabajo a Reagan en junio (61), pero desapareció dos semanas después cuando la Casa Blanca circuló otro memorándum (23) planteando opciones de política para discusión del gabinete, véase también: (21), pp. 1, 16, 18.

⁶⁵ Cabe señalar que las propuestas de "cooperación internacional" del "Plan Reagan" de inmigración pasaron casi desapercibidas en la discusión después de su exposición por el Procurador General Smith, (68); cf: las declaraciones de Charles Keely, en: (70), pp. 27-30.

financiados por sus contribuciones. Por otra parte, la visa de no inmigrante prohibiría la entrada a los familiares del legalizado — incluso cónyuge e hijos — que estuviesen fuera de Estados Unidos, hasta que se cumplieran más de diez años. Varios observadores opinaron que esta propuesta era contraproducente ya que pocos de los indocumentados estarían motivados para legalizarse.⁶⁶ Otros señalaron astutamente que la legalización propuesta por Reagan no era más que un programa de trabajadores temporales disfrazado.⁶⁷

UN PROGRAMA DE TRABAJADORES TEMPORALES

La CSPIR rechazó abiertamente cualquier propuesta de trabajadores temporales.⁶⁸ La Comisión no pudo ver con buenos ojos ni siquiera el actual programa conocido como "H-2" a través del cual se admiten cada año aproximadamente 30 000 trabajadores procedentes del Caribe para labores agrícolas en el norte y este de Estados Unidos. La Comisión reconoció que el procedimiento burocrático para la admisión de estos trabajadores debería simplificarse pero sin incrementar sustancialmente el número de visas expedidas anualmente. La visión mayoritaria de la Comisión tuvo dos componentes esenciales. Primero, un programa que admitiera un gran número de trabajadores temporales perjudicaría las condiciones del mercado laboral. Segundo, en vez de *sustituir* al flujo de trabajadores indocumentados, cualquier programa de este tipo provocaría un flujo *adicional* de indocumentados.

Contradiendo la posición de la CSPIR, la administración del presidente Reagan propuso un nuevo programa de trabajadores temporales independientemente del programa H-2. Este fue el punto de discrepancia más fuerte entre los proyectos legislativos de la Comisión y de la administración, por lo que amerita un análisis más detenido. Aparentemente, la opción preferida por el Presidente era la creación de un programa que involucrara aproximadamente a 600 000 trabajadores mexicanos cada año.⁶⁹ Sin embargo, esta propuesta fue planteada en una coyuntura poco favorable para aceptar un incremento en la admisión de extranjeros, ya fuese como inmigrantes o como no inmigrantes. Evidentemente, en la discusión interna de la administración se llegó a la conclusión de que la realidad política imposibilitaba un programa de esa magnitud, por lo que se redujo a solamente 50 000 trabajadores mexicanos anualmente y se le agregó la etiqueta de "experimental" (dicho programa se proponía para un período de dos años). La propuesta del programa, aún modificando el número de trabajadores se basó en varios supuestos equivocados.

El primero fue que las organizaciones empresariales apoyarían la idea misma de un programa de trabajadores temporales. No obstante, cuando en

⁶⁶ Varios de los participantes en las audiencias del Congreso subrayaron este punto. En (12) aparece una exposición más formal del argumento.

⁶⁷ Véanse: (6), (8), (59).

⁶⁸ Véase: (78), pp. 3-8.

⁶⁹ Véase: (48), p. 13.

el otoño de 1981 el Senado inició una serie de audiencias para tratar esta propuesta, solamente algunos agricultores —incluyendo a participantes del programa H-2— tuvieron una reacción favorable. El senador Alan K. Simpson, quien presidió una de esas audiencias, comentó: “Nos asombra el hecho de que no haya patronos apoyando la propuesta de un programa de trabajadores temporales”.⁷⁰

El segundo error fue suponer que un simple cambio en el *status* migratorio de los trabajadores mexicanos los haría más deseables a los grupos que se oponían a los indocumentados. Este error se debió a que se ignoraron dos hechos fundamentales. Por una parte, los viejos argumentos economicistas del “consenso informado” seguían siendo aceptados por el público norteamericano, a pesar de los matices en el informe de la Comisión Selecta. Es decir, el cambio del *status* migratorio no modificaba el hecho de que el trabajador mexicano fuese visto como una competencia para la fuerza de trabajo norteamericana. Por la otra, las percepciones del público han borrado las distinciones entre inmigrantes y no inmigrantes, entre migración por la vía legal y la ilegal, entre la entrada de asilados haitianos y trabajadores indocumentados mexicanos. En un ambiente político en que el migrante es visto como un “problema”, su *status* —no obstante el argumento normativo sobre la ilegalidad— es poco relevante.

Tercero, se subestimó la carga histórica del llamado programa bracero, es decir, de los convenios bilaterales entre México y Estados Unidos que permitieron el envío de millares de mexicanos a trabajar en la agricultura norteamericana entre 1942 y 1964. Con la propuesta de que tan sólo entrarían 50 000 mexicanos, la administración intentó enfocar la discusión hacia los efectos limitados que podrían resultar de un programa tan pequeño. Por otra parte, o bien la administración no previó, o esperó que podría evitar, una discusión que planteara como cuestionable la idea misma del programa. Pero no fue así. Aunque muchos de los críticos de la propuesta Reagan subrayaron algunos de los defectos propios de la misma, la gran mayoría expresó su oposición a la propuesta porque la interpretaban como una mera extensión del programa bracero.⁷¹

Cuarto, la administración Reagan supuso que esta medida podría aprobarse sin ningún gasto significativo de su “capital político” en el Congreso. Pero si bien a mediados de 1981 la administración gozaba de una fuerte posición política en términos generales, ello no fue suficiente para sostener su posición en esta área, en la cual el Ejecutivo norteamericano tiene —o elige ejercer— poca influencia. Además, la administración decidió no inmiscuirse

⁷⁰ Véase: (81), p. 81.

⁷¹ Este punto es olvidado por muchos que proponen este tipo de programa (58). Destacamos solamente unos ejemplos en las noticias de 1981 en donde se planteó explícitamente esta conexión, sobre todo como oposición a las propuestas del presidente Reagan: (3), (14), p. 2, (16), pp. 1, 17, (18), pp. 4, 20, (19), pp. 1, 18, (22), pp. 1, 10, 12, 35, (37), pp. 1, 6, (83) p. 9, (84), p. 3, (90).

demasiado en el asunto, y probablemente debido a dos razones.⁷² Por un parte, un memorándum dirigido a Reagan le advirtió que “éste es un tema e el cual solamente hay perdedores”. Por otra parte, el Presidente ya había cedido en la discusión interna sobre su propuesta de inmigración y no era conveniente gastar más capital político para conseguir logros tan limitados.⁷³

MEDIDAS ADICIONALES PROPUESTAS EN TORNO A LA ADMISIÓN DE INMIGRANTES MEXICANOS

La Comisión Selecta propuso tres medidas sobre la admisión de inmigrantes que indirectamente repercutirían en el problema de la migración no documentada de mexicanos. En primer lugar, reconoció que el flujo de indocumentados en cierta medida se incrementa a través de la migración de aquellos familiares de residentes en Estados Unidos que solicitan pero no reciben oportunamente una visa de inmigrante. De hecho, en los últimos años el número de solicitantes ha rebasado el número de visas disponibles, lo cual ha provocado retrasos de uno a once años para diferentes solicitantes según su categoría migratoria. En enero de 1981 había un total de 1.1 millones de solicitantes pendientes, 380 000 de los cuales eran mexicanos.⁷⁴ Para aminorar — aunque no resolver — esta presión, la CSPIR propuso, por una sola vez, la expedición de 500 000 visas adicionales a lo largo de cinco años. El resultado de la propuesta, en caso de que fuese adoptada, sería un incremento temporal del número de mexicanos admitidos legalmente.

En segundo lugar, y tomando en cuenta el reconocimiento antes señalado, la CSPIR recomendó que se incrementara el número de inmigrantes admitidos legalmente bajo “cuota” (aparte de las 500 000 visas por cinco años antes mencionadas) de 270 000 a 350 000 anualmente. De esta manera, el número de inmigrantes mexicanos admitidos legalmente se incrementaría un tanto.

En tercer lugar, la Comisión propuso que se continuara el actual sistema, en virtud del cual se fija un máximo al número de visas que puedan ser otorgadas a los nacionales de un mismo país. Este número que se aplica a las visas solicitadas bajo la mayoría de las categorías es actualmente de 20 000. Al proponer incrementos en el número de visas otorgadas a nivel mundial, la CSPII abrió la posibilidad de incrementos para países individuales, aunque no necesariamente en términos proporcionales.

A diferencia de la Comisión, la administración del presidente Reagan propuso un incremento especial para México, justificado como un aumento para los dos países vecinos: México y Canadá. (Desde hace varios años los soli

⁷² El asesor de Reagan, Edwin Meese III, señaló (38), p. 10 que había límites a la capacidad de la administración para gastar capital político en sus relaciones con el Congreso, incluso e el momento eufórico de mediados de 1981, cuando se había concluido exitosamente la aprobación de su plan económico.

⁷³ Véanse: (61), (27), p. 373.

⁷⁴ Véase: (76), p. 473. Cf: (86), pp. 1, 15.

citantes canadienses son tan pocos que ni siquiera agotan la mitad del límite que les corresponde.) La propuesta Reagan de 1981, justificada como una política del “buen vecino”, era casi idéntica a la propuesta del Senador Kennedy, de 1979, misma que fracasó.⁷⁵ Si bien esta propuesta abrió más oportunidades a la inmigración legal que la de la CSPIR, tuvo el defecto de no resolver el problema de los retrasos en las solicitudes de otros países, y de quedar expuesta a las críticas que finalmente hundieron a la de Kennedy.

Consideraciones finales

Desde hace más de diez años la visión predominante en Estados Unidos en torno a la inmigración de trabajadores indocumentados ha considerado que se trata de un problema “serio”, que requiere de respuestas “drásticas”. Por otro lado, el contenido de dicho “problema” ha cambiado a través del tiempo. Si alguien abrigaba alguna esperanza de que el tema de los trabajadores indocumentados se enfrentara con mayor realismo en Estados Unidos, ésta debió morir al hacerse públicos los planteamientos de la Comisión Selecta y del llamado “Plan Reagan” de 1981. Desde nuestro personal punto de vista, fue en ese año cuando se perdió la última oportunidad, por lo menos en el futuro inmediato, para que la cuestión de los indocumentados se planteara, no en términos de una amenaza para la soberanía y la salud social de Estados Unidos, sino como un proceso que ha promovido el país vecino del norte y que, por sus fuertes raíces económicas e históricas, solamente se resolverá en el mediano o largo plazos.

Los acontecimientos de 1981 representan un endurecimiento en el discurso político oficial y en la opinión pública general respecto del tema. Esta interpretación quedó corroborada por los sucesos de la primera mitad de 1982, sobre todo por el planteamiento relativamente exitoso del proyecto Simpson-Mazzoli y la puesta en marcha de la “Operación Empleo”. Por tanto, el problema seguirá siendo considerado como tal hasta que el gobierno norteamericano se decida o pueda darle una respuesta adecuada.

Es difícil señalar con precisión cuáles serán los elementos de tal respuesta, pero seguramente estarán presentes algunos de los aspectos medulares de las políticas recomendadas en el pasado. Esto es claro en caso del proyecto que surgió en 1982, que consiste en una mezcla de las políticas planteadas por la Comisión Selecta y por el “Plan Reagan”.⁷⁶

Como es de esperarse de cualquier propuesta oficial a estas alturas, el proyecto Simpson-Mazzoli se presenta como la respuesta drástica a un “problema serio”, y se justifica como la vía más adecuada para reducir el flujo de indocumentados a Estados Unidos. Este nuevo proyecto vuelve a proponer un incremento —sin especificar cantidades— en el presupuesto del SIN para apoyar

⁷⁵ Véase: (79).

⁷⁶ El proyecto Simpson-Mazzoli es analizado y duramente criticado en: (31), (32). En 1981 solamente se pudieron realizar cambios menores en la ley de migración (46), (47).

sus actividades policiacas, pero en realidad la medida más importante para “controlar” la migración indocumentada se hace vía el castigo a los patronos que den empleo a indocumentados y en la eventual adopción de una cédula nacional de identidad. Otros elementos del proyecto se parecen a las propuestas de 1981, con una salvedad importante: no se contempla un nuevo programa de trabajadores temporales.

La continuidad en las medidas propuestas para frenar la migración de indocumentados desde los años del “consenso informado”, encuentra su paralelo en la persistencia en la opinión norteamericana —tanto oficial como pública— de que existe un “problema serio” en este campo. Dicha continuidad ha resistido a los cambios no obstante el hecho de que la investigación más reciente permita cuestionar seriamente las viejas tesis sobre los efectos nocivos de la migración. Las razones de esta continuidad son varias. Una de ellas es la funcionalidad de la presencia de indocumentados para explicar ciertos problemas, reales o no, en la sociedad norteamericana. Esta función de “chivo expiatorio” de los inmigrantes está ampliamente documentada, y no nos detendremos en ella.⁷⁷ Citaremos nada más un ejemplo reciente: en abril de 1982, uno de los regentes del Condado de los Angeles, Deane Dana, explicó la existencia de una crisis en el gasto público social de ese condado por el aumento en la utilización de estos servicios por parte de los indocumentados residentes en esa zona.⁷⁸

Este tipo de acusaciones exagera los efectos de la presencia de indocumentados y además sostiene, aunque no haya evidencia empírica para ello, que los efectos económicos *netos* debido a la presencia de los indocumentados, son negativos. La persistencia de este tipo de acusaciones, como hemos visto, tiene su raíz en la definición normativa del “problema”. En términos estrictamente normativos y jurídicos, las personas que entraron ilegalmente a EE.UU. no deberían estar allí, por lo que sus efectos se convierten en tema de discusión y en instrumento para justificar una gran variedad de tipo de males sociales.

Existe otro elemento que debe tomarse en cuenta para comprender la persistencia del debate en torno a los indocumentados. Los efectos reales de estos trabajadores, los indocumentados, en Estados Unidos no son triviales a nivel local y regional. Si bien el número de mexicanos indocumentados en Estados Unidos parece ser bastante inferior a las exageradas cifras que circulan en los medios oficiales —posiblemente un millón sea una cifra realista—,⁷⁹ el grueso de esta población se encuentra concentrada en zonas muy específicas, lo que mantiene su visibilidad y sirve para sostener la percepción de que su tamaño y efectos son igualmente notables a nivel nacional. Por otra parte, sí es cierto que los efectos económicos netos podrán ser positivos para Estados Unidos,⁸⁰ en su conjunto, pero ello no implica que en determinadas zonas y renglones particulares no haya efectos negativos en términos absolutos.

⁷⁷ Véanse: (6), (11).

⁷⁸ Véase: (1).

⁷⁹ Véanse: (25), (44), (87).

⁸⁰ Uno de los autores que sostiene esta posibilidad es Keely (33).

El problema, entonces, está claro. El contexto actual norteamericano, político y económico, es propicio al surgimiento de serias tensiones sociales y favorece la percepción de que el avance de cualquier grupo minoritario es a costa de los demás. En dicho contexto, cualquier grupo o corriente de opinión que encuentre en la presencia de los trabajadores mexicanos indocumentados la posibilidad de sostener con un mínimo grado de plausibilidad, el origen de ciertos “daños” a sus intereses —que los identifica con los de la sociedad en general— ha encontrado un instrumento útil para legitimar sus propias reivindicaciones.

Sin embargo, como lo señalan las recomendaciones de 1981 y el proyecto de 1982, las opciones reales que tiene el gobierno norteamericano para resolver la cuestión son poco atractivas. Una campaña de expulsiones masivas —del tipo “Operación Espalda Mojada” de 1954— ha dejado de ser una respuesta digna de consideración en el contexto político-jurídico de los ochenta. Las únicas medidas percibidas en círculos oficiales como realistas y factibles para detener el flujo migratorio en el corto plazo son la imposición de sanciones a los patrones y una cédula nacional de identificación para poder obtener un empleo. Estas opciones, como se ha mencionado, plantean altos costos para ciertos grupos en Estados Unidos sobre todo para la población de origen mexicano. Este hecho, y la parálisis política que afecta al Congreso norteamericano en éste y otros campos, lleva a pensar que las posibilidades de éxito del proyecto Simpson-Mazzoli presentado a principios de este año no sean muchas en 1982, pese a que al principio mostró contar con un respaldo político considerable.*

Aunque por el momento se haya fijado la atención en acciones unilaterales como el medio más efectivo para detener la migración no documentada, no debe descartarse la posibilidad de que en el mediano plazo el gobierno de Estados Unidos decida presionar a los países de donde procede la emigración para conseguir lo que no puedan lograr las medidas internas. Es en este sentido a donde apuntan las conclusiones de un grupo de congresistas norteamericanos que después de una visita a México en 1981 redactó un informe para el Congreso:

El subcomité [que visitó México] considera que se debe proponer a los funcionarios mexicanos que colaboren con sus homólogos norteamericanos, sobre todo los del SIN, con el fin de frenar la inmigración ilegal. Si bien las autoridades mexicanas nos hicieron recordar que los derechos de libre tránsito contemplados en la Constitución Mexicana les impiden detener la salida de sus connacionales, este subcomité considera, con todo respeto, que los funcionarios mexicanos deben estudiar la manera de lograr una reducción en el flujo de sus connacionales a Estados Unidos.⁸¹

No obstante el lenguaje diplomático de estas recomendaciones, conviene advertir la posibilidad de que si las acciones unilaterales resultaran difíciles de

* En diciembre de 1982, ya cuando este libro estaba en prensa, se supo que el proyecto no logró ser aprobado por la Cámara de Representantes.

⁸¹ Esta es la traducción libre de una de las recomendaciones en (72), p. 19.

poner en práctica y el problema siguiera sin resolución, tarde o temprano se presionará a México y a otros países para que asuman una parte de la responsabilidad y de los costos políticos al detener la migración. Esta posibilidad, entre otras cosas, exige que México no permanezca al margen del debate que está teniendo lugar en Estados Unidos en relación a los trabajadores indocumentados.

Bibliografía

- (1) BOYARSKY, Bill. "Immigrants add to the County Fiscal Crisis, but They Didn't Create It", *Los Angeles Times*, 25 de abril, 1982, Parte V (sección editorial), pp. 1, 3.
- (2) BUSTAMANTE, Jorge A. "De la apertura a la apretura", *Uno más Uno*, 13 de abril, 1981, p. 2.
- (3) — "Los convenios de braceros", *Uno más Uno*, 27 de abril, 1981, p. 2.
- (4) — "El debate sobre la invasión silenciosa", en *Foro Internacional*, XVII: 3, (enero-marzo, 1977), pp. 403-417.
- (5) — Espaldas mojadas: materia prima para la expansión del capital norteamericano. México (Cuadernos del CES, 9), El Colegio de México, 1975.
- (6) — "La migración como energético", *Uno más Uno*, 10 de agosto, 1981, p. 2.
- (7) — "La migración mexicana en la dinámica política de las percepciones", en Carlos Tello y Clark Reynolds, (comps), *Las relaciones México-Estados Unidos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 334-355.
- (8) — "U.S. Immigration Policy: A Mexican Perspective on President Reagan's Proposal". *U.S.-Mexico Project Series*, 4 Washington, Overseas Development Project, 1982.
- (9) CALAVITA, Kitty. "California Employer Sanctions: The Case of the Disappearing Law". *Working Papers on U.S.-Mexican Studies*, 37. La Jolla, Calif., Center for United States-Mexican Studies, 1982.
- (10) CENTRO de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo. "El proyecto Reagan para trabajadores mexicanos inmigrantes a Estados Unidos", en *Informe: Relaciones México-Estados Unidos*. I: 1, (octubre, 1982), pp. 85-88.
- (11) CORNELIUS, Wayne A. "America in the Era of Limits: Nativist Reactions to the 'New' Immigration", *Working Papers in U.S.-Mexican Studies*, 3. La Jolla, Calif., Program in U.S.-Mexican Studies, 1982.
- (12) — "The Reagan Administration's Proposals for a New U.S. Immigration Policy: An Assessment of Potential Effects", en *International Migration Review*. XV: 4, (invierno, 1981), pp. 769-778.
- (13) CHAPMAN, Leonard F. "«Silent Invasion» that Takes Millions of American Jobs", en *U.S. News and World Report*, 9 de diciembre, 1974, pp. 77-78.
- (14) *EL DIA*. 18 de agosto, 1981.
- (15) DOWNES, Richard. "The Future Consequences of Illegal Immigration", en *The Futurist*. XI, (abril, 1977), pp. 125-127.
- (16) *EXCELSIOR*, 22 de enero, 1981.
- (17) — 4 de marzo, 1981.
- (18) — 20 de marzo, 1981.
- (19) — 26 de marzo, 1981.
- (20) — 12 de marzo, 1981.

- (21) — 3 de junio, 1981.
- (22) — 5 de junio, 1981.
- (23) FULLER, Craig L. (Director, Office of Cabinet Administration, Casa Blanca). Memorándum para el Gabinete, 10 de julio, 1981. (Documento inédito).
- (24) GARCÍA, Juan Ramón. *Operation Wetback; the Mass Deportation of Mexican Undocumented Workers in 1954*. Westport, Conn., Greenwood Press, 1980.
- (25) GARCÍA y Griego, Manuel. *El volumen de la migración de mexicanos no documentados a Estados Unidos (nuevas hipótesis)*. México, Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo, 1980. (Serie ENEFNEU, Subserie Estudios, 4).
- (26) GRAHAM, Otis L. "Illegal Immigration; the Problem that Will Not Go Away" en *Center Magazine*, X, (julio-agosto, 1977), pp. 56-66.
- (27) HEWLETT, Sylvia Ann. "Coping with Illegal Immigration", en *Foreign Affairs*. LX: 2, (invierno 1981/82), pp. 358-378.
- (28) "HOW Illegal Aliens Rob Jobs from Unemployed Americans", en *Nation's Business*, mayo, 1975, pp. 18-20.
- (29) HUSS, John P. y Melanie J. Wirken. "Illegal Immigration: The Hidden Population Bomb", en *The Futurist*. XI, (abril, 1977), pp. 114-120.
- (30) *Immigration Monitoring Report*. (octubre-noviembre, 1981).
- (31) *Interpreter Releases*. LIX: 11, (19 de marzo, 1982).
- (32) — LIX: 14, (8 de abril, 1982).
- (33) KEELY, Charles B. "Inmigración Ilegal" en *Contextos*, 18-24 de marzo, 1982. (Traducción de un artículo aparecido en *Scientific American*, marzo de 1982).
- (34) LÓPEZ, Gerald P. "Undocumented Mexican Migration: In Search of a Just Immigration Law and Policy", en *UCLA Law Review*. XVIII: 1, (abril, 1981), pp. 615-714.
- (35) *Los Angeles Daily Journal*, 3 de mayo, 1982.
- (36) *Los Angeles Herald-Examiner*, 30 de abril, 1982.
- (37) *Los Angeles Times*, 31 de julio, 1981.
- (38) — 1° de agosto, 1981.
- (39) — 18 de marzo, 1982.
- (40) — 27 de abril, 1982.
- (41) — 1° de mayo, 1982.
- (42) MCCARTHY, Kevin F. y David Ronfeldt. *U.S. Immigration Policy and Global Interdependence*. Santa Mónica, Calif., The Rand Corporation, 1982. (R-2887).
- (43) MARSHALL, Ray. "The Undocumented Worker; a Person Without a Country". *Vital Speeches of the Day*. 1° de julio de 1977. pp. 551-553.
- (44) MÉXICO. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo. *Los trabajadores mexicanos en Estados Unidos. Resultados de la Encuesta Nacional de Emigración a la Frontera Norte del País y a Estados Unidos*. México, junio, 1982.
- (45) *MONTHLY Labor Review*. IIC, (mayo, 1975).
- (46) *The New American*. III: 1, (enero, 1982).
- (47) — III: 2, (febrero, 1982).
- (48) *The New York Times*, 24 de mayo, 1981.

- (49) — 31 de julio, 1981.
- (50) — 18 de marzo, 1982.
- (51) — 24 de junio, 1982.
- (52) — 25 de junio, 1982.
- (53) NORTH, David S. "The Migration Issue in U.S.-Mexican Relations". En Richard D. Erb y Stanley R. Ross, (comps.), *United States Relations with Mexico, Context and Content*. Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981, pp. 121-134.
- (54) PFAFF, William. "The Divided State of America: Has Our Democracy Lost Its Bearings?", *Los Angeles Times*, 27 de junio, 1982. p. 2. (Sección Editorial).
- (55) "RAZONES y Cifras de la Operación Empleo", en *Razones*, 17-30 de mayo, 1982, pp. 30-31.
- (56) RICO F., Carlos. "The Future of Mexican-U.S. Relations and the Limits of the Rhetoric of Interdependence", en Carlos Vázquez y Manuel García Griego, (comps.), *Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence*. Los Angeles, UCLA Chicano Studies Center and Latin American Center, (en prensa).
- (57) "RISING Flood of Illegal Aliens". En: *U.S. News and World Report*, 3 de febrero, 1975, pp. 27-30.
- (58) SANDERSON, Warren C. "Los problemas de la planeación para lo esperado: los choques demográficos y la parálisis de la política", en Carlos Tello y Clark Reynolds, (comps.) *Las relaciones México-Estados Unidos*. México Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 305-333.
- (59) SHUE, Henry. "Principle and Practice in U.S. Immigration Law". Testimonio inédito presentado al Subcommittee on Immigration, Refugees, and International Law, House Committee on the Judiciary, 14 de octubre 1981. (Documento inédito).
- (60) SIMON, Julian L. "Economic Objections Fall Apart When Used Against Immigrants", *Los Angeles Times*, 1º de julio, 1980, Parte II (Sección editorial), p. 5.
- (61) SMITH, William French. Memorándum al presidente Ronald Reagan, 26 de junio, 1981. (Documento inédito).
- (62) STEWART, Teresa M. "Illegal Immigration: Employer Sanctions and Related Proposals", en *San Diego Law Review*. XIX: 1 (diciembre, 1981), pp. 149-176.
- (63) TAMBS, Lewis, et al. *A New Inter-American Policy for the Eighties*. Washington, Council for Inter-American Security, 1980. (Preparado por The Committee of Santa Fe para el Council for Inter-American Security).
- (64) TEITELBAUM, Michael S. "Right vs. Right: Immigration and Refugee Policy in the United States", en *Foreign Affairs*. LIX: 1 (otoño, 1980), pp. 21-59.
- (65) THURLOW, Lester C. *The Zero-Sum Society: Distribution and the Possibilities for Economic Change*. New York, Basic Books, 1980.
- (66) TOYNBEE, Arnold J. *Estudio de la historia*. Vol. IV. *El colapso de las civilizaciones* (Primera Parte). Buenos Aires, Emecé Editores, 1955.
- (67) TUIRAN, Rodolfo A. "El volumen de la inmigración mexicana indocumentada; especulación vs. práctica científica". (Trabajo inédito presentado en el Seminario Sobre Factores de Cambio Demográfico, UNAM, Cd. de México, 30 de junio, 1982).
- (68) U.S. CONGRESS. *Administration's Proposals on Immigration and Refu-*

- gee Policy*. (Joint Hearing Before the Subcommittee on Immigration, Refugees, and International Law of the House Committee on the Judiciary; and Subcommittee on Immigration and Refugee Policy of the Senate Committee on the Judiciary, July 30, 1981). Washington, Government Printing Office, 1982.
- (69) U.S. CONGRESS. *Final Report of the Select Commission on Immigration and Refugee Policy*. (Joint Hearings Before the Subcommittee on Immigration and Refugee Policy of the Senate Committee on the Judiciary and Subcommittee on Immigration, Refugees, and International Law of the House Committee on the Judiciary, May 5, 6, and 7, 1981). Washington, Government Printing Office, 1981.
- (70) U.S. HOUSE of Representatives. *Hispanic Immigration and Select Commission on Immigration's Final Report*. (Hearings Before the Subcommittee on Census and Population of the Committee on Post Office and Civil Service, April 27, and 28, 1981). Washington, Government Printing Office, 1981.
- (71) — *INS Oversight / Authorization*. (Hearings Before the Subcommittee on Immigration, Refugees, and International Law of the Committee on the Judiciary, March 17 and 18, 1981). Washington, Government Printing Office, 1981.
- (72) — *U.S. Consular Operations in Mexico City and Mexican Government Attitudes on Immigration Reform: A Study Trip*. (Committee Print of the Subcommittee on Immigration, Refugees, and International Law of the Committee on the Judiciary, October, 1981). Washington, Government Printing Office, 1981.
- (73) U.S. SELECT Commission on Immigration and Refugee Policy. *[First] Semiannual Report to Congress*. Washington, Government Printing Office, 1980.
- (74) — *Second Semiannual Report to Congress*. Washington, Government Printing Office, 1980.
- (75) — *U.S. Immigration Policy and the National Interest; Final Report and Recommendations of the Select Commission on Immigration and Refugee Policy (with Supplemental Views by Commissioners)*. Washington, 1º de marzo, 1981.
- (76) — *U.S. Immigration Policy and the National Interest; Staff Report of the Select Commission on Immigration and Refugee Policy (Supplement to the Final Report and Recommendations of the Select Commission on Immigration and Refugee Policy)*. Washington, 30 de abril, 1981.
- (77) — *U.S. Immigration Policy and the National Interest; Appendix E to the Staff Report of the Select Commission on Immigration and Refugee Policy; Papers on Illegal Migration to the United States*. Washington, 30 de abril, 1981.
- (78) — *U.S. Immigration Policy and the National Interest; Appendix F to the Staff Report of the Select Commission on Immigration and Refugee Policy; Papers on Temporary Workers*. Washington, 30 de abril, 1981.
- (79) U.S. SENATE. *Immigration and Nationality Efficiency Act of 1979, S 1763*. (Hearings Before the Committee on the Judiciary, October 17 and 29, 1979). Washington, Government Printing Office, 1980.
- (80) — *The Knowing Employment of Illegal Immigrants*. (Hearing Before the Subcommittee on Immigration and Refugee Policy of the Committee on the Judiciary, September 30, 1981). Washington, Government Printing Office, 1982.

- (81) — *Temporary Workers*. (Hearing Before the Subcommittee on Immigration and Refugee Policy of the Committee on the Judiciary, October 22, 1981). Washington, Government Printing Office, 1982.
- (82) "U.S. JOB Market Pinched by Alien Trespassers", *U.S. News and World Report*, 26 de enero, 1976. pp. 84-85.
- (83) *Uno más Uno*, 1º de junio 1981.
- (84) — 2 de junio 1981.
- (85) — 7 de noviembre, 1981.
- (86) *The Wall Street Journal*, 4 de marzo, 1982.
- (87) WARREN, Robert. "Estimation of the Size of the Illegal Alien Population in the United States". (Ponencia presentada en la Reunión Anual de Population Association of America, San Diego, Calif., abril de 1982).
- (88) *Washington Post*, 18 de marzo, 1982.
- (89) "WHAT Illegal Aliens Cost the Economy", en *Business Week*, 13 de junio, 1977, pp. 86-88.
- (90) "WHEN Guest Workers Last Came to U.S.", en *U.S. News and World Report*, 3 de agosto, 1981, p. 43.

LA IDEA DEL MERCADO COMÚN DE AMÉRICA DEL NORTE Y LAS IMPLICACIONES PARA MÉXICO

ALICIA PUYANA
*Centro de Estudios Económicos
y Sociales del Tercer Mundo*

MUCHAS FUERON EN EL PASADO recientes las declaraciones, sobre todo en Estados Unidos, acerca de la conveniencia de formalizar las crecientes relaciones económicas entre México y Estados Unidos. Dicha formalización, según las diferentes propuestas, podría consistir en la ampliación del bilateralismo o, llegar incluso a la creación de un Mercado Común de América del Norte que incluiría también a Canadá. En México este proyecto no tuvo una acogida positiva y al cabo del tiempo desapareció del debate político. Sin embargo, la idea no está muerta y puede volver a resurgir. En cualquier caso, vale la pena explorar sus implicaciones en términos del interés nacional mexicano.

En este trabajo, nos proponemos analizar en primera instancia el origen y contenido de las iniciativas, y en segundo lugar los criterios a tener en cuenta y sus posibles efectos sobre la economía mexicana. Para tal empeño es necesario considerar como punto de partida, el grado de desequilibrio en el desarrollo económico o la asimetría económica existente entre los integrantes del supuesto "Mercado Común de América del Norte". De antemano proponemos que dicha asimetría vuelve poco realista cualquier esquema de integración, ya que inevitablemente acentuaría los desequilibrios actuales y daría lugar a divergencias profundas en la política económica integracionista de cada uno de los miembros.

Cómo surge un mercado común

La historia de la integración económica europea es un buen punto de partida para explorar el origen y la base política de los esquemas de integración. La CEE, surgió del entusiasmo político por una Europa unida, que para los proponentes constituía el primer paso en la vía hacia la vieja idea de la unidad política,¹ luego del fracaso del proyecto claramente político de la Comunidad

¹ De acuerdo con el preámbulo del *Tratado de Roma*, la Comunidad Europea es la vía para "echar los cimientos de una unión aún mayor entre los pueblos de Europa y, mediante la unión de sus esfuerzos, preservar la paz y la libertad".

Europea de Defensa. No es difícil tampoco aceptar que después de la Segunda Guerra Mundial, Europa devastada, pobre, debilitada ante Estados Unidos y temerosa de la Unión Soviética,² necesitaba encontrar nuevas formas para relacionarse y cimentar su siempre precaria unidad.

Político fue el impulso inicial y también políticos son los elementos que explican, según algunos autores, la pérdida posterior del ímpetu y las crisis experimentadas por la Comunidad en la segunda mitad de la década de los años setenta: el fin de la guerra fría y de la confrontación con la URSS, y en 1965 la negativa de De Gaulle de permitir el inicio de la tercera etapa de la integración, con el fin de postergar indefinidamente el "necesario" y "automático" movimiento hacia la supranacionalidad.³

En el surgimiento del COMECOM también estuvo presente el ingrediente político como un elemento decisivo. Aunque son difíciles de identificar las razones exactas de la creación del CAME, como de establecer la fecha de su nacimiento, para muchos fue "un acto de respuesta política frente a los esfuerzos de cooperación en Europa Occidental".

La división de la economía mundial en "capitalista" y "socialista" fue antes que nada un hecho político, y el CAME un mecanismo para consolidar la unión política de los países de Europa Oriental, establecer un cordón sanitario para "proteger" a la Unión Soviética, consolidar una zona de influencia, resolver problemas regionales y enfrentar el Plan Marshall.⁴

En el caso de América Latina, la razón de causalidad entre los motivos políticos y las decisiones para conformar los múltiples proyectos de integración, es quizá menos directa que en los anteriores. Sin embargo, muchos autores están de acuerdo en vincular el impulso y apoyo concedido en los años setenta a la integración económica con los proyectos de la Alianza para el Progreso, cuyos orígenes en Estados Unidos así como sus objetivos políticos son de sobra conocidos. Empero, este no fue el único motivo ni el más importante. En el fondo de estos esfuerzos de integración y cooperación económica en América Latina, encontramos elementos de la doctrina económica reformista de la CEPAL, la cual estaba, y está, empeñada en estructurar un modelo económico latinoamericano que cumpla la difícil tarea de conjugar el desarrollo capitalista con categorías tales como planeación económica, justicia social, capitalismo de estado y coparticipación popular.⁵

² D. C. E. Collins, "The History and Institutions of the EEC", *The Economies of the European Community*, Londres, 1977. Capítulo II; Ernest Haas, "International Integration: The European and the Universal process", *International Organization*, Vol. 15 No. 4, (1961).

³ R. Hansen: "Regional Integration: Reflexions on a Decade of Theoretical Efforts", *World Politics*. Vol. 21 No. 2 (1969) pp. 242-256.

⁴ M. Kaiser, *COMECOM: Integration Problems of the Planned Economies*, Londres, 1967; J. M. Montias "Background and origins of the Rumanian Dispute with COMECOM", *Soviet Studies*. Vol. 14 No. 2 (1973); Jozef M. Van Bravant, *Socialist Economic Integration; Aspects of Contemporary Economic Problems in Eastern Europe*. Londres, 1980.

⁵ Para una muy buena síntesis de las teorías cepalinas ver: A. Bianchi, *América Latina: Ensayos de interpretación económica*. Santiago de Chile, 1969.

Las motivaciones para que un país decida ingresar o no a un esquema amplio de cooperación económica son fundamentalmente políticas, pero éstas pueden diferir de un caso a otro. Por ejemplo, en el caso del Grupo Andino, están las motivaciones políticas generales, tácitas unas (que responden a las crisis económicas y sociales de los inicios de la década de los años sesenta y debilitan el impacto de la revolución cubana), explícitas otras (que consolidan la "Alianza Para el Progreso" y las "tradiciones democráticas" de América Latina).⁶ Además existen causas particulares de cada país, tales como el no permanecer aislado en momentos de enfrentamiento con Estados Unidos (el caso peruano), el no conceder a Chile el disfrute exclusivo de escenarios y espacios diplomáticos (el caso boliviano), o el afianzar un liderazgo político (el caso colombiano).

Cabe preguntarse cuáles serían en el caso del Mercado de América del Norte, los elementos políticos comunes. ¿La identidad de intereses de largo plazo o proyectos nacionales similares? A primera vista éste no parece ser el caso. ¿Cuáles son entonces las motivaciones nacionales particulares que puedan mover a Canadá y México a cerrar filas junto a Estados Unidos? Una respuesta a la pregunta surge del terreno de nuestro trabajo. Sin embargo, una visión superficial de la historia de las relaciones México-Estados Unidos, de las ideas políticas imperantes y de los modelos económicos, nos hace dudar que existan respuestas positivas. Si bien, es necesario reconocer que la atmósfera de la reunión López Portillo-Reagan de junio de 1981 fue sorprendentemente "amistosa", el hecho de que el proyecto "Mercado Común" se haya retirado de la agenda es indicio de que no existían las condiciones políticas mínimas para discutirlo. No obstante, es un hecho que existe una tendencia hacia la mayor integración de las dos economías vía el bilateralismo creciente, tendencia que se refleja en las alusiones a zonas de libre comercio o uniones aduaneras que aparecen reiterativamente en la literatura oficial norteamericana de los últimos tiempos.

Qué implica un mercado común

Las experiencias de mercados comunes no son muy abundantes y los esfuerzos por sistematizarlas teóricamente nos enseñan que éstos son proyectos muy concretos —con objetivos y mecanismos precisos— para realizar la ampliación paulatina y progresiva del liberalismo en las relaciones económicas entre los miembros, pero no aplicables a terceros países. Es un liberalismo exclusivista y discriminatorio en relación al resto del mundo.

Para analizar las propuestas procedentes de Estados Unidos en relación a una integración de Norteamérica, conviene tener en claro el significado y los alcances de ciertos conceptos y categorías, los cuales a fuerza de mucho uso y

⁶ Ver la "Declaración de Bogotá", en Junta del Acuerdo de Cartagena e Intal, *Historia Documental del Acuerdo de Cartagena*, Lima-Santiago de Chile, 1974, p. 25.

abuso en la literatura no especializada tienden a perder nitidez y a confundir en vez de aclarar.

Según Pinder, “integración es el proceso hacia el estado de unión”⁷ compuesto por dos elementos: “la remoción de la discriminación entre los agentes económicos de los países miembros y la formación y aplicación de políticas coordinadas y comunes a tal escala que garanticen el logro de los principales objetivos de bienestar”. Este proceso de eliminación de la discriminación es dividido en dos etapas: la de integración negativa, que consiste exclusivamente en el desmantelamiento de los mecanismos discriminatorios (tarifas p. e.) y la de integración positiva o el proceso de establecer y adoptar políticas coordinadas y comunes cuyo objetivo es elevar el bienestar de la población.⁸ Se trata aquí no únicamente de armonizar ciertas políticas económicas respecto a terceros países (arancel externo común), sino también las políticas internas, tales como las tributarias, fiscales, de fomento industrial, monetarias y cambiarias, con el fin de que éstas no anulen los acuerdos integracionistas. Por ejemplo, se sabe que determinado manejo de la tasa de cambio —sobrevaluación de la moneda nacional— puede contrarrestar un arancel impuesto para desestimular las intervenciones o proteger la industria.

La combinación de las dos etapas constituye la integración económica cuyo fin último es la unión económica. Podemos visualizar entonces varias formas de integración económica según sea el peso que tenga la integración negativa o la positiva. En realidad, los mercados comunes no constituyen uniones económicas propiamente dichas y al no tender a ellas, su desarrollo mismo los convertirá en “proyectos impracticables”.⁹

La armonización de las políticas internas de los miembros de la organización es indispensable para evitar la concentración de los efectos de la integración en los países miembros económicamente más fuertes.¹⁰ Esto es particularmente importante cuando los desequilibrios entre los países integrantes son mayores y cuando se trata de agrupaciones en donde algunos de sus integrantes son países subdesarrollados. En el caso que nos ocupa, y como lo veremos a continuación, se trata de una región extremadamente polarizada y que agrupa países desarrollados y un país en vía de desarrollo. Ante la ausencia de instrumentos de armonización de las políticas económicas entre los posibles participantes, quedarían sin resolver los problemas que es necesario vencer para lograr un desarrollo equilibrado.

⁷ Se distingue así de la definición clásica de Balassa en la cual él define “integración” como el proceso y como el estado de unión, confundiendo medios y objetivos. J. Pinder, “Problems of European Integration”, en G. R. Denton, *Economic Integration in Europe*, Reading, 1969, pp. 143-170.

⁸ J. Tinbergen, *International Economic Integration.*, Amsterdam, 1950.

⁹ Pinder, *op. cit.* p. 145.

¹⁰ Sobre la necesidad de planificar conjuntamente el desarrollo de países en procesos de integración a fin de contrarrestar los efectos de concentración, aun en el caso de integración de países desarrollados, ver R. Bird, “The need for Regional Policy in a Common Market”, *Scottish Journal of Political Economy*. Vol. 12, (1965) p. 225-242; P. Streetn *Economic Integration*, Leyden, 1961; D. Seers y C. Vaitos (eds.) *Integration and Unequal Development. The Experience of the EEC*, Londres, 1980, especialmente los capítulos 5 a 12.

Las iniciativas norteamericanas en torno a la creación del mercado común contienen elementos de integración negativa (eliminación de tarifas y disminución de controles a la migración) pero solamente unos pocos de integración positiva, y estos sólo en relación a la forma de armonización de ciertos aspectos de políticas económicas hacia terceros países.

Elementos de política económica en el posible Mercado Común de América del Norte

La idea del Mercado Común de América del Norte (MCNA) surgió de la política externa de Estados Unidos orientada por los planteamientos formulados, entre otros, por la Comisión Trilateral: avanzar en la distensión y coordinar la expansión económica de Estados Unidos con la de la CEE y Japón. Para superar la crisis económica mundial y hacer frente en forma conjunta a las demandas de reforma del sistema económico internacional planteadas por el Tercer Mundo, la administración Reagan introdujo cambios sustanciales en la política internacional norteamericana: confrontación, en lugar de distensión, y liderazgo no compartido de Estados Unidos en el escenario internacional. Respecto a América Latina hubo dos cambios importantes: abandono de una posición basada en principios y que pretendía condicionar las relaciones económicas y la ayuda militar al respeto de los derechos humanos, y un acercamiento a México como el aliado e interlocutor más importante. Así se percibió desde la denominación de Reagan como candidato a la presidencia y se evidenció en sus encuentros, ya como Presidente, con López Portillo.

Es posible sugerir que para las estrategias globales de desarrollo de Estados Unidos, resulta importante el crecimiento económico de Canadá y México, y la profundización de las relaciones económicas con estos dos países con el objeto de crear y mantener condiciones de complementaridad entre las respectivas estructuras productivas, especialmente en los sectores agrícola, energético, financiero, pecuario y laboral.

Las primeras iniciativas en torno a un aumento en la complementaridad económica surgieron durante la administración Carter, cuando con motivo de su visita a México, el secretario de Estado norteamericano presentó la idea de la creación del Mercado Común entre los tres países de América del Norte. Semanas más tarde apareció el proyecto de un Mercado Común Energético, mismo que fue presentado al Presidente norteamericano por el Comité de Energía y Recursos Naturales del Senado, y que recibió apoyo de diversos sectores políticos e industriales estadounidenses.¹¹ Durante la agitada campaña electoral norteamericana de 1980-1981, Reagan en calidad de candidato retomó la idea del Mercado Común, vinculándola a la seguridad del abastecimiento energético de su país.

¹¹ Canadá es por supuesto el segundo interlocutor. La creación de una zona de libre comercio entre los dos países es un proyecto que data por lo menos desde 1974. Ver la Ley de Comercio de los Estados Unidos de 1974. En su campaña electoral, el senador Connally, conocido por su posición conservadora, apoyó abiertamente esta posición.

En el centro de todos estos proyectos subyace la idea de origen norteamericano de fijar "posiciones continentales" para solucionar los problemas económicos de la región y resistir la competencia de los mercados regionales organizados en el resto del mundo. Hasta cierto punto, esta idea constituyó parte de una respuesta a los cambios en la economía y la política mundiales ocurridos en los últimos 20 años, pero especialmente en el último decenio y que exigen nuevas políticas. En este contexto, el proyecto MCNA era el primer paso "hacia la unidad hemisférica". El catalizador de las anteriores ideas lo constituyó la insurgencia del poder de la OPEP, la escalada de los precios de hidrocarburos y la tensión o inestabilidad en el Medio Oriente, motivos por los cuales toma gran fuerza la noción de que Canadá y México eran y siguen siendo elementos geopolíticos de crítica importancia para la estabilidad y el crecimiento de Estados Unidos.

Los proyectos más acabados en torno al MCNA hicieron énfasis en los beneficios que de dicho arreglo se derivarían para Canadá y México, ya que de esa manera se asociarían más estrechamente con el mayor mercado mundial. La idea básica era propiciar un crecimiento económico dinámico en el hemisferio occidental por medio de la concentración de incentivos económicos a la vez que aseguraba la independencia energética y de materias primas para la región, como forma de mantener y elevar el nivel de vida de sus habitantes. El objetivo concreto e inmediato era reducir y finalmente eliminar las barreras internas al comercio y a las inversiones dentro de principios discriminatorios respecto de Asia y Europa.

De acuerdo con esa visión, en una etapa inicial los países integrantes del MCNA acordarían eliminar recíprocamente todas las barreras a la libre circulación de bienes y de capital; las trabas a la migración — punto muy importante para México — no se eliminarían pero serían "reducidas" a los niveles europeos. Este proceso debería ser seguido por el establecimiento de políticas externas comunes que regularan, discriminando negativamente, las relaciones de la región con otros mercados comunes (exceptuando a Latinoamérica) y, con los países de la OPEP. Se hacía un énfasis en la necesidad de restringir, en los tres países miembros, la migración proveniente de Europa y Asia. Como contrapartida, debido a la apertura de los mercados de Canadá y México a las exportaciones norteamericanas, a las garantías de un suministro de hidrocarburos, y al establecimiento de las políticas tarifarias y de comercio exterior geográficamente discriminatorias, Estados Unidos ofrecerían, además de la apertura de su propio mercado a las exportaciones originadas en Canadá y México, reorientar hacia la región las inversiones productivas y la asistencia financiera que en ese momento se dirigían a zonas deprimidas de Asia y África. Desde luego que los dos países receptores de estos nuevos recursos externos habrían de relajar las "trabas nacionalistas" a las inversiones foráneas y garantizar al inversionista privado en general una rentabilidad acorde al riesgo asumido.

Los puntos básicos de los diferentes proyectos del MCNA que se presentaron en distintos foros por parte de los norteamericanos, son los siguientes:

- a) liberación al comercio regional;
- b) liberación de las políticas sobre inversiones extranjeras;
- c) disminución de los obstáculos al movimiento de personas;
- d) armonización de políticas externas de comercio exterior, migraciones y capital extranjero.

Como el lector habrá notado, en este esquema están ausentes los instrumentos de integración positiva que conforman lo que en la literatura económica se considera un mercado común, es decir:

- a) arancel externo común;
- b) armonización de políticas fiscales, cambiarias, monetarias, de fomento económico;
- c) mecanismos de redistribución de los efectos del comercio.

En ausencia de los anteriores elementos de integración queda claro que lo que pretendían realmente los proyectos presentados era crear una zona de libre comercio, pero inevitablemente ello haría surgir canales de transferencia de valor nacional, no compensados, de los países y regiones menos desarrollados hacia los más desarrollados. De llevarse esto a la práctica y conservar cada país su arancel más elevado, México otorgaría en su mercado mayores márgenes de preferencia respecto de terceros países, a las importaciones provenientes de Estados Unidos y Canadá, países que poseen arancel externo inferior. Las exportaciones mexicanas, a su vez, tendrían que competir más duramente en los mercados canadiense y norteamericano con las importaciones provenientes del resto del mundo. Como resultado de los bajísimos niveles de los aranceles nacionales de Estados Unidos y Canadá habría una apertura relativamente formal, pero no real, del mercado de esos países a las exportaciones mexicanas.

En el caso de una unión aduanera, y ante las divergencias en la estructura de costos productivos para elevar la capacidad competitiva de sus exportaciones y evitar la aparición y acumulación de saldos comerciales negativos, México, como el país menos eficiente integrante de la unión, debería establecer subsidios o devaluar su moneda para acercar sus precios a sus costos marginales de producción y a los precios internacionales, los cuales están muy cercanos a los precios vigentes en el mercado estadounidense. Por otra parte, la misma diferencia de costos productivos sumada al mayor nivel del arancel nacional mexicano actual produciría utilidades extraordinarias por las ventas norteamericanas en mercado mexicano. Estas serían muy superiores a las que realizarían en su propio mercado y a las que obtendrían los exportadores mexicanos en los mercados de Estados Unidos y Canadá. De ocurrir lo anterior, se produciría una transferencia neta de ingreso desde México hacia estos dos países.

Los efectos predecibles sobre la distribución del ingreso nacional en México (producto de la disminución de los aranceles), la aplicación de subsidios y el uso de la tasa de cambio para promover exportaciones, serían de dos tipos:

- a) Efectos sobre el consumo: al subir los precios de los productos exportables decrecerá el consumo interno de los mismos.
- b) Efectos sobre la redistribución: existe una transferencia de ingreso de los consumidores a los productores cuando se pagan precios superiores (igual al subsidio) por menor volumen de bienes comprados domésticamente. Este efecto es similar al que surgiría de la elevación de las tarifas a las importaciones y de impuestos al consumo.¹²

Estos efectos podrían teóricamente anularse si hubiera como efecto del aumento de las exportaciones mexicanas al Mercado Común una gran expansión del empleo con el crecimiento correspondiente de las remuneraciones al trabajo. Sin embargo, dadas las características de la producción industrial, la demanda por trabajo resultante sería baja aun si las exportaciones más dinámicas fueran intensivas en mano de obra, ya que la relación del valor agregado de dichas exportaciones al PIB es reducida.

Los desequilibrios regionales y efectos previsibles en el Mercado Común de América del Norte

La estabilidad de una región que se integra económicamente es en buena medida una función de su "simetría" o "potencial integrativo". La simetría incluye una amplia gama de elementos estructurales: dimensión de los mercados nacionales y capacidad productiva; capacidad de respuesta de los estados e instituciones, además del pluralismo y complementariedad entre las élites de los países miembros. Y también condiciones de percepción: percepción de la distribución de los beneficios y costos; percepción de costos, motivaciones externas evidentes y objetivos comunes a largo plazo para la región.¹³ No es realista esperar una simetría total pero lo más factible es que en el supuesto MCNA existan, pese a que pudiera haber elementos subjetivos del "potencial integrativo", grandes divergencias y choques de interés que no tardarían en generar una crisis tanto al interior de los países como en sus relaciones.

Veamos ahora algunas de las condiciones estructurales antes señaladas. La experiencia acumulada en los 30 años de integración de postguerra parece confirmar la tendencia de que a un mayor equilibrio en el desarrollo económico entre los países miembros de un grupo regional corresponda una mayor similitud en las políticas económicas, en las expectativas en torno a la integración y, por consiguiente, una mayor estabilidad en los acuerdos.

Al integrarse países de muy diferente nivel de desarrollo económico, que disponen de una distinta dotación de recursos y de estructuras de costos relativos, se ha tenido que recurrir a todo un complejo andamiaje de mecanismos para prevenir una concentración excesiva de los efectos dinámicos del comercio exterior (los cuales tienden a ser mayores en la medida en que se libere al mercado) y evitar que a través de la integración de los mercados y ampliación

¹² W. Corden, *The Theory of Protection.*, Oxford, 1971, pp. 2-18.

¹³ J. S. Nye, "Comparing Common Markets", *International Organization*, Vol. 27 (1970) p. 82.

**Cuadro 1. Mercado Común de América del Norte.
Algunos datos básicos**

	<i>Canadá</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>México</i>
Población (en millones, 1978)	23.5	221.9	65.4
Extensión Territorial (miles de km ²)	9976	9363	1973
Densidad de población (h/km ²)	2.35	23.69	33.14
Tasa de crecimiento demográfico (1970-78)	1.2	0.8	3.3
Población en edad de trabajar (1978) porcentaje de la población total	66	65	51
Desempleo (porcentaje de la población total en 1980)	7.5	7.1	—
Producto Interno Bruto (en millones de dólares)	2 15730	2,128021	84,366
PIB per cápita (1978)	9180	9590	1290
Exportaciones (en millones de dólares)	46065	141,154	5,739
Exportaciones como porcentaje del PIB	21.35	6.63	6.80
Importaciones (en millones de dólares)	43434	182,787	7,744
Importaciones como porcentaje del PIB	20.13	8.58	9.17
Tasas de crecimiento del PNB	1960-70 1970-78	1960-70 1970-78	1960-70 1970-78
	5.6 4.4	4.3 3.0	7.2 5.0
Distribución del Ingreso (participación porcentual del ingreso familiar por grupos de percentiles de unidades familiares)	20% + bajo 10% + alto	20% + bajo 10% + alto	20% + bajo 10% + alto
	1969	1972	1977
	5.0 25.1	4.5 26.6	2.9 40.6

FUENTE: *World Development Report*, 1980, The World Bank, August 1980, Washington DC y *Monthly Bulletin of Statistics*, December 1980, Vol. XXXIV, No. 12, United Nations, New York.

de la competencia se agudicen los desequilibrios existentes. La planificación industrial y la armonización de las políticas tarifarias fiscales, tributarias, monetarias y cambiarias, de incentivos al capital extranjero, de promoción de exportaciones y la planificación sectorial y global, fueron elementos que a partir de la década de los años sesenta se habrían de incluir en todos los esquemas de mercados comunes. Resultaron medios indispensables para prevenir o compensar los efectos de concentración de los efectos del crecimiento económico derivados de un comercio exterior liberalizado.

El uso de esos instrumentos llevó al surgimiento de los complejos problemas de la armonización de las políticas nacionales y de identificación de los criterios comunes para planificar sectorial o globalmente el desarrollo de los países miembros y de la región. Superficialmente se atribuye a la imposibilidad de superar estas dificultades el colapso del Mercado Común Centroamericano, o el de la Comunidad Económica de África Oriental y el más reciente estancamiento del Grupo Andino. Claro que estos análisis olvidan que en el fondo de las crisis mencionadas está el problema del desarrollo equilibrado, de la distribución equitativa de los beneficios de la integración, de la contradicción entre distribución equitativa y eficiencia productiva. Se olvida también que en presencia de grandes desequilibrios, los esquemas que se basan exclusiva o preferencialmente en acuerdos comerciales han llegado al mismo fin, como ocurrió en la reunión de Acapulco de 1980, donde se lanzaron al mar las cenizas de ALALC. No es por demás recordar aquí los problemas al interior de la CEE atribuibles también a los desequilibrios económicos, pues a mayor competencia comercial mayor la tendencia o la concentración de la producción, y esto es independiente de si el marco de la relación es el bilateralismo o acuerdos comerciales mayores. La ventaja de esquemas como los mercados comunes es que permiten el establecimiento de mecanismos preferenciales en beneficio de los países, regiones o sectores menos competitivos.

Con las consideraciones anteriores como base, veámos ahora el problema de la simetría económica de los países del hipotético Mercado Común de América del Norte. En los cuadros número 1 y 2 se presentan algunos datos generales que a primera vista indican la existencia de un desequilibrio, no por esperado menos notable, en favor de Estados Unidos, país que no solamente concentra el 71.4 % de la población del área en cuestión sino que su producto interno bruto representa el 87.6 % del total. La relación entre el PIB total del país más rico, Estados Unidos, y la del país más pobre, México, es de 25.3 y muy superior a la de los seis países de la CEE (6.5:1), al COMECON (2.1:1), o al Grupo Andino (5.6:1). También son mayores las diferencias en el PIB per cápita mayor y menor registrados para el Mercado Común de América del Norte que en otros sistemas ya integrados. La relación del PIB per cápita de Estados Unidos y México es de 7.3 en tanto que en la CEE es de 2.4 para Alemania Federal e Italia,¹⁴ o de 4.1:1 entre Bolivia y Venezuela.

¹⁴ Amef-Agraa (ed.) *The Economies of the European Community*, Oxford, 1980 p. 52. Con la ampliación de la comunidad las relaciones varían, ya que se incorporaron países relativamente menos desarrollados.

Cuadro 2. Mercado Común de América del Norte
Participación de los sectores en el PNB (porcentajes anuales de 1976 a 1979)

	<i>Canadá</i>			<i>Estados Unidos</i>			<i>México</i>		
	1977	1978	1979	1976	1977	1978	1977	1978	1979
PNB (en millones de US\$)	194.303	197.984	229.234	1,696.000	1,889.000	2,112,000	73.678	93,433	121.35
Agricultura, caza, silvicultura, pesca	3.50	3.74	4.03	2.83	2.69	2.93	10.54	10.53	10.00
Industrias mineras y extractivas	4.01	4.02	4.73	2.54	2.58	2.64	5.10	5.01	5.9
Manufacturas	18.16	18.48	19.45	23.94	24.28	24.24	24.23	24.16	23.8
Electricidad, gas y agua	2.79	2.83	3.04	2.60	2.58	2.55	1.41	1.20	1.1
Construcción	6.23	5.56	5.42	4.43	4.49	4.59	5.92	6.34	6.7
Comercio, restaurantes, hoteles	9.91	9.80	9.86	17.98	17.56	17.56	29.87	30.21	30.02
Transportes y comunicaciones	6.97	7.12	7.08	6.36	6.40	6.53	3.17	3.24	3.17
Otros ^a	48.43	48.45	46.39	39.32	39.42	38.96	19.76	19.31	19.12

^a: Bancos, seguros, servicios para empresas, servicios sociales y personales, ramas no mercantes.

FUENTE: *Monthly Bulletin of Statistics*, December 1980, Vol. XXXIV, No. 12, United Nations, National Accounts.

Cuadro 3. Mercado Común de América del Norte
Producto Interno Bruto de la Industria Manufacturera por Actividad Económica
 (Miles de Millones de Dólares)*

<i>Rama CIIV</i>	<i>Canadá</i>		<i>Estados Unidos</i>		<i>México</i>		<i>Total</i>	
	<i>1977</i>	<i>1978</i>	<i>1977</i>	<i>1978</i>	<i>1977</i>	<i>1978</i>	<i>1977</i>	<i>1978</i>
Alimentos, bebidas y tabacos	3.751.0	4.122.3	47.600	50.500	5.395	6.166	56.746.0	60.783.3
Textiles y prendas de vestir	2.162.3	2.622.1	29.800	32.300	4.239	5.120	36.201.3	40.042.1
Industria de la madera, incluso muebles	1.829.5	2.134.6	22.300	26.100	298	365	24.427.5	28.599.6
Fabricación de papel	3.581.6	4.183.4	45.400	45.400	1.126	1.368	45.807.6	50.951.4
Fabricación de sustancias químicas derivadas del carbón, caucho y plástico	3.431.5	4.258.8	63.400	68.400	1.465	1.841	68.296.5	74.499.8
Fabricación de minerales no metálicos exceptuando los derivados del petróleo y del carbón	1.102.3	1.032.6	14.500	17.100	1.004	1.340	16.606.3	19.472.5
Metales básicos	2.300.2	2.632.5	32.300	37.700	1.058	1.456	55.658.2	41.788.5
Maquinaria y equipo	9.274.6	10.504.0	193.300	222.900	3.424	4.526	209.998.6	237.930.0
Otros	880.8	1.024.4	7.700	8.700	291	362	8.871.8	10.086.4
Total	28.315.2	32.514.7	456.000	509.100	18.300	22.544	502.613.8	564.158.7

FUENTE: *United Nations Yearbook National Accounts, 1979, Vol. 1*

* Cifras sujetas a revisión.

**Cuadro 4. Mercado Común de América del Norte
Estructura Sectorial del Producto Interno Bruto Manufacturero en Porcentaje**

<i>Ramas</i>	<i>Canadá</i>		<i>Estados Unidos</i>		<i>México</i>		<i>Total</i>	
	1977	1978	1977	1978	1977	1978	1977	1978
Alimentos, bebidas y tabacos	13.3	12.6	10.4	9.9	29.5	27.3	11.3	10.7
Textiles y prendas de vestir	7.3	8.0	6.5	6.3	23.2	22.7	7.2	7.1
Industria de la madera, incluso muebles	6.6	6.5	4.9	5.1	1.6	1.6	4.9	5.1
Fabricación de papel	12.7	12.8	9.0	8.9	6.1	6.1	9.1	9.0
Fabricación de sustancias químicas derivadas del carbón, caucho y plástico	12.2	13.2	13.9	13.4	8.0	8.2	13.6	13.2
Fabricación de minerales no metálicos exceptuando los derivados del petróleo y del carbón	3.9	3.2	3.2	3.3	5.5	5.9	3.3	3.5
Metálicos básicos	8.2	8.2	7.1	7.4	5.8	6.4	7.1	7.4
Maquinaria y equipo	32.7	32.3	43.3	43.8	18.7	20.2	41.8	42.2
Otros	3.1	3.2	1.7	1.7	1.6	1.6	1.7	1.8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Ver fuente del cuadro 3.

Cuadro 5. El Mercado Común Manufacturero
Producto Interno Bruto de la Industria Manufacturera. Participación Porcentual por países 1977-1978

<i>Rama</i>	<i>Canadá</i>		<i>Estados Unidos</i>		<i>México</i>		<i>Total</i>	<i>Total</i>
	1977	1978	1977	1978	1977	1978	1977	1978
Alimentos, bebidas y tabacos	6.6	6.8	83.8	83.1	9.6	10.1	100	100
Textiles y prendas de vestir	6.0	6.5	82.3	80.7	11.7	12.8	100	100
Industria de la madera, incluso muebles	7.4	7.4	91.3	91.2	1.3	1.3	100	100
Fabricación de papel y editorial	7.8	8.2	89.7	89.1	2.5	2.7	100	100
Fabricación de productos químicos derivados del carbón, caucho y plástico	5.0	5.7	92.8	91.8	2.2	2.5	100	100
Fabricación de minerales no metálicos excepto derivados del carbón y petróleo	6.6	5.3	87.3	87.8	6.1	6.9	100	100
Metálicos básicos	6.5	6.3	90.5	90.2	3.0	3.5	100	100
Maquinaria y equipo	4.4	4.4	94.0	93.7	1.6	1.9	100	100
Otras manufacturas	9.9	10.2	86.8	86.1	3.3	3.7	100	100
Total	5.7	5.8	90.7	90.2	3.6	4.0	100	100

Ver fuente del cuadro 3.

**Cuadro 6. Mercado Común de América del Norte
Cociente de localización y coeficiente de especialización**

<i>Ramas</i>	<i>Canadá</i>		<i>Estados Unidos</i>		<i>México</i>	
	a	b	a	b	a	b
Alimentos, bebidas y tabacos	1.17	0.019	0.92	0.008	2.55	0.166
Textiles, prendas de vestir	1.12	0.009	0.88	0.008	3.19	0.156
Industria de madera, incluso muebles	1.27	0.014	1.	0.	0.31	0.035
Fabricación de papel	1.42	0.038	0.98	0.001	0.67	0.029
Fabricación de sustancias químicas derivadas del carbón, caucho y plástico	1.	0.	1.01	0.002	0.62	0.050
Fabricación de minerales no metálicos exceptuando los derivados del petróleo y del carbón	0.91	0.03	0.94	0.002	1.68	0.024
Metálicos básicos	1.11	0.008	1.	0.	0.86	0.010
Maquinaria y equipo	0.76	0.099	1.03	0.016	0.74	0.220
Otros	1.78	0.014	0.94	0.001	0.88	0.002

a Cociente de localización.

b Coeficiente de especialización.

La estructura del PIB también indica con claridad que México se encuentra en un estado relativamente inferior de desarrollo, dado el peso relativo mayor de la agricultura y el todavía superior del sector servicios. Juntos estos dos sectores generan el 40.06 % del PIB, frente a 20.48 % del norteamericano y el 13.89 % del Canadá. Igualmente es de suponer un nivel de productividad de la economía global mexicana relativamente bajo.

Puede argüirse que en caso de que MCNA se formara, México se especializaría en Agricultura y Turismo y que estas líneas definirían su vinculación con los otros dos países. Sin embargo, estos sectores no necesitan de tal instrumento, ya que de hecho se encuentran de tiempo atrás fuertemente orientados a satisfacer la demanda norteamericana.

Las consideraciones anteriores, expresadas enfoques de demanda aparente,* significan que en términos globales el mercado mexicano es 15 veces menor que el norteamericano (siendo la población total solamente 4.4 veces menor). Esta situación general se agudiza al examinar ramas productivas específicas, como puede verse en el cuadro No. 9

Concentración del Comercio Exterior

Durante los años 1977 y 1978, últimos para los cuales tenemos estadísticas de fuentes comparables para los tres países, la estructura del comercio de dichos países se ha mantenido relativamente estática en términos totales. Sin embargo, México perdió posiciones en relación a productos fabriles, especialmente del sector madera, metálicas básicas y algunas de bienes de capital e intermedios. Su posición global se mantuvo gracias a las exportaciones de petróleo y de los dos sectores que habíamos identificado como "sus líneas exportadoras": alimentos, bebidas, tabaco, textiles, prendas de vestir e industrias del cuero. (Ver cuadros 7 y 8).

Canadá es el segundo país exportador, vendiendo en el mercado internacional 8.2 veces más que México. Sus líneas de especialidad además de la minería básica, son la madera, fabricación de papel, metálicas básicas y, en menor medida, equipo de transporte y otras manufacturas. Las tres primeras constituyen la explotación de recursos naturales, y las segundas son líneas en las cuales México podría competir mejorando calidad y precios. Como era de esperar, Estados Unidos controla el 75.5% de las exportaciones de la región, que es una proporción menor a la de su producción.

Comercio recíproco

México presenta un elevado índice de concentración geográfica en su comercio exterior. El 65.4% del total de sus importaciones y el 61.8% de sus ex-

* Demanda aparente se calcula: Producción Nacional menos exportaciones, más importaciones.

Cuadro 7. Mercado Común de América del Norte
Participación Porcentual de las Exportaciones Totales 1977-1978

	<i>Canadá</i>		<i>Estados Unidos</i>		<i>México</i>	
	1977	1978	1977	1978	1977	1978
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	24.15	18.15	91.41	80.01	8.57	1.83
Minería básica	60.34	49.92	32.66	37.33	7.00	12.75
Manufacturas						
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	17.30	17.56	79.76	71.11	2.95	3.33
Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	8.13	4.69	86.97	92.06	4.90	3.25
Industria de la madera y productos de la madera, incluidos muebles.	39.86	50.00	56.21	50.00	3.92	—
Fabricación de papel y productos de papel, imprentas, editoriales	67.67	66.13	31.70	33.33	.64	1.54
Fabricación de sustancias químicas y de productos derivados del petróleo y del carbón, caucho y plástico	9.76	10.69	88.64	88.18	1.60	1.13
Fabricación de productos minerales no metálicos, exceptuando los derivados del petróleo y carbón	9.93	11.81	82.92	86.54	5.55	1.65
Industrias metálicas básicas.	48.85	52.40	45.59	47.60	5.56	—
Fabricación de productos metálicos, exceptuando maquinaria y equipo	17.00	16.81	80.20	83.19	2.80	—
Construcción de maquinaria exceptuando la eléctrica	13.00	12.28	86.56	87.72	.44	—
Construcción de maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos	7.24	7.36	92.14	92.64	.62	—
Material transporte	33.35	31.38	66.42	62.57	.23	.29
Otras manufacturas	2.88	3.01	96.01	96.99	1.11	—
Total manufacturas	18.75	20.81	80.06	78.58	1.19	.60
Total	22.40	22.54	75.19	75.70	2.41	1.76

FUENTE: *United Nations Yearbook of International of trade Statistics* 1979, Vol. 1.

portaciones se dirigen o provienen de un solo país: los Estados Unidos. Hacia ese país se dirige el 67.3% del petróleo mexicano, el 10.5% de los productos agrícolas y el 22.13% de las manufacturas que México vende al exterior, (cuadro No. 10). El otro socio del proyecto, es un socio formal, pues el intercambio con Canadá representa en promedio el 1.5% del comercio exterior mexicano.

A nivel latinoamericano, los índices de concentración geográfica del comercio exterior de México son muy altos. Por ejemplo, otro país petrolero, Venezuela, dirige a USA únicamente 37% de sus exportaciones totales, el 20.5% a Canadá, el 21.7% a América Latina y el 10.5% a la CEE. Situación muy diferente presentan Canadá y Estados Unidos, los cuales destinan el 24.1% de sus exportaciones a la región, pero solamente el 0.6% a México. (Cuadros 11 y 12)

Resulta evidente que el esquema de formar un MCNA iría en contra de las políticas mexicanas explícitas de diversificar sus mercados internos e incrementaría la alta concentración actual. No obstante, cabe hacer mención del creciente aumento y diversificación de las ventas mexicanas en el mercado norteamericano, en parte debido al amparo de los artículos 806.30 y 807.00 de la tarifa norteamericana del Sistema General de Preferencias (SGP) y de los estímulos a las exportaciones establecidas por el gobierno mexicano.

Del análisis, a nivel de producto, de las importaciones estadounidenses desde América Latina en el periodo 1969-1975, encontramos que por lo menos 60 productos originarios de México, de un total de 82 provenientes de América Latina, tenían participación y tasas de crecimiento mayor que las obtenidas por países europeos y otros países desarrollados. Una situación similar se obtiene de las cifras para los años 1975-1978, periodo en el cual México exportó a Estados Unidos 84 nuevos productos. Para este segundo periodo, los productos con tasas de crecimiento y participación mayor que la de los países desarrollados fueron un total de 44. Los artículos que cumplen los requisitos de superiores tasas de crecimiento y mayor participación en el mercado norteamericano que las importaciones provenientes de países desarrollados pueden considerarse como "competitivos" en el mercado internacional. Es por eso que el examen del tipo de bienes manufacturados que México vende exitosamente en el mercado norteamericano, sugiere que contrariamente a lo supuesto por algunos autores, el SGP no ha estimulado exclusivamente las exportaciones de productos en los cuales México tiene ventaja comparativa, sino que hubo una "creación" de comercio. Por lo tanto, la política que México debería seguir no es la de exigir una disminución global de los aranceles norteamericanos y de los países desarrollados suponiendo que así obtendría mayores beneficios en la creación de comercio, sino el mantenimiento y ampliación de los márgenes de preferencia y la mayor flexibilidad del SGP. Debido a que la presencia de un gran número de productos manufacturados que cumplen los requisitos de participación y tasas de crecimiento, indican que estamos ante un efecto de "desviación de comercio", esta expansión exportadora mexicana (y de América Latina) se realiza desplazando exportaciones originarias de otros países desarrollados.

Concentración de la producción industrial

Es este el momento para detenernos a analizar con mayor detalle el diferente nivel de desarrollo del sector industrial de los tres países en cuestión, dado el

**Cuadro 8. Mercado Común de América del Norte.
Participación Porcentual de las Importaciones Totales 1977-1978**

Sector	Canadá		Estados Unidos		México	
	1977	1978	1977	1978	1977	1978
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	15.26	14.00	77.18	82.25	7.56	3.75
Minería básica	10.09	9.62	89.50	90.28	.41	.09
Manufacturas						
Alimentos, bebidas, tabaco	20.28	10.70	72.14	89.30	7.58	—
Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	19.71	15.28	79.34	84.72	.90	--
Productos de madera incluidos muebles	18.11	13.52	81.89	86.48	—	—
Fabricación de papel y productos de papel, editoriales	14.25	18.00	80.27	78.40	5.48	3.60
Sustancias químicas y derivados del petróleo y del carbón, caucho y plástico	1.90	17.73	91.83	76.89	6.27	5.38
Minerales no metálicos, excepto los derivados del carbón y del petróleo	16.60	12.58	82.38	87.42	1.02	—
Metales básicos	11.04	9.73	88.07	89.60	.89	.67
Productos metálicos	27.10	22.94	70.22	77.06	2.68	—
Maquinaria y equipo no eléctricos	15.47	12.97	81.84	84.20	2.69	2.83
Maquinaria eléctrica	21.52	18.24	74.34	79.05	4.14	2.71
Material de transporte	34.41	29.81	62.69	70.19	1.90	—
Otras manufacturas	16.80	14.08	80.40	84.46	2.80	1.46
Total manufacturas	18.82	16.95	78.00	81.30	3.18	1.75
Total	16.76	15.50	80.30	82.90	2.94	1.60

FUENTE: *United Nations Yearbook of International of trade Statistics* 1979, Vol. 1.

papel que éste sector desempeña en los convenios de integración económica.

Por regla general los países en vía de desarrollo ingresan a esquemas de integración de mercados con el objetivo de acelerar el crecimiento del sector industrial, racionalizar y disminuir costos mediante la especialización y crear las condiciones para el surgimiento de nuevas actividades manufactureras, las cuales quizá podrían ser desarrolladas nacionalmente pero a costos sociales muy altos. Los países desarrollados buscan básicamente mediante la integración de mercados y la ampliación de la competencia mercantil resultante, disminuir los costos marginales de producción.¹⁵ En el caso del Mercado Común de América del Norte, la idea surgió en torno a los energéticos, y la complementación la constituye el comercio de manufacturas y de algunos productos agrícolas.

En presencia de desequilibrios en la estructura manufacturera como es el caso de México, una política de liberación del comercio vendría a reproducir los desequilibrios, y a reforzar las tendencias a la concentración, ya que son varios los factores que inducen a la concentración de la actividad industrial en los centros ya establecidos. Ejemplos de estos factores son las relaciones entre

¹⁵ Micksell, *op. cit.*, A. Hazlewood, *Economic Integration*, Nueva York, 1976.

**Cuadro 9. Mercado Común de América del Norte
Demanda Aparente de Manufacturas 1978
Millones de dólares***

Agricultura, silvicultura, caza y pesca	12.122.85	52.085.80	9.851.84	5.3	4.3	1.2
Minas y canteras	3.109.58	89.977.1	1.170.72	76.8	28.9	2.6
Manufacturas	33.375.16	327.638.98	17.848.04	18.4	9.8	1.9
Alimentos, bebidas, tabaco	3.379.68	65.308.83	5.838.81	11.2	19.3	0.6
Textiles, prendas de vestir	3.897.74	37.220.37	3.995.17	9.3	9.5	0.97
Industrias de madera incluidos muebles	1.463.09	27.958.54	365.00	76.6	19.1	4.0
Fabricación de papel y productos de papel imprentas, editoriales	2.634.7	47.160.57	14.634.48	32.2	17.9	1.8
Fabricación de sustancias químicas, derivadas del carbón, caucho y plástico	4.648.06	64.514.57	2.578.38	25.0	13.8	1.8
Fabricación de sustancias minerales no metálicas excepto petróleo y carbón	1.430.21	19.268.74	1.303.22	14.8	13.8	1.1
Industrias metálicas básicas	2.167.67	27.007.49	1.554.63	17.8	12.5	1.39
Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	15.196.57	26.732.42	2.830.13	9.4	1.7	5.4
Otras manufacturas	2.368.57	12.467.45	537.61	23.2	5.3	4.4
Total	85.793.88	469.701.88	31.458.99	14.9	5.5	2.7

FUENTE: Calculado con base en los cuadros 3, 7, 8.

* Cifras preliminares sujetas a revisión.

el costo del transporte de las materias primas y el de los productos terminados, o los efectos del desarrollo tecnológico que ha independizado muchos procesos de las fuentes de materias primas. Estas tendencias originan la necesidad de intervenir en contra de las fuerzas del mercado en la ubicación de la industria, si se desea prevenir la creciente concentración de nuevas empresas industriales dentro de los países relativamente más desarrollados.

Un detallado y elaborado estudio hecho por Martin Carnoy¹⁶ sobre diferentes industrias en América Latina, prueba que sólo unas cuantas industrias, aquéllas en que el costo del transporte de las materias primas es una parte importante del costo total, tienen costos más altos o son menos eficientes si no están cerca de sus fuentes de suministros primarios. Ejemplos de esto son las fábricas de productos lácteos, papel y pulpa, y fertilizantes nitrogenados. Sin embargo, para la manufactura de tractores, tornos universales y automóviles, para sólo citar un pequeño de ejemplos, la base industrial desarrollada y el

¹⁶ M. Carnoy, *The industrialization in a Latin American Common Market*, The Brookings Institution. 1971.

Cuadro 10. México
Comercio exterior con los países del Mercado Común de América del Norte

<i>Productos:</i>	<i>Importaciones</i>				<i>Exportaciones</i>			
	Total	Breves de consumo	Breves de uso intermedio	Breves de capital	Total	Breves de consumo	Breves de uso intermedio	Breves de capital
Canadá	352.740	58.289	226.635	67.816	162.504	13.803	146.434	2.267
Estados Unidos	12.154.577	1.360.125	7.607.384	3.187.068	9.466.875	1.243.358	8.902.403	125.114
América del Norte	12.507.317	1.418.414	7.834.019	3.254.884	9.629.378	1.263.161	8.238.837	127.379
Total	18.572.205	2.425.937	11.027.713	5.118.555	15.307.480	1.635.435	13.428.112	243.933
<i>Participación porcentual</i>								
Canadá	1.9	2.4	2.0	1.3	1.1	0.9	1.1	.0
Estados Unidos	65.4	56.0	69.0	62.2	61.8	76.3	60.2	51.3
América del Norte	67.3	58.4	71.0	63.5	62.9	77.2	61.3	52.2
Resto del Mundo	32.7	41.6	29	36.5	37.1	22.8	38.7	47.8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Tabulados suministrados por el Banco de México.

mercado son las variables que determinan su ubicación. En realidad, el desarrollo de la tecnología y del transporte le ha dado mayor importancia al mercado y a las economías externas, esto es, a la existencia previa de una base industrial y de servicios.¹⁷

Hasta hace poco la teoría económica le había prestado mínima atención a la ubicación de las actividades productivas. La localización de la actividad económica era secundaria al problema del crecimiento o de la estabilidad. Aspectos tales como el del transporte de la mercancía o el de las economías externas asociadas a una mejor ubicación se manejaban con instrumentos de análisis tradicional, por ejemplo, con base en la teoría general de los precios y de ahorro de tiempo. Para la economía clásica, la elasticidad de precios y salarios y la movilidad de los factores dentro del país son cruciales, así que los aspectos regionales no son problemas que se tomaran en consideración, ya que las diferencias regionales en precios, costos, salarios e ingresos, tienden a desaparecer debido a la movilidad de los factores. La única restricción que impide la completa paridad, resulta de los costos del transporte.

Más de un autor han atribuido la persistencia de las diferencias regionales al pago, a factores y a la falta de movilidad de éstos en respuesta a las diferencias en la productividad marginal. Pero ahora resulta obvio que incluso si existiera una movilidad geográfica total de los factores y si el comercio diera origen a la igualdad de los precios, seguirían persistiendo las diferencias ya que en las regiones con ingresos más bajos hay, comúnmente, una concentración de actividades de baja productividad y un crecimiento relativamente bajo de éstas, sin mencionar las diferencias en los recursos naturales.

En los países subdesarrollados, no es realista asumir que la migración espontánea de las regiones menos desarrolladas hacia las más desarrolladas resuelva el problema regional porque —entre otras cosas— existe un dinamismo limitado en estas últimas. La capacidad de dichos países para generar empleos remunerativos es muy restringida, y por lo general experimentan tasas altas de desempleo. Incluso dentro de las regiones más desarrolladas siguen existiendo desequilibrios entre las zonas urbanas y las rurales así como entre los sectores.

El capital tangible e intangible es más fácil de movilizar al interior de los países que cualquiera de los otros factores productivos, pero generalmente estos movimientos ocurren de las regiones pobres hacia las ricas, debido a la mayor productividad marginal del capital y del trabajo en las últimas y no en la dirección opuesta, como se plantea teóricamente. La atracción del capital (y de todos los factores productivos) hacia centros ya desarrollados, está relacionada con las economías externas y la indivisibilidad de los factores. El crecimiento de un área atrae más crecimiento hacia sí (polarización) e induce el crecimiento en otras (dispersión). El problema del desequilibrio regional surge cuando los efectos de polarización compensan o exceden los de dispersión. Varios autores han enfatizado la importancia del efecto de concentración y polarización en uno o más de los miembros de una unión económica. Tam-

¹⁷ Mikesell *op. cit.* pp. 221-224

**Cuadro 11. Mercado Común de América del Norte.
Exportaciones de Canadá a la región, en porcentajes**

<i>Sector</i>	<i>País destino</i>		<i>Canadá</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>México</i>
	<i>País origen</i>	<i>Total %</i>			
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	Canadá	41.92	—	40.88	0.14
Producción de petróleo crudo y gas natural	Canadá	99.23	—	99.23	0.00
Manufacturas					
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	Canadá	50.57	—	49.56	1.01
Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	Canadá	48.53	—	47.78	0.75
Industria de la madera, incluidos muebles	Canadá	70.51	—	70.47	.04
Fabricación de papel y productos de papel, imprentas, editoriales	Canadá	68.64	—	67.57	1.07
Fabricación de sustancias químicas y de productos derivados del petróleo y del carbón, caucho y plástico	Canadá	62.51	—	62.14	0.37
Productos minerales no metálicos, exceptuando los derivados del petróleo y del carbón	Canadá	79.08	—	79.08	0.00
Industrias básicas	Canadá	63.17	—	62.29	0.88
Fabricación de productos metálicos, exceptuando maquinaria y equipo	Canadá	65.1	—	65.90	0.20
Construcción de maquinaria, exceptuando la eléctrica	Canadá	80.5	—	79.78	0.72
Construcción de maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos	Canadá	60.6	—	59.92	0.68
Construcción de material de transporte	Canadá	90.23	—	89.83	0.40
Otras manufacturas industriales	Canadá	72.91	—	72.56	0.35
Total	Canadá	24.08	—	24.02	0.6

bién enfatizan que el problema se agudiza cuando se trata de una unión entre países menos desarrollados, o cuando los desniveles son muy agudos.¹⁸

A través de los efectos de dispersión, el crecimiento de una región induce el crecimiento en otras e incrementa el producto total de un país (o de una unión económica de países). Entre otras cosas, la especialización regional puede llevar a un crecimiento rápido, incluso en las áreas pobres. En las uniones económicas de países de diferente nivel de desarrollo, una gran parte del ingreso (e incluso la inversión directa en las regiones pobres) será absorbida por las áreas ricas. La demanda de las regiones integradas tenderá a satisfacerse con las exportaciones de las áreas más desarrolladas, porque las regiones más pobres tendrán problemas para expandir rápidamente la oferta, e incluso para mantener el nivel de crecimiento de su propia demanda. Todas las uniones económicas tienden a fortalecer los efectos de polarización y dispersión a través de las fronteras nacionales, porque siguen existiendo ciertas restricciones para la movilidad del capital y, especialmente, del trabajo.¹⁹ Como ya vimos, en los proyectos sobre un Mercado Común de América del Norte se propone "disminuir" las barreras al movimiento de personas, pero en ningún momento se prevé la liberación plena.

Los problemas de desequilibrio interregional se agravan, ya que es más difícil alcanzar la transferencia de recursos dentro de una unión económica que a nivel nacional. Los beneficios netos de la integración, que proporcionan la razón fundamental para hacer la transferencia, no pueden ser determinados fácilmente,²⁰ pero en caso de que algunos países ganen con el crecimiento y otros pierdan, las bases para la unificación económica quedarán rotas.

La estructura industrial en el Mercado Común de Norteamérica

Las diferencias en el producto industrial global y per cápita de los posibles países miembros del MCNA, son los principales indicadores de la asimetría, ya que señalan la existencia de una gran "brecha tecnológica",²¹ y ésta, a su vez, determinaría las expectativas individuales de crecimiento derivadas de la integración, y darían origen a divergencias de políticas. Los países con mayor producto industrial global y per cápita cuyo mercado representa una propor-

¹⁸ F. Perroux: "Note sur la notion de Pole de Croissance", *Economie Appliquée*, No. 8 (1962) pp. 307-320. E. McCrone, "Regional policies in the European Communities", en E. R. Denton (Ed.), *Economic Integration*, Reading, 1971; A. J. Brow., "Economic Separatismus Versus a Common Market in Developing Countries", *Yorkshire Bulletin of Economic and Social Research*, No. 13, pp. 13-14, (1961).

¹⁹ B. Balassa, *The theory of Economic Integration.*, Londres, 1961, pp. 191-210.

²⁰ Los recientes conflictos entre Gran Bretaña y la CEE se originaron, entre otros problemas, por los aportes al Fondo para Desarrollo Regional que Gran Bretaña considera excesivos.

²¹ Concepto acuñado por M. Kaiser para explicar las divergencias surgidas en el CAME entre la URSS, la República Democrática Alemana y Checoslovaquia, por un lado y Rumania, Bulgaria y Hungría por el otro. M. Kaiser, *The COMECOM: Integration Problems of Planned Economies*. Oxford, 1967. p. 205.

Cuadro 12. Mercado Común de América del Norte
Exportaciones de Estados Unidos a la región, en porcentajes

	País		Total %	Estados		
	País origen	destino		Canadá	Unidos	México
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	Estados Unidos	Estados Unidos	8.87	6.10	—	2.77
Producción de petróleo crudo y gas natural	Estados Unidos	Estados Unidos	74.93	55.19	—	19.74
Manufacturas						
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	Estados Unidos	Estados Unidos	11.57	7.89	—	3.28
Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	Estados Unidos	Estados Unidos	15.93	12.88	—	3.05
Industrias de la madera, incluidos muebles	Estados Unidos	Estados Unidos	30.51	28.34	—	2.17
Fabricación de papel y productos de papel, imprentas, editoriales	Estados Unidos	Estados Unidos	15.36	9.31	—	6.05
Fabricación de sustancias químicas de productos derivados del petróleo y del carbón, caucho y plástico	Estados Unidos	Estados Unidos	22.07	17.81	—	4.26
Productos minerales metálicos, exceptuando los derivados del petróleo y del carbón	Estados Unidos	Estados Unidos	31.99	29.66	—	2.33
Industrias básicas	Estados Unidos	Estados Unidos	38.91	32.58	—	6.33
Fabricación de productos metálicos, exceptuando maquinaria y equipo	Estados Unidos	Estados Unidos	34.72	30.44	—	4.28
Construcción de maquinaria, exceptuando la eléctrica	Estados Unidos	Estados Unidos	26.76	22.90	—	3.86
Construcción de maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos	Estados Unidos	Estados Unidos	26.76	22.90	—	3.86
Construcción de material de transporte	Estados Unidos	Estados Unidos	44.84	41.69	—	3.15
Otras manufacturas industriales	Estados Unidos	Estados Unidos	25.25	21.03	—	4.22
Total	Estados Unidos	Estados Unidos	24.1	19.1	—	0.5

FUENTE: *World Trade Annual*, preparado por: The Statistical Office of the United Nations.

ción considerable del mercado integrado, en este caso Estados Unidos, darían preferencia a esquemas más liberales que les permitan plena utilización de su ventaja, es decir, de la mayor elasticidad de su oferta. Los menos industrializados, o sea México, cuyo mercado de manufacturas es pequeño en relación al total, tendrá como meta alcanzar el nivel de los desarrollados y, mientras tanto, mantener relativamente protegidos sus mercados,²² dando preferencia a un modelo de integración más cercano al de la sustitución de importantes, que establezca un arancel externo común relativamente alto y disperso, discriminatorio en favor de la industria, y que genere transferencia de facto-

²² Para un análisis de los problemas surgidos en este campo en el Grupo Andino, ver. A. Puyana, "Economic Integration Among Uneven Partners. The Andean Group". Tesis doctoral inédita, Universidad de Oxford (1978) capítulo VII.

res productivos de los países más desarrollados al menos desarrollado. Los países con un mercado nacional relativamente grande respecto del mercado total integrado, favorecerán esquemas básicamente mercantiles, en cambio, aquéllos de mercado nacional pequeño en relación al total e insuficiente para cierto tipo de industrias, tenderán a favorecer modelos con programación central que induzcan el cambio de su estructura productiva y la localización de nuevas actividades en sus territorios.

La estructura productiva manufacturera del supuesto Mercado Común de América del Norte, repite el patrón general de concentración, como bien puede verse en los cuadros No. 3, 4 y 5. En efecto, Estados Unidos generó en 1978 el 90.2% del PIB industrial regional. Dicha concentración es mayor en maquinaria y equipo, y derivados del carbón. Se debe subrayar que México tiene una participación superior a la de Canadá solamente en alimentos, bebidas, tabaco y textiles, industrias que generaron, en el mismo año, cerca del 53% del Producto Industrial Mexicano. La estructura industrial de cada uno de los tres países es muy diferente, siendo la mexicana la que tiene el mayor nivel de concentración en las ramas de productos finales no duraderos y, en maquinaria y equipo, la tercera más grande. Estas serían las líneas de "exportación mexicana" hacia el MCNA.

El producto interno bruto industrial per cápita considerado como el más claro indicador de desarrollo económico, es en el contexto de integración económica tanto o más importante, que el PIB global. En este renglón, los valores para los tres países en consideración en 1978 fueron:

PIB industrial per cápita 1978 en dólares corrientes

1	2	3
CANADA	ESTADOS UNIDOS	MEXICO
1.998.5	2.294.3	348.6

Esos mismos valores nos dan relaciones de 6.6:1 entre Estados Unidos y México y 4.3:1 entre Canadá y México. Nuevamente estos valores son mayores a los registrados en la CEE, CAME, Grupo Andino, corroborando una vez más la notable asimetría entre Canadá, Estados Unidos y México.

Dado que el uso de los anteriores indicadores para comparaciones internacionales está sujeto a serias restricciones teóricas, usaremos también el coeficiente de sustitución de importaciones y su valor inverso el coeficiente de importaciones, que nos puede indicar dos aspectos importantes de la producción industrial en relación a programas de integración económica, los cuales están interrelacionados y deben considerarse conjuntamente.

El coeficiente de sustitución de importaciones indica la proporción de la demanda doméstica de manufacturas que es satisfecha por producción nacional:

$$SI = \frac{X \cdot E}{X \cdot E + 1} 100$$

Y en donde: SJ = Coeficiente de sustitución de importaciones
 X = Valor bruto de la producción
 E = Exportaciones
 I = Importaciones

La anterior relación muestra en primer lugar en qué sectores y en qué países hay reservas para ahondar en la sustitución de importaciones y en cuáles el proceso está relativamente concluido.

En segundo lugar, indica la elasticidad de la oferta industrial. A mayor valor del coeficiente en un país, o en un sector, mayor la elasticidad de la oferta y mejores probabilidades de adecuarse a condiciones de competencia ampliada y de conquistar proporciones de mercado superiores a las que cede. Esta diferencia es, como ya lo señalamos anteriormente, de gran importancia, ya que marca las metas nacionales de integración (expansión del comercio o cambio en la estructura productiva). Desde luego, los países con menor elasticidad de oferta productiva preferirán la segunda opción.

México presenta un coeficiente de sustitución de importaciones superior al de los países latinoamericanos de desarrollo intermedio. Los valores obtenidos para Venezuela y Colombia, por ejemplo, son de 0.7 y 0.8 respectivamente. No obstante, los coeficientes de México son notablemente inferiores a los valores obtenidos para Canadá y Estados Unidos (ver cuadro No. 13). En todo caso, los mayores valores para México se presentan en alimentos, madera, minerales no metálicos e industrias metálicas básicas; es sólo en estas ramas donde podría presentarse una relativa ventaja mexicana en comparación con Canadá.

Hay que señalar que no es simple y clara la relación entre el nivel de industrialización y las preferencias por un tipo de integración basado o no en el libre cambio. Esta decisión es afectada por las políticas económicas y en ocasiones éstas responden a situaciones específicas, de balanza de pagos, desempleo o inflación. Por ejemplo, un país puede mantener tarifas altas y subsidios a la industria para proteger y aislar el sector industrial de los altos costos provenientes de un sector exportador altamente rentable y de la sobrevaluación de la moneda. Este es el caso de Venezuela y actualmente de México. Así, el proteccionismo no se explica exclusivamente en términos de menor desarrollo relativo.

En el análisis regional se usan frecuentemente el cociente de localización y el coeficiente de especialización para estudiar el nivel de especialización de las estructuras productivas de las regiones, de una unidad nacional o de un conjunto de países. Somos conscientes de las limitaciones y utilidad del uso de este instrumento que únicamente debe emplearse en análisis preliminares de estructuras regionales.²³ Las limitaciones generales se acentúan tratándose, de una región de tres miembros, uno de los cuales es determinante en términos absolutos. Por lo que el uso de coeficientes fue solamente con el ánimo de ilustrar una vez más el gran nivel de polarización y las pequeñas opciones que

²³ Ver, W. Isard, *Métodos de Análisis Regional*, Barcelona, 1973, capítulo 5.

**Cuadro 13. Mercado Común Norteamericano.
Coeficiente de sustitución de importaciones**

	<i>Canadá</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>México</i>
Alimentos, bebidas, tabaco	89.89	95.56	96.96
Textiles, prendas de vestir	77.69	91.83	78.66
Industria de la madera, incluidos muebles	94.49	96.25	100.00
Fabricación de papel y productos de papel, imprentas; editoriales	88.43	96.47	74.72
Sustancias químicas derivadas del petróleo y del carbón caucho y plástico	98.40	80.84	57.76
Minerales no metálicos excepto los derivados del carbón y del petróleo	83.53	92.09	94.78
Industrias metálicas básicas	81.05	90.53	87.05
Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	53.59	92.17	77.23
Otras manufacturas	71.48	70.11	
TOTAL	72.19	88.91	68.18

FUENTE: Cuadro núm. 9.

Coeficiente: $\frac{\text{Producción} - \text{Exportaciones}}{\text{Producción} - \text{Exportaciones} + \text{Importaciones}}$

Producción - Exportaciones + Importaciones

en un MCNA se abrirían a un país relativamente menos industrializado, como es México.

El cociente de localización indica la participación de un país en la producción de la región.²⁴ Un cociente mayor que la unidad indica que el país es relativamente dominante en una industria determinada, si es menor que la unidad entonces señala una participación menos que proporcional. La primera situación puede sugerir la presencia de un sector exportador, la segunda de una actividad local. Esta medida es normalmente empleada junto con el coeficiente de especialización, que mide la especialización a nivel regional. Este coeficiente²⁵ calcula en qué medida la distribución del valor agregado (o el empleo) de una rama industrial en un determinado país se aparta del patrón regional. Si dicho país tiene su estructura idéntica a la regional, el coeficiente será cero. Si, por el contrario, todo el valor agregado (o el empleo) está concentrado en una sola rama, el valor será la unidad.

Los resultados obtenidos para el MCNA, presentados en el cuadro No. 6, nos señalan que, de acuerdo al cociente de localización, México tendría potencial exportador en ciertos alimentos, bebidas, tabaco, textiles y prendas de vestir, y en menor medida, en minerales no metálicos y maquinaria y equipo. Este resultado se corrobora por el valor relativamente alto de los coeficientes de sustitución de importaciones, y por la mayor participación de estas ramas en el producto y el comercio exterior regional. Sin embargo, México debería competir con el potencial exportador de Canadá (que es menor si lo medimos exclusivamente en términos de valor del producto, aunque obviamente puede tener una productividad mayor), en metales básicos, minerales no metálicos y en las industrias de carácter domiciliario. El papel es la rama canadiense con mayor cociente de localización.

Los Estados Unidos son los que determinan ahora y sobre todo si surgiera el MCNA, la estructura regional. Por lo tanto los valores de los indicadores son cercanos a la unidad en el caso del cociente de localización y en el del coeficiente de especialización tienden a cero. No nos extraña, que ante las situaciones de falta de objetivo político-común y de grandes desequilibrios en el desarrollo, la idea del MCNA haya recibido una acogida tan fría al norte y sur de Estados Unidos y en su oportunidad haya sido francamente rechazada en México y Canadá.

²⁴ El cociente de localización se expresa como:

$$Ec/Ni$$

$$E/EN$$

en donde: Ec = valor agregado (o empleo) industrial en un país j .

E = valor agregado industrial (o empleo) en la rama en el país J .

N = Valor agregado industrial total (o empleo) regional.

Ni = valor agregado (o empleo) en la rama industrial i en la región.

Ver, W. Isard, *op. cit.*, p. 120, véase también a J. Alden y R. Morgan, *Regional Planning: A Comprehensive View*. Londres, 1974, capítulo VII.

²⁵ El coeficiente de especialización se calcula mediante una relación en la cual el numerador indica el porcentaje del V.A. de un país j en las rama i y el denominador es el porcentaje del V.A. de la rama i en el V. A. total regional. Se sustrae el numerador del denominador y, sin considerar el signo, se multiplica por 100. W. Isard, *op. cit.*, pág. 277 y Alden y Morgan, *op. cit.* capítulo VII.

Alternativas de comercio internacional

Aunque formalmente el MCNA no es un proyecto en marcha, queda todavía la duda de que si bien este proyecto se ha retirado temporalmente de la circulación, en la realidad se esté dando una integración de facto, donde se refuerzan los mecanismos existentes en ese sentido y se creen nuevos vínculos bilaterales e incluso trilaterales. Este proceso de intensificación de las relaciones económicas entre Estados Unidos y México estaría avalado por la teoría clásica del comercio internacional, conocido como la posición Hecksoher-OhLin, que, basándose en la teoría de la ventaja comparativa, afirma la existencia de mayores beneficios cuando el comercio internacional se realiza entre economías "distintas" y cuando las estructuras de costos difieren en un grado significativo. Buscando aprovechar sus ventajas comparativas, los países desarrollados tenderán a tener el mayor volumen de su comercio con los subdesarrollados y viceversa. De acuerdo a estos principios, la mayor utilidad del comercio global se producirá si los países desarrollados venden manufacturas y los subdesarrollados productos primarios. La estructura real del comercio mundial de manufacturas y las líneas de su evolución, muestran que los supuestos anteriores no se cumplen y que, en bienes diferentes a aquéllos cuya producción está determinada por factores naturales, el grueso del comercio internacional se realiza entre los países desarrollados y luego entre éstos y los subdesarrollados. En realidad, el comercio "Sur-Sur" es insignificante en términos relativos de su potencial.

En los tiempos que corren ya son ampliamente aceptados los planteamientos que cuestionan las aseveraciones clásicas y ponen en duda los efectos que éstas atribuyen al comercio internacional, teniendo en cuenta especialmente las economías de escala y externas, la similitud de la demanda y el desarrollo tecnológico.

La hipótesis de que las ventajas comparativas son acumulativas, cambiantes y producto del proceso mismo de desarrollo,²⁶ implica que cualquier ventaja existente al iniciar relaciones comerciales de corte liberal, genera un aumento de la eficiencia, que a su vez conduce a una mayor ventaja comparativa. Esta cualidad acumulativa de las ventajas comparativas significa que aun economías nacionales relativamente niveladas, pueden distanciarse si una de ellas obtiene alguna ventaja de naturaleza acumulativa, por ejemplo, de tipo tecnológico. Desde luego, el peligro de acumulación y discriminación aumenta cuando se parte de situaciones dispares, como sería el caso del MCNA. Desarrollos ulteriores ahondan en la línea de investigación anterior y cuestionan la dirección misma del comercio al sugerir que sería mayor el volumen de comercio (y más importantes los beneficios) entre países de un nivel de desarrollo similar.²⁷

²⁶ G. Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres 1957; G. Helleiner, "Manufactured Exports From Less Developed Countries and Multinational Terms", *Economic Journal*, No. 83, (1973) pp. 21-47; K. Griffin. "The International-Transmission of Inequality", *World Development*. Vol. 2, No. 3, (1974) pp. 3-14.

²⁷ S. Burenstam-Linder, *An Essay on trade and transformation*, Estocolmo, 1961.

El análisis de la estructura del comercio de manufacturas de diferentes grupos de integración entre países subdesarrollados parecería comprobar la hipótesis de Linder. La experiencia indica que estos países emprenden la producción manufacturada para el mercado nacional y luego ensayan exportaciones a países relativamente homogéneos o vecinos. Se trata pues de exportaciones que repiten la estructura sustitutiva y permiten drenar excedentes ocasionales. Es por ello que en las listas de intercambio encontramos movimientos en doble vía, de refrigeradores, autopartes, etc.²⁸ Sin embargo, la realidad demuestra que tanto las exportaciones como las importaciones fabriles de los países subdesarrollados tienen su origen y destino principal en los mercados de los países desarrollados. En el caso de las importaciones, es el 87.5 por ciento la participación de los países desarrollados y solamente el 8.9 por ciento la de los países subdesarrollados.²⁹ Situación similar, aunque menos extrema, se presenta por el lado de las exportaciones, si bien es cierto que el 34.2% de las ventas externas de los países subdesarrollados se dirigen a su mismo grupo, a los países desarrollados orientan el 161.5 %.

Este fenómeno se explica en función de la concentración de la innovación tecnológica en los países industrializados, la cual determina el patrón de comercio Norte-Sur en el caso de nuevos productos no estandarizados, Sur-Norte en caso de bienes de tecnologías "obsoletas" intensivas en mano de obra, y comercio Norte-Norte para aquellos renglones de alta tecnología con avances en economías de escala. En consecuencia habría poco margen para ampliar las exportaciones entre los países subdesarrollados, ya que éstos tienen similares estructuras productivas, tienden a proteger los mismos renglones y a competir entre sí con similar oferta en los mercados externos.

El tipo de innovación tecnológica no solamente determina la estructura del comercio internacional sino al interior de los países subdesarrollados distorsiona el patrón de consumo, en relación con el ingreso promedio; crea mercados fraccionados, unos con niveles de consumo similar a los países desarrollados y otros, los mayores, con niveles de pobreza a veces extrema.

Distorsión aún mayor y más seria, en términos de desarrollo futuro, es la que introduce la tecnología ahorradora en mano de obra en la utilización de factores productivos y en la relación PIB-consumo y PIB-inversión.

La dependencia tecnológica es, según varios autores, acumulativa; la introducción de un producto en los patrones de consumo, o de un determinado proceso en los sistemas productivos, genera demanda en cadena por bienes intermedios y finales complementarios. Además, abastecer los mercados de los países del norte, implica que los han de ajustar a los patrones de calidad y gusto correspondientes a sus elevados ingresos, lo cual obliga a adoptar proce-

²⁸ V. Tokman encontró que únicamente la petroquímica es más capital intensiva que aquellos sectores de bienes de consumo final, tales como alimentos, tabaco, bebidas. La rama metalmeccánica es más intensiva en mano de obra; V. Tokman, "Distribución del ingreso, tecnología y empleo, un análisis del sector industrial de Ecuador, Perú y Venezuela", *Trimestre Económico*, Vol XLI No. 4, (1964) p. 750.

²⁹ Al respecto véase el informe del *Banco Mundial* (agosto de 1980).

tos tecnológicos adecuados y métodos productivos sofisticados que desplazan mano de obra aun en aquellas líneas de producción consideradas como intensivas en empleo, tales son los casos, entre otros, de los textiles, el calzado o ciertos renglones de alimentos.

De optar por intensificar las relaciones con otros países en similar nivel de desarrollo, México podría ampliar el mercado y crear las condiciones adecuadas para garantizar las innovaciones tecnológicas adecuadas a su nivel de ingresos y dotación de factores productivos. La creación de mercados relativamente homogéneos en nivel de ingresos, patrones de consumo y en estructuras productivas, permitiría crear condiciones para revertir la dirección tradicional del comercio Norte-Sur y Sur-Norte y contrarrestar los efectos de polarización. En este intento que motivó la sustitución de importaciones, el mercado nacional resultó una unidad demasiado costosa.

La profundización del intercambio con países subdesarrollados, al ampliar el mercado, sería la forma de aprovechar los beneficios de la especialización y los rendimientos crecientes, disminuir los costos de la generación de la tecnología y, a la vez, crear el mercado para dicha innovación, y contrarrestar los vertiginosos cambios tecnológicos que se gestan en los países capitalistas avanzados y que sugieren que la brecha entre norte y sur se incrementará en forma antes nunca vista.

Cambios en la orientación de los flujos comerciales y en la estructura de la oferta no ocurren sin dificultades. Revertir estas tendencias no es tarea sencilla, ya que muchos factores obstaculizan la ampliación del comercio entre los países subdesarrollados. El desarrollo tecnológico es un proceso lento, y las costumbres y valores otorgan preferencia a las marcas ya reconocidas.

Conclusiones

1. En la región norteamericana no es evidente la existencia de razones políticas comunes aglutinantes lo suficientemente sólidas como para unir en un proyecto político de largo plazo a Estados Unidos, México y Canadá.

2. La asimetría económica, medida con los indicadores generalmente utilizados, es mayor en el caso del MCNA que en el de cualquier otro esquema de integración puesto en marcha hasta la fecha.

3. En el caso del MCNA no se trata nada más de diferencias en nivel de desarrollo entre países relativamente homogéneos, como es el caso de la CEE, de los nueve del Mercado Común Centroamericano, o de los países del Magreg. En el caso a discusión se trata de diferencias entre estadios de desarrollo. No median instancias temporales y las diferencias van más allá de lo que puede expresarse en términos del PIB o tasas de crecimiento. Existe la distancia que separa a la primera potencia mundial, de un país que pese a sus avances recientes sigue clasificado como subdesarrollado y en cuya estructura

económica encontramos todas las características que usualmente se utilizan para definir el subdesarrollo.

4. En función de sus diferentes grados de desarrollo, dotación de recursos y tamaño del mercado nacional, las estrategias de desarrollo de los posibles países miembros del MCNA divergen y no buscan fines similares al integrarse. La dotación de recursos productivos varía en grado superlativo y esto implica que no puede existir unidad de criterios al definir conceptos tales como "eficiencia o ineficiencia productiva", "costo social", "empleo eficiente de recursos", "desarrollo equilibrado" o al establecerse los "precios sombra" y además criterios para evaluar la integración, medir sus beneficios y "distribuirlos equitativamente". Estos han sido los escollos que han frenado la integración en América Latina, en África, o la de los países socialistas y han creado situaciones muy delicadas en la CEE, y esto a pesar de que al interior de dichos grupos no se presentan las enormes distancias que separan a México de Estados Unidos.

5. Los proyectos presentados en torno al MCNA sí reconocen los problemas de la concentración y polarización económicas y de la distribución equitativa de los beneficios de la integración. Sin embargo, son las medidas que se sugiere adoptar para solucionar las causas del estancamiento y fracaso de otras integraciones. Es decir, se elige ignorar los perjuicios que se causan a un país menos desarrollado cuando establece relaciones librecambistas para integrarse a una economía más avanzada.

6. Una zona de libre comercio entre los países de América del Norte agravará aún más los efectos de polarización, ya que al conservar cada país su arancel y siendo el arancel mexicano presumiblemente más elevado que el norteamericano, México otorgaría a las exportaciones americanas una mayor protección en su mercado respecto a terceros países. México, en cambio, tendría que competir en el mercado americano no solamente con los productos propios de ese país sino con los importados de terceros países con derechos arancelarios bastante reducidos.

7. El efecto más importante para México en caso de ingresar al MCNA sería el traslado desde Estados Unidos de industrias intensivas en mano de obra y la exportación de productos agrícolas. En realidad, el MCNA resultaría redundante ya que este proceso, de hecho, se está llevando a cabo. Quizá lo más lógico no sería el MCNA sino que Estados Unidos elimine las restricciones a una mayor integración del valor agregado nacional en la industria maquiladora, estipuladas en los artículos 806.30 y 807.00 de la ley de comercio norteamericana y sus SGP, con lo que México podría aprovechar su capacidad exportadora desplazando aun a proveedores europeos.

8. No se puede separar un proyecto de mayor integración comercial y complementación productiva entre México y Estados Unidos de la necesidad de abastecimiento seguro de energéticos para Estados Unidos. Este último es el motivo básico de las propuestas en torno al MCNA. Aun en ausencia de un mercado común energético, que es lo que verdaderamente interesa a Estados Unidos, el efecto en el largo plazo del proyecto de integración comercial

llevaría a que México exportara petróleo a Estados Unidos y al resto del mundo, pero al eliminar las barreras comerciales con Estados Unidos, entonces orientaría a su futuro desarrollo industrial a ser meramente complementario del gran aparato industrial americano. Las implicaciones sobre el uso del excedente petrolero son obvias.

9. Para que México pueda aprovechar su gran potencial de desarrollo, debería combinar una estrategia de protección a ciertos sectores y ramas productivas, con otra de exportaciones, preferentemente hacia países con similar nivel de desarrollo, con lo cual estaría en condiciones de crear una base tecnológica y una estructura más acorde a su dotación de recursos y capacidad de consumo, que las que resultarían de dedicar todo su esfuerzo a vender a un mercado altamente desarrollado, complejo y diversificado.

México-Estados Unidos, 1982, se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 1982, en Ediciones Griver, Av. 10, núm. 130, Col. I. Zaragoza, México 9, D.F. Se tiraron 3000 ejemplares más sobrantes para reposición. Cuidó la edición el Departamento de Publicaciones de El Colegio de México.



En este libro el lector encontrará cinco ensayos escritos por especialistas que abordan los temas que actualmente ocupan el centro del escenario de la relación entre México y Estados Unidos: la influencia de la "nueva derecha" en la formulación de la política exterior norteamericana, las implicaciones a mediano y largo plazos de una mayor integración económica de México con Estados Unidos, los obstáculos que han surgido en el mercado norteamericano a las exportaciones mexicanas, el endurecimiento de la política de Estados Unidos hacia los trabajadores mexicanos no documentados y las implicaciones para la relación entre México y Estados Unidos de la política mexicana en la turbulenta región centroamericana.



0153

