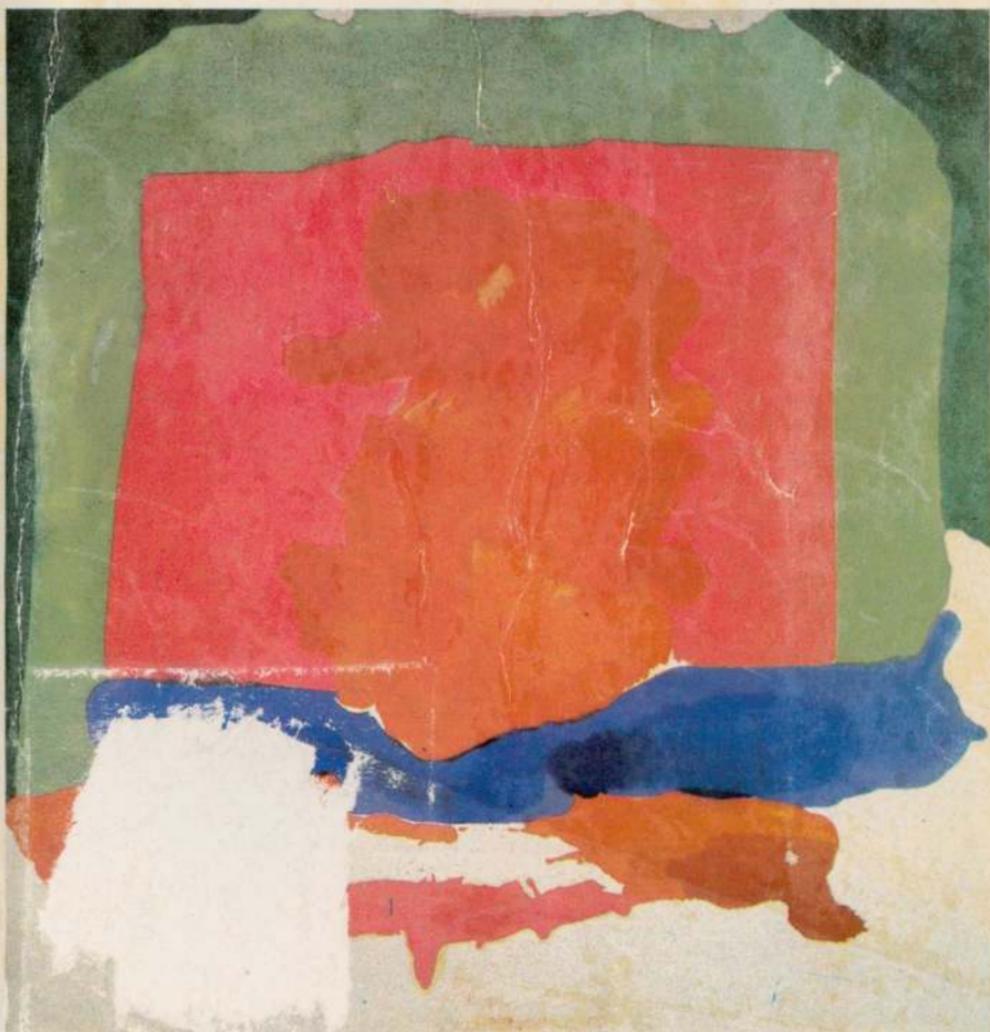


*Blanca Torres*  
coordinadora

COLEGIO  
DE MÉXICO  
1990

# INTERDEPENDENCIA

¿Un enfoque útil para el  
análisis de las relaciones  
México-Estados Unidos?



EL COLEGIO DE MÉXICO



INTERDEPENDENCIA  
¿UN ENFOQUE ÚTIL PARA EL ANÁLISIS  
DE LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS?



# INTERDEPENDENCIA <sup>§</sup>

¿Un enfoque útil para el análisis  
de las relaciones  
México-Estados Unidos?

*Blanca Torres*  
coordinadora



EL COLEGIO DE MÉXICO

El Colegio de México agradece a  
The William and Flora Hewlett Foundation  
el apoyo económico que proporcionó  
para la presente publicación.

Ilustración de la portada:

*El paraíso de Small*, de Helen Frankenthaler,  
acrílico sobre tela, 1964. Tomada de *La pintura de  
los Estados Unidos de museos de la ciudad de Washington*,  
INBA, Embajada de los Estados Unidos, México, 1980.  
Portada de Mónica Diez Martínez

Primera edición, 1990

D.R. © El Colegio de México  
Camino al Ajusco 20  
Pedregal de Santa Teresa  
10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0433-6

Impreso en México/*Printed in Mexico*

## ÍNDICE

Introducción	7
Víctor L. Urquidi. Bases de una mayor integración económica entre México y Estados Unidos	19
<i>Comentario de Víctor M. Godínez</i>	41
Stephen D. Krasner. Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos	45
Robert O. Keohane. El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas	63
<i>Comentarios de Francisco Gil Villegas y Humberto Garza Elizondo</i>	76
Manuel García y Griego. El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros	87
Gustavo Vega C. Las negociaciones de gas natural entre México y Estados Unidos y la utilidad del enfoque de la interdependencia	119
Ariel Búira. Evolución de la estrategia de la deuda	163
Fausto Alzati. El régimen internacional de la deuda externa (1982-1989)	177
<i>Comentarios de Allan Sanginés Krause y León Bendesky</i>	223
María Celia Toro. El control del narcotráfico: ¿podemos cooperar?	231

Carlos Rico F. Cooperación, conflicto e interdependencia: algunos elementos para el debate	253
<i>Comentarios de Guadalupe González G. y Sergio Aguayo Quezada</i>	270
Luis F. Aguilar Villanueva. Las contribuciones de la teo- ría a la decisión política	279
Colaboradores	310

## INTRODUCCIÓN

### ¿ES LA INTERDEPENDENCIA ENFOQUE ÚTIL PARA ANALIZAR LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS?

Los artículos que integran este libro se presentaron en uno de los seminarios sobre teoría de las relaciones internacionales que el Centro de Estudios Internacionales organizó en los últimos dos años y en el cual participaron investigadores de otras instituciones nacionales y extranjeras. Estas reuniones se ajustan al origen y naturaleza de nuestro Centro, creado hace más de un cuarto de siglo con el propósito de formar y acoger a investigadores de relaciones internacionales y política exterior para que estudiaran la compleja realidad internacional y las vinculaciones de México con el exterior desde una perspectiva distinta de la esencialmente jurídica que había prevalecido hasta entonces. El Centro destacó en la aplicación de los enfoques de avanzada en los años sesenta; ejemplo de esto es la aplicación del paradigma realista, con sus nociones de poder e interés nacional, por algunos de sus más destacados investigadores. Con el tiempo, surgieron de entre ellos adeptos a los enfoques de la dependencia, de la política burocrática y uno que otro buscó encontrar los vínculos de la política interna con la externa —suponiéndolos estrechos—, adelantándose así a las corrientes que años después pondrían énfasis en esa relación.

Junto a este grupo surgió una corriente de investigación de fuerte contenido histórico. Se abrió así la posibilidad de un diálogo continuo entre investigadores con estas dos amplias perspectivas; era prometedor que los más inclinados hacia los enfoques de ciencia política se nutrieran de la perspectiva histórica y viceversa. La falta de esta combinación puede llevar —y con frecuencia ocurre así— a aplicar mecánicamente modelos teóricos o descripciones más o menos útiles pero no suficientes.

Deseosos también de compartir y aprovechar experiencias

de otras instituciones iniciamos hace poco los seminarios que mencioné arriba. Uno de los primeros enfoques a evaluar fue el de la interdependencia compleja.

En su libro *Power and Interdependence*,<sup>1</sup> obra central de esa corriente de pensamiento publicada en 1977, Robert O. Keohane y Joseph S. Nye recogieron las inquietudes de muchos estudiosos de las relaciones internacionales, quienes sentían la necesidad de encontrar un nuevo enfoque para estudiar esas relaciones, el cual tomara en cuenta los cambios profundos que éstas habían experimentado en años anteriores. Sus seguidores lo recibieron como alternativa al realismo clásico que predominó a partir de la posguerra.

Entre los cambios que estos autores advertían estaba, en primerísimo lugar, la decadencia de la hegemonía norteamericana, la quiebra del sistema de Bretton Woods, el fortalecimiento económico de los vencidos en la guerra y, en general, de Europa Occidental, el resurgimiento de tendencias proteccionistas en estos países desarrollados, la ofensiva de los países petroleros, el avance de los llamados países de industrialización reciente y, por supuesto, la distensión Este-Oeste que se vivió brevemente en los años setenta. En otras palabras, subrayaban la prevalencia de temas económicos sobre los puramente estratégicos, que algunos observadores atribuían al desencanto sobre el uso de la fuerza que surgió con el desenlace de la guerra de Vietnam. Todos estos cambios llevaron a Keohane y Nye a reflexionar sobre el nuevo papel de Estados Unidos en el escenario internacional más que a sugerir esfuerzos para recomponer la hegemonía norteamericana como hacían otros.

La crítica al realismo clásico desde la perspectiva de la "interdependencia compleja" iba al corazón mismo de ese paradigma. No sólo se ponían en duda conceptos y presupuestos centrales; también se afirmaba que aunque el realismo era marco analítico valioso que orientaba la investigación y ofrecía hipótesis iniciales, no era una teoría muy elaborada de la política mundial porque servía más para sugerir preguntas que para generar respuestas sobre el comportamiento de los estados en condiciones determinadas. Se le veía más como un tipo ideal que como un programa de investigación y se le señalaba particularmente como

<sup>1</sup> Presentado por Robert O. Keohane y Joseph S. Nye en su libro, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Little, Brown and Company, Boston-Toronto, 1977.

poco útil para explicar el cambio, sobre todo si éste se derivaba de las condiciones económicas mundiales o de la estructura interna de los estados.<sup>2</sup> Keohane y Nye criticaban que el realismo viera en el estado-nación la unidad básica para el análisis de la política internacional y que le considerara un actor unitario. Por el contrario, afirmaban, existía gran multiplicidad de canales de conexión entre las sociedades, fenómeno que iba en rápido aumento; crecía el papel de actores no estatales —internacionales, trasnacionales y multinacionales—, con variados recursos de poder, lo que volvía obsoleta la noción de centralidad del Estado. Más que poner énfasis en la explicación de las políticas internacionales, que se centran por fuerza en el Estado, daban prioridad a la explicación del surgimiento de regímenes internacionales capaces de superar el conflicto<sup>3</sup> y a las modalidades de su transformación.

Al atacar la idea del Estado como un actor unitario, Keohane y Nye destacaban la dinámica de la política interna de los países y en cómo ésta afectaba la elaboración de la política exterior y viceversa. Subrayaban la posibilidad de que un asunto determinado “se politizara” y llegara por ello a afectar la propia agenda internacional. Se hablaba, pues, del desvanecimiento de las fronteras entre la política interna e internacional y su condicionamiento o influencia recíprocos.

A la vez que el enfoque de la interdependencia compleja advertía la necesidad de no hacer una división tajante entre economía y política, resaltaba la importancia de los factores económicos en el análisis de las relaciones internacionales. La agenda internacional precisaba, se había ampliado, de modo que los temas económicos y de bienestar social desplazaban ya

<sup>2</sup> Los aportes de la interdependencia compleja para estudiar las relaciones internacionales que aquí se subrayan, resumen la discusión entre los profesores del CEI que participaron en los seminarios internos. Esa discusión se enriqueció con el debate en el seminario público y con los trabajos aquí incluidos. Fausto Alzati, Manuel García y Griego, Carlos Rico y Celia Toro contribuyeron de manera destacada a subrayar sus aportes y señalar sus limitaciones.

<sup>3</sup> Por régimen internacional, estos autores entienden, siguiendo a Stephen Krasner, el “conjunto de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos en la toma de decisiones, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en una área determinada de las relaciones internacionales”. (Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984, p. 57.) Diez años más tarde, los autores reconocen haber seguido los trabajos de John S. Ruggie.

a los estratégicos y militares. De ahí que una de las principales críticas al realismo clásico fuera precisamente la prioridad casi absoluta que daba al tema estratégico. En consecuencia, se rechazaba la jerarquía propuesta por los realistas entre los asuntos de alta política —básicamente los de defensa y seguridad— y los de baja política, entre los que incluían asuntos económicos y sociales.

La visión realista del poder, era también considerada demasiado rígida, ya que no tomaba en cuenta, entre otras cosas, la diferencia entre el poder como conjunto de recursos y posibilidad de acción y el logro de objetivos específicos. Como se sabe, según los realistas hay una estructura mundial determinada por la posesión de ciertos recursos o atributos por parte de los estados, entre los cuales el más importante, aunque no el único, es la fuerza militar; los países con más recursos pueden imponer sus soluciones en todos los asuntos y en todo momento.

Keohane y Nye argüían que había una serie de limitaciones para usar la fuerza militar y que ésta había dejado de ser instrumento efectivo para lograr objetivos de política exterior. Señalaban los riesgos de escalada nuclear, la posibilidad de resistencia de los pueblos de los países pequeños o débiles, los efectos inciertos o aun negativos para el logro de objetivos económicos y los costos políticos externos e internos —por la oposición de la opinión pública al costo, en términos de vidas del uso de la fuerza. Además, convertir esa fuerza en capacidad negociadora en otros renglones no era algo fácil, por lo que ya no se le veía como máxima fuente de poder.

En síntesis, para Keohane y Nye la política mundial se caracterizaba por la interdependencia entre países, entendida como relación con efectos recíprocos entre estados o entre actores de diferentes países. Se había llegado a esta situación de interdependencia por el aumento en el número, calidad y naturaleza de las interacciones de los estados y, especialmente, entre agentes no estatales y transnacionales.

Interdependencia no implicaba, subrayaban esos autores, una simetría en la relación ni que los costos y beneficios obtenidos fueran equitativos. Tampoco implicaba que sus efectos fueran benignos. Los autores ponían énfasis en que esos costos o beneficios no pueden determinarse *a priori*, que no están vinculados por fuerza al grado de poder de cada una de las partes —definido según principios realistas.

Para estimar la distribución de los costos y beneficios de la

interdependencia, los autores utilizaban dos conceptos: sensibilidad y vulnerabilidad. El primero vendría a ser el efecto sobre un actor de una medida tomada por otro, antes de que el primero reaccione frente a ella. La vulnerabilidad estaría relacionada con la capacidad del actor que recibe el efecto de esa medida para acomodarse a la nueva situación, eliminar o menguar los impactos negativos y, en ocasiones, revertir los efectos. La vulnerabilidad estaría también relacionada con la capacidad de un actor para modificar el marco global de la relación con la otra parte.

Esa interdependencia, que iba en aumento, no sólo permitía la cooperación, sino que la hacía necesaria. En otras palabras, aunque admitían la posibilidad de conflicto, pensaban también en espacios (y posibilidades) de cooperación.

De esta nueva visión del escenario mundial —y en particular de este concepto de poder— se desprendían nuevas estrategias de negociación que podían permitir a países débiles mejor defensa de sus intereses. Se sugería la posibilidad de que el actor más débil elaborara estrategias para defender sus intereses, aprovechando las divisiones o diferencias de intereses dentro del país más fuerte, o simplemente porque el actor más débil prestara más atención o cuidado a la negociación de un asunto.

Los adeptos de este nuevo enfoque surgieron por doquier, pero no se hicieron esperar las críticas de los realistas clásicos, que fueron especialmente severas con varios autores que, partiendo de una visión de interdependencia, utilizaban de hecho “modelos” menos acabados que los de Keohane y Nye, visiones o modelos que algunos denominan “interdependencia simple” o “interdependencia convencional”. Estos últimos se centran en el estudio del comercio y las finanzas internacionales y atienden poco o nada a los efectos políticos. Keohane y Nye, sin embargo, no escaparon a la andanada. Facilitaron las críticas varios cambios en el escenario internacional entre los que destacó cierto recrudecimiento de la tensión Este-Oeste cuando asumió el poder en Estados Unidos Ronald Reagan, presidente deseoso de reforzar la hegemonía de su país a nivel mundial. Sin embargo, en ese debate, los que salieron a la defensa del realismo precisaron conceptos y supuestos que en conjunto fueron dando paso a una teoría alternativa sobre los regímenes internacionales que hoy forma parte de lo que se conoce como neorealismo.

En sus siguientes obras Keohane y Nye destacaron como constantes en las relaciones internacionales cierto grado de conflicto y la ausencia de armonía plena de intereses entre las par-

tes. Pero insistieron en que la cooperación es posible y deseable —precisamente cuando no existe esa armonía de intereses—, y podía lograrse mediante negociación y coordinación de políticas que las partes vieran como favorables para alcanzar los objetivos propios.<sup>4</sup>

Apoyándose en algunos datos históricos intentaron también refutar a quienes afirman que la cooperación y la permanencia de los regímenes internacionales son imposibles si falta un poder hegemónico. En tal situación, añadieron, son aún más deseables los regímenes que se mantengan a pesar de posibles desacuerdos, para garantizar así la estabilidad general.

Diez años después de editado *Power and Interdependence*, Keohane y Nye revisaron las ideas principales allí expuestas para estimar su validez y refutar algunas de las que llamaron malas interpretaciones, causa de muchas críticas que se les habían hecho.<sup>5</sup>

Si bien —dicen— tenían algo de razón quienes insistían en que el decenio 1980 era distinto del de 1970, sobre todo en lo referido a que el uso de la fuerza y la preocupación por la seguridad eran de nuevo temas centrales de la agenda internacional, no se había vuelto propiamente a la época de la Guerra Fría; había más contactos entre las potencias y las alianzas eran más laxas. Los nuevos fenómenos descritos por ellos en aquel libro seguían adquiriendo —en su opinión— cada vez más importancia.

Según Keohane y Nye, las crecientes limitaciones al uso de la fuerza se prueban con hechos tales como la resistencia interna a la invasión soviética a Afganistán, la debilidad de la respuesta norteamericana al secuestro de ciudadanos de ese país en Irán y posiblemente también con la incapacidad del gobierno de Washington para obtener sus objetivos explícitos en Centroamérica.

Al hacer esta revisión, los autores mismos se ubican en la corriente del liberalismo (dentro de un neofuncionalismo que trata de ampliar las concepciones de Ernest B. Haas) y consideran que el enfoque de la interdependencia no es una alternativa al realismo, sino que ambos son complementarios. Opinan que tanto el realismo como el liberalismo ven el comportamiento de los estados como algo racional o, por lo menos, lo consideran

<sup>4</sup> Véase, especialmente, *After Hegemony*, op. cit.

<sup>5</sup> "Power and interdependence revisited", en *International Organization*, 41 (1987), núm 4.

una actividad inteligente. No niegan, sin embargo, que haya diferencias sustantivas entre ambas teorías. En primer lugar estaría una visión distinta de los objetivos de los actores de la política mundial y de la naturaleza del medio en el que se mueven. Mientras el realismo subraya los objetivos de poder y seguridad y los peligros para la sobrevivencia de los estados —de ahí la importancia que otorga a la fuerza militar— para los liberales, los estados no sólo tienen preocupación por la seguridad, sino que también atienden a las cuestiones económicas.

Para ellos, el poder es un concepto central, pero buscan asociar el paradigma realista con el liberal cuando dicen que los patrones de interdependencia y los de recursos potenciales en un tema o área están íntimamente ligados.

Los autores insisten en que uno de sus objetivos en aquel libro fue ligar la interdependencia con el concepto de poder mediante la noción de interdependencia asimétrica. Es precisamente en la asimetría donde se encuentra la fuente de influencia entre actores que se relacionan entre sí. (Idea que, subrayan, ya se encontraba en los trabajos de Albert Hirschman y Kenneth Waltz). Procuraron, añaden, desarrollar en la interdependencia compleja un tipo ideal del sistema internacional. En la política mundial, “las situaciones reales” caen dentro de un *continuum* entre los tipos ideales del realismo y de la interdependencia compleja.

Sintetizando, aseguran haber ligado tres grandes temas en su libro: la relación entre interdependencia y poder, la interdependencia compleja y los cambios en los regímenes internacionales. Precisan, sin embargo, que la interdependencia puede ser analizada políticamente sin aceptar los conceptos de interdependencia compleja o de regímenes internacionales, y que este último concepto puede utilizarse válidamente sin asociarlo tampoco a la interdependencia compleja.

Keohane y Nye también advierten que investigaciones posteriores han probado algunos de sus supuestos y, en otros casos, obligado a introducir matices en algunos de ellos (por ejemplo el que se refiere a la “intensidad” del interés del actor más débil en un tema determinado). Aunque los autores en cuestión ponen énfasis en la relación bilateral, muchas relaciones entre actores fuertes y débiles se enmarcan en convenciones o reglas multinacionales. En esas condiciones, los estados más fuertes que están dispuestos a violar esas reglas pueden tener un poder de negociación inexplorado.

Reconocen que en *Power and Interdependence* no profundizaron en la vinculación entre temas cuando se está en la negociación, pero trabajos posteriores (como los de Kenneth Oye, Ernest Haas y Arthur Stein) han avanzado mucho en esa dirección. La vinculación entre asuntos —opinan— es importante para los realistas y también para los que utilizan la interdependencia compleja.

En lo que se refiere al papel de las organizaciones internacionales (a las que consideran entidades que institucionalizan redes de políticas y en donde se puede llegar a la coordinación de políticas y a la construcción de coaliciones transgubernamentales más que fuentes de normas y leyes), admiten no haber sido los introductores del concepto de régimen. Sí, en cambio, reivindican para sí haber mostrado la forma en que podía utilizarse en análisis empíricos.

Si bien todavía hay problemas para poner en práctica la definición de régimen internacional, señalan, se ha avanzado mucho en la investigación sobre ese tema en diez años. Se ha ahondado en las causas y modalidades de su transformación y en las razones que llevan a los gobiernos a aceptarlos; se sabe menos sobre los efectos de los regímenes internacionales en el comportamiento de los estados. Se supone que reducen la incertidumbre y proveen directrices generales a los burócratas sobre lo que constituyen acciones legítimas y, a quienes elaboran políticas, sobre patrones de acuerdo viables. Pueden también limitar las acciones de un estado al prohibir determinadas medidas; su violación puede perjudicar la reputación de los que no los cumplen y dificultar acuerdos posteriores.

A pesar de los avances, no se ha llegado al punto de generalizar. Queda también sin respuesta clara cómo los regímenes influyen en las estructuras internas de los países y viceversa; qué estrategias alternativas hubieran seguido los estados a falta de regímenes, y cómo se toman las decisiones para fortalecer o aumentar su alcance.

Hasta aquí un breve resumen del enfoque de la interdependencia compleja, cuyos principales supuestos lo hacen, a primera vista, atractivo para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos, una de las líneas de investigación más importantes en nuestro Centro. Estas relaciones parecen llenar, según varios estudiosos, las condiciones señaladas por Robert Keohane y Joseph Nye. Éste fue uno de los motivos que nos llevaron a escogerlo como uno de los primeros enfoques a discutir en nuestro

seminario. Dictó también nuestra selección el uso frecuente, en los últimos años, de la palabra “interdependencia” para calificar la naturaleza de las relaciones México-Estados Unidos en distintos medios: políticos, prensa y universidades, en ambos lados de la frontera.

El uso constante de este concepto no es enteramente nuevo. En la década de los años setenta, cuando comenzaron a conocerse algunos trabajos de Keohane y Nye, entre otros, se comenzó a difundir el concepto —no tanto el enfoque— de la interdependencia en distintos sectores de ambos países. Favoreció su uso el clima que vivía México, con la euforia de la bonanza petrolera y su corolario: la creencia de que había aumentado su capacidad de negociación; fue para otros un sustituto conveniente de la idea de “relación especial” destruida sin contemplaciones en esos años por varias medidas unilaterales del gobierno de los Estados Unidos.

Entre los académicos se le vio por un momento como alternativa interesante para los que procuraban superar el realismo “clásico” o para los que estaban decepcionados por las limitaciones analíticas de la teoría de la dependencia. La idea de la interdependencia resultaba especialmente atractiva para algunos de los que se esforzaban por tratar de convencer a otros académicos y a muchos políticos mexicanos de que Estados Unidos estaba lejos de ser lo que suponían: un “actor unitario” con intenciones de crudo dominio o esencialmente estratégicas.

Sin embargo, la inmensa mayoría de los investigadores mexicanos rechazaron en los años setenta el enfoque de la interdependencia compleja por distintas razones. Muchos, porque confundieron la acepción común de la palabra o la “retórica” con el enfoque. Otros, sin la corrosiva crítica de Susan Strange,<sup>6</sup> compartían con ella el apego europeo al dato histórico, o sentían que ese concepto simplemente procuraba encubrir relaciones muy asimétricas y de gran desigualdad en la dependencia o vulnerabilidad. Otros más la vieron, lo mismo que Strange, como una de las múltiples modas de investigación que se adoptan y se abandonan a ritmo vertiginoso en Estados Unidos.

En los primeros años de la presidencia de Reagan se hizo más difícil y menos frecuente hablar en México de interdepen-

<sup>6</sup> Crítica sugerente al énfasis en la pérdida de hegemonía y sus consecuencias, se encuentra en Susan Strange, “The persistent myth of lost hegemony”, en *International Organization*, 41 (1987), núm. 4.

dencia; tal vez la escasa tolerancia de su administración con ciertas medidas de nuestro gobierno tuvo que ver con ello. Pero la situación cambió con rapidez a partir de 1982. La crisis de la deuda externa, el problema del narcotráfico y, por último, aunque de igual importancia, el aumento notable de las relaciones económicas y, en general, de las interacciones de los dos países —que algunos llegan a calificar de incontenible proceso de integración económica de México a Estados Unidos— pusieron de relieve las sensibilidades mutuas: de qué manera lo que sucede en un país puede afectar al otro en mayor o menor medida. Se comenzó de nuevo a hablar en círculos políticos y académicos con mucha frecuencia de que nos encontrábamos ante un fenómeno de interdependencia.

A causa del uso común del concepto y, sobre todo, del aumento de la red de interacciones entre los dos países, algunos académicos nos propusimos investigar si era útil el enfoque de la interdependencia para analizar los lazos bilaterales. Sentíamos contar con la ventaja de la amplia discusión en Estados Unidos en torno al mismo, lo cual nos permitía tanto precisar sus alcances y límites como calibrar mejor su capacidad analítica. El atractivo de revisar críticamente este enfoque se intensificó como resultado de cambios que rebasan el ámbito de nuestra relación con Estados Unidos. El nuevo y al parecer más sólido proceso de distensión vuelve a abrir las temáticas que hace una década transformaron la interdependencia compleja en uno de los marcos analíticos más influyentes de nuestra disciplina.

Así pues, en los artículos aquí reunidos se intenta probar la capacidad de los enfoques de la interdependencia para dar explicaciones que tengan sentido, para proporcionar explicaciones alternativas a problemas no resueltos o no conceptualizados en otros enfoques teóricos.

Las preguntas que se plantearon al elaborarlos fueron, entre otras, ¿podemos hablar de la existencia no sólo de sensibilidades sino también de vulnerabilidades? Y, si pudiera hablarse de una situación de interdependencia compleja, ¿sería México más o menos vulnerable que antes frente a su vecino? Otra pregunta casi obligada: ¿qué margen de acción y cuál estrategia de negociación podría utilizar la parte más débil, en este caso México, en una relación profundamente asimétrica, para tratar de promover y defender sus intereses con mayores posibilidades de éxito? Por último, ¿esa creciente red de interacciones nos llevará, como suponen algunos de los que han utilizado este enfoque (no

necesariamente Keohane o Nye), a la cooperación o, por el contrario, a mayores y constantes conflictos?

El primer trabajo aquí presentado trata de la interdependencia de los mercados norteamericanos y mexicanos; se pone a prueba, luego, el modelo de la "interdependencia simple". En seguida, tres metáforas sirven a Keohane para ilustrar aspectos sustantivos de las relaciones asimétricas y, posteriormente, se aplica la interdependencia compleja al análisis de dos temas que son de suma importancia en la relación bilateral: migración y comercio. El problema de nuestra deuda externa sirve para analizar el cambio de regímenes internacionales, mientras que dos artículos más, desde perspectivas distintas, evalúan la posibilidad de cooperación entre desiguales. Una preocupación orienta la integración de este volumen. Se suele pensar que la teoría y la práctica están divorciadas y que las explicaciones que aporta el trabajo académico tienen poco o nada que ver con la toma de decisiones. Esto, sin embargo, no es cierto. Al tomar decisiones necesariamente se parte de una visión del mundo y de cómo ocurren los hechos en la realidad. La teoría nos ayuda a reducir los riesgos de una cosmovisión equivocada, incompleta, incoherente o basada en premisas falsas de la que pueden derivarse estrategias inadecuadas. Son éstos algunos de los temas desarrollados en el último de los trabajos que aquí incluimos.

B.T.



# BASES DE UNA MAYOR INTEGRACIÓN ECONÓMICA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

VÍCTOR L. URQUIDI

## I

En la literatura económica de hace algunos decenios no se hablaba de “interdependencia”. Prevalcían por un lado ideas clásicas y neoclásicas sobre el comercio internacional, que se concretaban en el teorema de la ventaja comparativa, emanado de Ricardo y elaborado por varios economistas ingleses a lo largo del siglo XIX y hasta el XX, al final por Alfred Marshall, quien introdujo las funciones de la demanda recíproca. Los principales émulos en Estados Unidos fueron Taussig y Viner. Todo ello tenía por objeto demostrar que el libre comercio, conforme a las dotaciones de recursos y sus costos internos de oportunidad, daba los mejores resultados para los países que estuviesen en relación económica unos con otros. La ventaja no siempre se dividía por igual y algo se reconocía respecto al tamaño, la diferencia en recursos y otros factores a favor de uno u otro país.

Otra escuela, surgida de Hamilton y List, principalmente, con seguidores heterodoxos tanto en Europa como en otras partes, defendía las ventajas del proteccionismo, al menos en una primera etapa, para compensar las diferencias de dotación de recursos, y favorecer en especial la industrialización.

Otros autores, inspirados en Marx y siguiendo corrientes de pensamiento socialista, señalaban ya desde el siglo XIX que en realidad el mundo económico internacional estaba sujeto a una forma particular de dependencia colonial y paracolonia —de la que era una parte el esquema de especialización por ventaja comparativa para producir materias primas, por un lado, y productos manufacturados, por otro.

A partir de los años treinta del presente siglo, y sobre todo

de la gran depresión económica internacional de ese periodo, se cuestionaron los teoremas del siglo XIX, y entró todo en revisión. De la teoría de la ventaja comparativa quedó, sin embargo, la noción de su aplicación dinámica, con apoyo en Heckscher-Ohlin, y más tarde Johnson y otros. De las nociones autárquicas de los años treinta, sobre todo en Europa, quedó una evaluación negativa que sirvió para alentar el retorno a la idea del libre comercio. Después de la Segunda Guerra Mundial, surgió una teoría defensiva del desarrollo —principalmente en la CEPAL, en Santiago de Chile—, que sin cerrarse a la evolución dinámica de las ventajas comparativas se concentraba más bien en el uso del proteccionismo y la planeación para lograr acelerar el proceso de industrialización, en gran parte por considerar que el depender de la exportación de productos básicos colocaba a los países en situaciones demasiado vulnerables. Y con ella afloró en forma más sistemática una teoría de la “dependencia” aplicada no sólo al comercio internacional sino asimismo a otros renglones de intercambio, en particular las inversiones internacionales y otros flujos de fondos y de recursos, la transferencia de tecnología, los servicios y las estrategias de las empresas transnacionales.

Aún en plena época de auge del desarrollo, y el comercio latinoamericanos, poco se hablaba de “interdependencia”. Parece éste ser más bien un concepto surgido, por una parte, de la creación de las asociaciones de libre comercio y los mercados comunes, y por otra, de las crisis del comercio internacional relacionadas, a partir de los años setenta, con el endeudamiento externo de los países en vía de desarrollo. Tiene otra vertiente de importancia: la creciente complejidad de las relaciones internacionales y la influencia de los cambios tecnológicos en la movilidad de los factores de la producción, sobre todo como resultado de las aplicaciones masivas de la microelectrónica.

Ahora bien, como lo ha señalado Dunning,<sup>1</sup> “. . .no hay razón por la cual debiera producirse una relación simétrica entre determinadas parejas de países que intercambian productos. . . Es más, los efectos de la interdependencia dependerán de la ca-

<sup>1</sup> John H. Dunning, “The Organization of International Economic Interdependence: an Historical Excursion” en John H. Dunning y Mikoto Usui (comps.), *Economic Interdependence*, vol. 4, de *Structural Change, Economic Interdependence and World Development*, Proceedings of the Seventh World Congress of the International Economic Association, Madrid, España, Londres, Macmillan Press, 1987, p. 3.

pacidad relativa de negociación de los participantes y de la naturaleza de las transacciones." Puede haber interdependencia bilateral o multilateral, simétrica o asimétrica, completa o parcial. Puede haber limitaciones diversas, y podría aun darse el caso de que fuera óptima, es decir, cuando se obtuvieran beneficios netos para las partes. La interdependencia puede ser vertical (Norte-Sur), o puede ser horizontal (Norte-Norte); la primera da por resultado comercio intersectorial y transferencia de activos en un solo sentido, mientras la segunda, que supone intercambio de bienes similares, pretende lograr ventajas de las economías de escala y de la especialización por planta industrial, con movimientos recíprocos de tecnología y de capital.<sup>2</sup> Podría agregarse una forma de interdependencia, quizá mucho menos precisa, en el sentido Sur-Sur.

Dadas las experiencias de los últimos decenios, es evidente que en la práctica la mayor interrelación económica, financiera y tecnológica, que es lo esencial de una mayor interdependencia, ha estado sujeta a crecientes restricciones. Por ejemplo, como afirma Dunning, algunos de los países industrializados han seguido estrategias económicas más proteccionistas; otros países se han propuesto reducir su dependencia respecto al petróleo.<sup>3</sup> Puede aducirse que "la interdependencia económica internacional puede estar amenazada cada vez que una de las partes considere que no está recibiendo una participación justa de la otra en los resultados, o que está dependiendo demasiado de la otra; o cuando los niveles de competitividad internacional difieran en forma señalada entre los participantes. . . y cuando los costos de reestructuración que la nueva competencia y el cambio tecnológico supongan sean elevados".<sup>4</sup>

No obstante, se advierten importantes cambios en las relaciones a lo largo de los últimos años, en parte a base de nuevas políticas económicas de apertura, nuevas modalidades de la producción internacional y el intercambio de productos intermedios y componentes, nuevas corrientes de inversión internacional, ampliación de las áreas de libre comercio recíproco, y nuevas modalidades de la relación entre los gobiernos y las empresas transnacionales, es decir, en esto último, entre las políticas gubernamentales y las que establecen las jerarquías de las empre-

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>4</sup> *Ibid.*

sas transnacionales, por un lado, y las fuerzas del mercado, por otro.<sup>5</sup> El poder de las transnacionales —concluye Dunning— consistente en su “capacidad para organizar y llevar a cabo actividades económicas interrelacionadas. . . es lo que ejerce, para bien o para mal, los efectos más extendidos tanto sobre la localización como sobre la propiedad de la actividad económica internacional”.<sup>6</sup>

Cierto es que, cuando los países de alta industrialización han querido hacer ver a los países en vía de desarrollo que se vive ya en un mundo de interdependencia económica internacional y que será en este marco conceptual donde se podrán examinar y discutir las muchas modalidades del comercio y de otras transacciones internacionales, la respuesta retórica ha sido la de que la “interdependencia” no es sino un nuevo nombre, al parecer insinuante de ventajas mutuas netas, con que se quiere designar la realidad de la “dependencia”. Y si la conclusión de Dunning es válida, como bien parece serlo, no falta razón a los que propugnan esta respuesta. Pero podría sostenerse que es una forma distinta de dependencia la que viene a entrañar la nueva interdependencia. A más de ser asimétrica, es también dinámica, y siendo dinámica puede suponerse que pueden encontrarse en ella —como quiera que se la llame— ventajas específicas para el país “dependiente” o de menor desarrollo relativo. Una vez alcanzada cierta etapa de desarrollo industrial en un país subdesarrollado, y sobre todo si la industria nueva se ha proyectado no solamente hacia el mercado interno como proceso de sustitución de importaciones sino también hacia el mercado internacional, y si esta transformación ha ido acompañada de apertura comercial y de fomento de la innovación tecnológica, no puede continuarse sosteniendo una posición de “dependencia” a la antigua, es decir, en función de parámetros internos e internacionales que ya no existen o que se han modificado sustancialmente. De cualquier manera, la realidad impone también el hecho de que en el mundo de economía de mercado que prevalece, la influencia de las empresas transnacionales en la nueva interdependencia tiende a ser de enorme peso, con todas las consecuencias que ello supone, como lo afirma Dunning.

Son precisamente las condiciones de la economía mundial y su organización las que están cambiando, sobre todo como re-

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 14-16.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 16.

sultado del avance tecnológico y de las nuevas modalidades de la actividad industrial. En un estudio reciente, Grunwald y Flamm analizaron la enorme difusión que ha tenido en el mundo la subcontratación internacional de las operaciones de manufactura, es decir, la existencia a nivel global de lo que en México llamamos maquila, y señalaron, con base también en documentos de organismos internacionales, que la mayor parte del comercio de maquila se genera entre los propios países altamente industrializados, aunque con avances notables de la maquila Norte-Sur como la que se ha producido entre Estados Unidos y México.<sup>7</sup> Ello se debe, en el caso de los primeros, a ventajas tecnológicas y de organización, y además, en el caso de los segundos, a ventajas salariales. El hecho es que el comercio de productos de la maquila o subcontratación constituye una proporción creciente del comercio mundial de manufacturas, e involucra también a la inversión directa extranjera —que adquiere nuevas modalidades—, al financiamiento internacional, y a los movimientos de mano de obra, tanto internos como a través de las fronteras. Tiene a su vez relación directa con los avances tecnológicos en las comunicaciones y el transporte, que permiten mayor velocidad, abaratamiento, mayor seguridad y variados aspectos de aumento de eficiencia industrial y de distribución.

En el caso de México, el surgimiento y evolución rápida de la maquila se vincula también a la proximidad del mercado norteamericano, y a los cambios en la política industrial y monetaria de México hechos necesarios por la crisis del endeudamiento externo. Sin embargo, y no obstante que la maquila empieza a transformarse en un fenómeno más complejo, precisamente de interdependencia, en México se considera todavía a la maquila más bien como un mal necesario y no como una modalidad importante del nuevo comercio internacional, al grado de que en las estadísticas mexicanas las exportaciones de la industria maquiladora —que, es cierto, se miden sólo por el valor agregado, es decir, esencialmente la mano de obra incorporada— no se registran como “exportaciones” sino como “servicios de transformación”, mientras que Estados Unidos registra las importaciones procedentes de la maquila mexicana a su valor completo.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Joseph Grunwald y Kenneth Flamm, *The Global Factory: Foreign Assembly in International Trade*, Washington, The Brookings Institution, 1985.

<sup>8</sup> No sería éste el lugar para tratar la evolución y perspectivas de la maquila en México, aunque más adelante se harán nuevas referencias. Puede consul-

Al lado del surgimiento de la maquila a nivel global, sigue existiendo desde luego el gran comercio de exportación de productos básicos y de importación de bienes manufacturados. El primero está en muchos casos controlado por consorcios internacionales, sean privados o intergubernamentales (casos del petróleo crudo, el azúcar, el café, el cacao y otros). La importación de manufacturas es en general de libre elección en cuanto a proveedores, pero parte importante de ella la realizan las subsidiarias y filiales de las empresas transnacionales, tanto en los países desarrollados como en los en vía de desarrollo. A esto debe agregarse el importante comercio de alimentos básicos, entre cuyos protagonistas están la Unión Soviética y los países en desarrollo deficitarios en alimentos; se trata de un comercio en gran parte regulado o fijado por convenios bilaterales y multilaterales. Por último, el comercio internacional de armas, que para algunos países exportadores es importante, no reconoce parámetros económicos y se hace al arbitrio de las políticas bilaterales o por decisiones unilaterales.

Todas estas consideraciones, lo mismo económicas que no económicas, deben entrar en juego en el examen de la interdependencia económica internacional, junto con los aspectos financieros y otros.

## II

Aunque los instrumentos multilaterales y bilaterales que rigen el comercio internacional, en particular el GATT y, en el caso de México, el entendimiento comercial bilateral con Estados Unidos de 1986 y otros, tienden a promover, con las salvedades y excepciones que se estipulan, el comercio recíproco y la liberación de aranceles y de las restricciones no arancelarias, no cabe duda que son instrumentos construidos en el contexto del "viejo" comercio internacional —simplificando, el de materias primas por productos manufacturados— y que no responden a las transformaciones múltiples, tanto en comercio como en tecno-

---

tarse Mario Carrillo Huerta y Víctor L. Urquidi, "El comercio derivado de la división internacional de la producción: la maquila y la postmaquila", de próxima publicación como capítulo de un libro compilado por Gerardo Bueno (con versión en inglés, en *Journal of the Flagstaff Institute*, vol. XIII, núm. 1, abril de 1989, Flagstaff, Arizona).

logía, inversiones y financiamiento, de la "nueva" economía internacional que entrañan mayor interdependencia real.

Después de largo periodo de proteccionismo a ultranza como parte de la política de sustitución de importaciones y de frecuente mantenimiento de un peso sobrevaluado,<sup>9</sup> México ha implantado desde 1985-1986 una política diametralmente opuesta, con incorporación al GATT y reducción acelerada de sus niveles proteccionistas. Resulta irónico, sin embargo, que al incorporarse al fin al GATT, México lo ha hecho en un periodo en que el GATT se ha vuelto menos importante en la normalización de las corrientes del comercio internacional y en que se ha fortalecido, por una parte, la formación de bloques económicos como los de la Comunidad Económica Europea y la Asociación de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá (más los barruntos de área de mayor comercio preferencial en la cuenca del Pacífico), y la regulación y liberalización del comercio recíproco por medio de convenios bilaterales (por ejemplo, Estados Unidos con Israel y otros países). Tanto los bloques como los arreglos bilaterales prevén apertura y liberalización, pero también llevan implícitos y a veces solidifican una serie de excepciones o salvedades que responden a los intereses proteccionistas de los países industrializados, y a sus nuevas estrategias en materia de inversión directa extranjera (léase transnacionales), tecnología y propiedad industrial, servicios, etcétera. Son estos factores que México tendrá que tener en cuenta en sus relaciones con el GATT, así como con Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, Japón y otros países. Incluso la relación con América Latina, principalmente con la ALADI, tendrá que cambiar de sentido en el futuro, pues en el nuevo contexto de interdependencia internacional, el viejo esquema de la integración económica latinoamericana, como la ha proclamado la retórica oficial reciente, no tiene ya porvenir.

Además del comercio, los nuevos instrumentos internacionales tienden a incluir otros aspectos de las relaciones económicas. La inversión directa extranjera, en la que participan en mayor medida las empresas transnacionales, busca con el apoyo de los gobiernos respectivos, seguridad y rendimientos en un marco

<sup>9</sup> Véase Banco Nacional de Comercio Exterior y El Colegio de México, *Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de México*, vol. 1, *Historia del Banco Nacional de Comercio Exterior*, cap. 1, "La economía y el comercio exterior", México, 1987, pp. 31-79.

normativo que supone que los beneficios de dicho tipo de inversiones exceden con mucho los problemas o desventajas que puedan acarrear. Dada la vulnerabilidad de los países con grave problema de endeudamiento externo, la asimetría en las relaciones de inversión privada tiende a aumentar, y los convenios que se propalan, por ejemplo en el ámbito del Banco Mundial, tienden a dar mayores garantías a semejante tipo de inversión. Los esfuerzos llevados a cabo en el marco de las Naciones Unidas para establecer códigos de conducta para las empresas transnacionales y condiciones para la transferencia de tecnología no han tenido ningún éxito, ni han sido aceptados por los principales países de origen del capital privado de inversión. Se trata de otro caso en que la nueva interdependencia se está intentando regular con "viejos" instrumentos que tienden a poner a los países en desarrollo en desventaja.

Muchos países industrializados (por ejemplo, la República Federal de Alemania y Japón) pretenden contar con vía libre para sus inversiones privadas en el exterior, sin restricción o regulación por parte del país en que vayan a localizarse. Éstos reaccionan a veces imponiendo condiciones al menos para la exportación de los productos manufacturados por las transnacionales, a cambio de mayor apertura en las condiciones generales de tratamiento a la inversión extranjera. De hecho, los países que, como México, así proceden, están aceptando la realidad de la nueva interdependencia económica internacional, del mismo modo que la maquila, en la escala en que hoy existe y se proyecta al futuro será, si se transforma, parte de esa nueva interdependencia.

A lo anterior se ve agregado el conjunto de gestiones que tienden a facilitar el tránsito internacional, los almacenamientos en zonas fiscales, las transacciones en puertos libres, las facilidades migratorias para personal empresarial, las exenciones y franquicias fiscales, los convenios sobre transporte aéreo, etcétera. No todo es apertura: por ejemplo, subsisten en gran parte los monopolios navieros que establecen y controlan fletes diferenciales (las llamadas "conferencias" navieras), sobre la cual la UNCTAD ha llevado a cabo estudios y pugnado por hacer aceptar normas más favorables a los países en desarrollo, sin gran éxito por cierto. También los convenios sobre transporte aéreo, de carga y de pasajeros, contienen restricciones. Pero parece que en estas ramas de los servicios, existe cierta adaptación a la nueva interdependencia internacional.

En materia de servicios financieros no existen reglamentaciones internacionales. Algunos países, de manera unilateral, admiten en su economía financiera la participación de bancos de origen plurinacional en competencia con los nacionales, así como otros servicios financieros y de bolsa. A la recíproca, algunos de estos países obtienen ventajas abriendo sucursales y agencias bancarias y financieras en otros países. Otros mantienen su economía bancaria y financiera como coto cerrado, como es en gran parte el caso de México, por más que mantienen relaciones de crédito y de movilización de fondos casi enteramente abiertas con los principales centros monetarios y financieros del mundo. No cabe duda que en materia financiera —y sobre todo a partir de la crisis del endeudamiento externo de los últimos diez años— la creciente interdependencia, desde luego asimétrica, es un hecho notable.

### III

La integración parcial, y si se quiere, interdependencia parcial (aunque asimétrica), de México con Estados Unidos es ya significativa, y va más allá de las normas expresadas en políticas nacionales y convenios bilaterales. Esta integración ha sido, desde el punto de vista histórico, un proceso natural en virtud de la proximidad geográfica y de las relaciones que en lo político se han desarrollado desde el siglo XIX. Parte de esa integración —en particular al ocurrir la expansión norteamericana y desentenderse en cierta medida Europa occidental de sus intereses en México— ha surgido de evidentes factores económicos, por ejemplo, la construcción de ferrocarriles para llevar minerales mexicanos a las fundiciones de Estados Unidos. Parte ha resultado del crecimiento del mercado de consumo norteamericano, al que proveedores mexicanos de productos agrícolas e industriales han tenido acceso en condiciones competitivas (a veces reglamentadas en función de factores estacionales e intereses de aquel país). Otra parte se finca en la economía fronteriza, en el intenso intercambio de productos y personas, así como de servicios, a lo largo de la frontera entre ciudades y municipios de ambos lados. Otro elemento ha sido la facilidad de llevar a cabo transporte más eficaz de mercancías y de personas entre puntos occidentales y orientales del norte de México a través de territorio norteamericano. Otro elemento significativo ha sido la interac-

ción familiar, que se ha traducido en migración, en adquisiciones de propiedad, en fuentes de trabajo, en operaciones financieras, especialmente de mexicanos en Estados Unidos. No han sido menos los intercambios turísticos, educativos y otros.

En lo anterior, por "integración" no quiero decir sino una intensa interacción, sin dar al término, en este contexto, ninguna connotación cultural o política. (Aunque desde luego los aspectos políticos y culturales son de gran trascendencia, no son materia de este trabajo.) Se trata de una realidad histórica, geográfica y económica, que ha ido evolucionando y que representa aspectos importantes del ingreso o incorporación de México, en forma más estructurada, a la interdependencia económica internacional. Se han presentado también circunstancias de origen estructural que determinan aspectos específicos de esa interdependencia, y que en muchos aspectos evolucionan por el lado de la integración. Me refiero en especial a las relaciones energéticas —la venta de petróleo crudo y algunos derivados, y la de electricidad— y a las alimentarias —la constante necesidad de México de importar granos, forrajes, y otros alimentos básicos, pies de cría, etcétera.

Las cifras del comercio no dejan lugar a dudas. Casi dos tercios de las exportaciones y de las importaciones que México lleva a cabo se efectúan con Estados Unidos. Cabe recordar que el comercio de exportación de México nunca ha constituido sino una proporción casi ínfima del comercio mundial. Entre 1970 y 1988, se mantuvo en alrededor del 1.1%, y sólo llegó a 1.4%, su máximo, en 1984 (véase el cuadro 1, anexo). Pero dentro de ese pequeño total en relación con el comercio global, el dirigido a Estados Unidos desde 1970 ha fluctuado entre 53.3% en 1982 (el año más bajo) y 72.7% en 1980 (el año más elevado), promediando entre 60 y 65% (cuadro 1). En cifras absolutas, la exportación a Estados Unidos se ha incrementado de alrededor de los 1 000 millones de dólares a principios de los años setenta, a un máximo de 14 125 en 1984, y se ha mantenido en unos 13 000 millones en los años más recientes. Estas cifras representan a su vez tan sólo el 5% de las importaciones totales de Estados Unidos, de manera que el impacto marginal de las exportaciones mexicanas en el mercado de ese país es bastante pequeño, por más que en algunos productos sea más grande. Si se añade la maquila (a su valor de importación de Estados Unidos), el total reciente aumentaría a unos 16-17 000 millones, que no hace variar la relatividad menor de los productos importados desde México. De

cualquier manera, México es uno de los cinco principales abastecedores de Estados Unidos.

La distribución por productos indica que en las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, al menos hasta 1975, predominaron los productos agrícolas y los minerales, con muy pequeña proporción de manufacturas; pero que ya en 1980, en pleno auge

### Cuadro 1

México: exportaciones - relación con las exportaciones mundiales y distribución regional, 1960-1988

	<i>Exportaciones mundiales (miles de millones de dólares)</i>	<i>Exportaciones mexicanas (miles de millones de dólares)</i>	<i>% del total mundial</i>
1960	114	0.7	0.6
1970	283	1.3	0.0
1980	1 845	15.5	0.8
1981	1 854	20.1	1.1
1982	1 710	21.1	1.2
1983	1 666	22.3	1.3
1984	1 767	24.2	1.4
1985	1 783	21.7	1.2
1986 <sup>a</sup>	1 835	16.0	0.9
1987 <sup>a</sup>	1 900	20.6	1.1
1988 <sup>a</sup>	1 966	20.6	1.0

Fuentes: Naciones Unidas, UNCTAD, INEGI, Banco de México, Banco Nacional de Comercio Exterior.

<sup>a</sup> Preliminares.

### Distribución regional de la exportación mexicana (porcentajes)

	<i>EE.UU.</i>	<i>Europa</i>	<i>Asia</i>	<i>Otros*</i>
1960	61.4	11.5	7.2	19.9
1970	60.7	8.5	5.6	25.2
1975	61.4	12.1	7.3	19.2
1980	72.7	16.5	9.9	0.9
1981	64.7	19.8	12.6	2.9
1982	53.3	22.2	12.5	12.0
1983	58.1	20.0	11.1	10.8
1984	58.8	19.4	10.8	11.0
1985	61.1	19.1	10.7	9.1
1986	66.7	18.9	9.0	16.4
1987 <sup>a</sup>	64.4	19.0	n.d.	n.d.
1988 <sup>a</sup>	65.0	18.0	n.d.	n.d.

Fuentes: INEGI, Banco Nacional de Comercio Exterior.

<sup>a</sup> Preliminares.

n.d. = no disponible.

petrolero, este producto representó alrededor del 50% del total, seguido de maquinaria y equipo de transporte. En los años más recientes se ha reducido la proporción de petróleo (en parte por la baja de sus precios) y se ha incrementado de manera considerable la representada por las manufacturas, incluidos maquinaria, automóviles y sus partes y componentes, productos electrónicos, productos químicos y manufacturas diversas para el consumo.<sup>10</sup>

No cabe duda que el petróleo ha transformado radicalmente, entre 1977 y 1985, la estructura de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos —y creado así una forma particular de interdependencia—; pero también en los años posteriores a las devaluaciones de 1982 y 1983, la exportación de manufacturas es la que ha cobrado auge, y esto representa una nueva etapa de especial significación para el tema de la integración de partes importantes de la economía mexicana con la de Estados Unidos, sobre todo si se tienen en cuenta las proporciones de determinadas exportaciones mexicanas que llevan como destino el mercado norteamericano: por ejemplo, productos alimenticios manufacturados, textiles y calzado, materiales de construcción, vehículos automotores y sus partes, equipo electrónico, productos químicos y diversas clases de maquinaria.

En cuanto a importaciones, la situación ha sido relativamente paralela en cuanto a cifras globales. México no representa un elemento de significación alguna en las importaciones mundiales, ni es excesivamente importante como mercado para las exportaciones de Estados Unidos, aunque figura entre los cinco principales países compradores de productos norteamericanos. Sin embargo, de un nivel de 1 000 millones de dólares de importaciones mexicanas procedentes de Estados Unidos a principios de los años setenta, que representaban alrededor de dos tercios de las importaciones totales de México (sin contar las transacciones fronterizas ni el siempre significativo volumen de contrabando), se incrementaron rápidamente con la expansión económica de los años setenta, y ya en 1979, en la primera etapa del fuerte auge petrolero, se elevaron a 7 540 millones de dólares y en 1980 a 12 155 (o sea todavía dos tercios de las importacio-

<sup>10</sup> Véase Clark W. Reynolds, "El reto de la interdependencia económica entre Estados Unidos y México" en Gerardo M. Bueno y Lorenzo Meyer (comps.), *México-Estados Unidos 1987*, México, El Colegio de México, 1989, cuadros 1 y 2, pp. 86-87, con cifras de los años 1970, 1975, 1980 y 1984.

nes totales). (Véase el cuadro 2.) En 1981 alcanzaron su máximo con 15 859 millones de dólares. Fueron estos últimos los años de mayor expansión de inversiones en el sector petrolero y otros sectores industriales, así como de importaciones masivas de bienes de consumo e intermedios inducidas por el auge mexicano y por la sobrevaluación del peso.

Lo contrastante, en la relación comercial con Estados Unidos, es que, a partir de 1982, las importaciones provenientes de

**Cuadro 2**  
México: importaciones totales y de Estados Unidos, 1960-1988  
(millones de dólares)

	Importaciones		% provenientes de EE.UU.
	Totales	De EE.UU.*	
1960	1 188	856	72.1
1970	2 328	1 481	63.6
1975	6 582	4 108	62.4
1980	18 897	12 155	64.3
1981	23 948	15 859	66.2
1982	14 437	8 909	61.7
1983	8 551	4 921	57.5
1984	11 254	7 388	65.6
1985	13 212	8 907	67.4
1986	11 432	7 392	64.7
1987	12 223	7 878	64.4
1988 <sup>a</sup>	18 903	12 097	64.0

Fuentes: Banco de México, INEGI, CIEMEX/WEFA, Banco Nacional de Comercio Exterior.

<sup>a</sup> Preliminar.

\* 1960 y 1970, INEGI, *Estadísticas históricas de México*, tomo II, 1985, a base del cuadro 19.4; 1975-1987, Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, cuadro 6, p. 60, provenientes a su vez de Secofin, 1988, estimación provisional del autor.

**Balanza comercial México-Estados Unidos, 1960-1988**  
(millones de dólares)

1960	-400	1982	+ 2 207	1987	+ 5 448
1970	-733	1983	+ 8 052	1988	+ 1 331
1975	-1 689	1984	+ 6 737		
1980	-2 173	1985	+ 4 239		
1981	-5 330	1986	+ 3 211		

Fuentes: 1960 y 1970, INEGI, *op. cit.*, a base de los cuadros 19.3 y 19.4; 1975-1987, Informe de la Comisión. . . *op. cit.*, cuadro 6, p. 60; 1988, estimación provisional del autor.

este país cayeron, con la recesión y las devaluaciones, con intensidad un poco mayor que el total de importaciones, y alcanzaron su punto más bajo en 1983 con 4 921 millones, que entonces representaron un poco menos del 60% del total. La política mexicana de ajuste y austeridad dio lugar a partir de entonces a mantener deprimidas las importaciones, de manera que hasta 1987 no llegaron a exceder, en total, un nivel medio de 12 000 millones de dólares, de los que alrededor de 7 800, en promedio, tuvieron su origen en Estados Unidos (todavía dos tercios). En 1988 se presentó una situación especial, de la que había antecedentes en 1987, dado que ocurrió un fuerte aumento de las importaciones totales mexicanas, a casi 19 000 millones de dólares, entre los cuales deben contarse entre 4 000 y 5 000 que representan importaciones temporales bajo régimen de franquicia aduanera destinadas a incorporarse a productos manufacturados de exportación (por ejemplo, de la industria automotriz y la electrónica).

Sería prematuro sacar conclusiones de las cifras de 1988 en cuanto al comercio de importación con Estados Unidos mientras no se efectúe un análisis basado en el desglose de los totales por tipos de productos. Otro elemento que debe tenerse en cuenta, y que ha favorecido la importación proveniente de Estados Unidos, ha sido la necesidad de México de importar, cada año de los recientes, varios millones de toneladas de productos alimenticios, principalmente granos, que en su mayoría se han adquirido en ese país, en parte con facilidades crediticias. Como quiera que sea, la política de ajuste económico, originada en el problema de la inflación y el endeudamiento externo excesivo, hizo descender en forma radical las importaciones provenientes de Estados Unidos, al grado de haber creado con este país un saldo comercial positivo, hasta 1987, de cierta consideración, es decir de un orden, en promedio, de más de 5 000 millones de dólares anuales, en contraste con los déficit comerciales tradicionales. En este sentido puede hablarse de una interdependencia, guardadas las proporciones, en que la crisis de la deuda ha perjudicado más a los productores norteamericanos que exportan a México que a los productores mexicanos que exportan a Estados Unidos. Muchos de estos últimos, en las ramas de manufacturas, se han beneficiado de la política de apertura y del acceso al mercado norteamericano, no obstante algunos obstáculos en éste (véase el cuadro 2).

La composición de las importaciones mexicanas proceden-

tes de Estados Unidos no ha variado mucho desde principios de los años setenta. Entre 45 y 48% ha estado constituido por maquinaria y equipo, un 10% por productos químicos y conexos, y el resto principalmente productos intermedios y componentes, así como alimentos.<sup>11</sup>

En materia de inversión directa extranjera, la proporción correspondiente a las de origen norteamericano es mayor que en el comercio. Del total actual de 20 000 millones de dólares de inversión directa en México, se estima que por lo menos un 70% son norteamericanas, según cifras mexicanas.<sup>12</sup> Estas cifras no incluyen, por lo visto, la inversión norteamericana en las maquiladoras, que es predominante. Al revés de épocas pasadas, la principal inversión de capital privado norteamericano en México, que en su mayoría corresponde a empresas transnacionales, se ubica en las manufacturas —especialmente de alimentos, vehículos automotores, productos químicos y farmacéuticos, materiales de construcción y diversos productos intermedios, servicios y hotelería, etcétera. O sea que aporta tecnología y organización, mercadeo internacional y vinculaciones a la industria de otros países y de los propios Estados Unidos. Si bien no existe aún una definición clara de la política mexicana respecto a la inversión directa extranjera,<sup>13</sup> su significación en las relaciones económicas y financieras con Estados Unidos es elevada, a tal grado que las principales presiones tendientes a mayor apertura en la política del gobierno mexicano provienen de intereses norteamericanos. (Respecto a inversiones mexicanas en Estados Unidos, es poco lo que se sabe, excepto que existen en bienes raíces, en servicios, y posiblemente, de manera incipiente en industrias complementarias de la maquiladora y otras.)

El turismo, que ha empezado en México a significar una entrada neta de divisas de bastante consideración, proviene en un 85 a 90% de Estados Unidos, proporción semejante a la representada por el turismo mexicano al exterior (de dimensión menor). O sea que existe, además de las relaciones fronterizas de

<sup>11</sup> Reynolds, *loc. cit.*, cuadros 1 y 2, pp. 86-87, presenta cifras de 1970, 1975, 1980 y 1984.

<sup>12</sup> Véase *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 68.

<sup>13</sup> Con fecha posterior a la redacción de este trabajo (15 de mayo de 1989), se anunció una liberalización de la inversión extranjera directa en México, por medio de un nuevo Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras.

cruces de visitantes y paseantes, una interrelación turística de importancia que está conectada con algunas corrientes de comercio, con inversión en servicios hoteleros y conexos, servicios aéreos, etcétera. Es éste un renglón de indudable interdependencia, si no de integración, aun cuando la gran mayoría del turismo norteamericano se vuelca a otros países del mundo.

Finalmente, la situación respecto al endeudamiento externo de México, cuyo monto total, incluida la deuda con el Fondo Monetario Internacional, se elevó de 4 300 millones de dólares en 1970 a 54 400 en 1980, a 87 600 en 1982, a 107 500 en 1987, para descender a 100 900 en 1988, es que alrededor del 35% de la deuda es con los bancos comerciales, o sea el 30% de la deuda externa total constituye obligaciones con bancos de los Estados Unidos. No obstante la mayoría representada por endeudamiento con bancos europeos, japoneses y canadienses, la relación principal en las negociaciones se lleva con los bancos de Estados Unidos, entre ellos nueve de las principales instituciones financieras de ese país. Como es bien sabido, la relación con los bancos comerciales de los demás países acreedores depende de la posición tomada por los bancos norteamericanos.

En consecuencia, se presenta en este campo una relación asimétrica profunda, que afecta la capacidad de crecimiento de la economía mexicana y que constituye una forma "perversa" de interdependencia en que existe en todo momento el riesgo de que se tomen soluciones de resultado neto negativo para ambas partes. Desde 1980, México ha venido destinando más del 30% de sus exportaciones totales de bienes y servicios (incluidos los ingresos netos por turismo y por maquila) al pago de los intereses sobre la deuda externa total; en algunos años, por ejemplo, de 1981 a 1986, la proporción llegó a más de 40%, siendo en todo año no inferior a 33% (véase el cuadro 3). Esta situación, que cualitativamente tiene mucho que ver con la situación de gran número de bancos norteamericanos, y a la vez significa que México deja de crecer y de importar productos manufacturados de Estados Unidos, obviamente introduce en las relaciones bilaterales y en el concepto de integración económica una variante distorsionante y difícil de evaluar en la presente etapa.

#### IV

Como muchos lo han señalado, se ha estado produciendo una mayor integración de la economía mexicana con la de Estados

Cuadro 3

México: deuda externa y servicio de intereses sobre la deuda, 1970-1988  
(miles de millones de dólares)

	Deuda externa**			Intereses sobre la deuda externa total*	% del pago de intereses sobre la exportación de bienes y servicios
	Sector público**	Sector privado	Total		
1970	4.3	n.d.	4.3	0.3	13.7
1975	14.4	5.6	20.1	2.2	34.9
1976	21.6	6.3	27.9	1.7	21.5
1977	23.9	6.4	30.3	1.9	21.5
1978	27.9	7.2	35.1	2.5	22.3
1979	31.9	10.5	42.4	3.7	22.7
1980	37.5	16.9	54.4	7.5	33.5
1981	59.1	21.9	81.0	11.3	40.3
1982	68.5	19.1	87.6	13.3	47.5
1983	74.7	19.1	93.8	10.5	36.3
1984	78.1	18.5	96.6	12.1	36.8
1985	79.8	16.7	96.6	10.6	34.4
1986	84.9	16.1	101.0	9.2	38.0
1987	92.4	15.1	107.5	9.1	29.8
1988 <sup>a</sup>	90.9	10.0	100.9	9.9	30.8

Fuentes: CIEMEX/WEFA, con base en datos oficiales, y Banco de México.

n.d. = no disponible.

<sup>a</sup> Preliminar.

\* Intereses brutos, es decir, excluye intereses recibidos.

\*\* Incluye deuda neta al Fondo Monetario Internacional, como sigue:

1978	299	1982	220	1986	4028
1979	136	1983	1255	1987	5119
1980	—	1984	2367	1988 <sup>a</sup>	5250
1981	—	1985	2943		

Unidos, no obstante lo que se diga sobre la conveniencia de diversificar el comercio exterior de México y de reducir la “dependencia” respecto al mercado norteamericano, las fuentes de importaciones procedentes de ese país, y la dependencia financiera. Según Reynolds, “apenas se empieza a vislumbrar a qué grado se están conjuntando económica y socialmente Estados Unidos y México. La fusión (*sic*) viene ocurriendo en todos los aspectos: en el comercio, la migración, las finanzas y la tecnología”.<sup>14</sup> No voy a repetir los argumentos que da Reynolds, ni las varias

<sup>14</sup> Reynolds, *loc. cit.*, p. 69.

ideas de gran interés que sustenta sobre el porvenir de la relación económica México-Estados Unidos, sino a ofrecer para discusión algunos puntos —que en ocasiones pueden coincidir con los suyos o los de otros que han escrito sobre el tema.

El problema principal, dada la inevitabilidad de una mayor interacción con la economía norteamericana, consiste en cómo mejorar o aumentar el aprovechamiento por México de la interdependencia asimétrica en que se encuentran las dos economías.

A Estados Unidos le podrá parecer paradójico que México deba esforzarse por aumentar su saldo comercial positivo con ese país —en lo principal por medio de mayores exportaciones de manufacturas y productos agropecuarios— como medio de aliviar la carga que representa el pago de intereses sobre la deuda, cuando en realidad dos tercios son pagos a bancos en Europa, Japón y otros países. Pero esta necesidad proviene de varios factores: que el principal mercado para la exportación mexicana sigue siendo Estados Unidos, como lo ha sido siempre; que los mercados de otras regiones del mundo, sobre todo para las manufacturas, están relativamente cerrados o son de mucho más difícil acceso, o carecen de poder de compra; que en general es más fácil entenderse con las grandes cadenas comercializadoras de Estados Unidos; que la reciente y fuerte inversión norteamericana en México, por ejemplo en las ramas automotriz y electrónica, está destinada esencialmente a exportar sus productos al mercado norteamericano, como parte de una estrategia a mediano y a largo plazo de las propias empresas transnacionales; que el mantenimiento de un tipo de cambio real en México implica estímulo inmediato a la exportación a Estados Unidos a cambio de dólares (controlados o libres en México) que los importadores norteamericanos pueden transferir a los exportadores mexicanos sin restricción y en forma expedita —lo cual no ocurre con los importadores situados en algunos otros países.

La conclusión es que México necesita integrarse más al mercado norteamericano para la colocación de sus productos, sobre todo las manufacturas. A este respecto, México necesita emprender campañas mucho más importantes de conocimiento y penetración del mercado norteamericano, incluso en asociación con cadenas de comercialización de ese país. México debería poder incrementar sus exportaciones de muchos bienes manufacturados aun desplazando a exportadores de otros países similares, a base de buscar “nichos” particulares en que los productos mexicanos tengan facilidad de acceso y adaptación a las

especificaciones del mercado norteamericano.

Junto con ello, el gobierno mexicano, apoyado por los grupos industriales de México, debiera estar en posición de mejorar su capacidad negociadora con Estados Unidos y aprovechar las posibilidades que ofrecen los convenios vigentes; pero también tendrá que actuar en forma más positiva en la labor de gestión ante el Ejecutivo y el Congreso norteamericanos para reducir o evitar las restricciones que se imponen a productos mexicanos y que en su origen vienen de problemas comerciales de Estados Unidos con terceros países, como Japón, Taiwán o Corea del Sur.

Un corolario de lo anterior es que una de las vías para asegurar una mayor penetración de manufacturas hechas en México a los mercados de Estados Unidos es alentar, con las salvedades de cada caso y las que dicte la política general en México, las inversiones directas norteamericanas en territorio mexicano, sobre todo con fines de exportación. Junto con ello va la política relacionada con la expansión de la industria maquiladora. Sin embargo, en ambos casos debe insistirse en que no debiera tratarse de una simple maquila, sino de una asociación productiva con México, sea con elementos del sector privado o con empresas paraestatales idóneas, y que en el caso de la maquila tradicional será conveniente avanzar hacia nuevas etapas de maquila, con mayor integración de insumos mexicanos (y también mayor venta de productos de la maquila en el mercado interior de México), y con incorporación de tecnología y financiamiento mexicanos.<sup>15</sup>

Los argumentos anteriores serían válidos aun si las negociaciones emprendidas por México en 1989 lograran aligerar la carga representada por los intereses sobre la deuda externa, porque desde un punto de vista de estrategia del desarrollo de México, la perspectiva indica que este país no podrá descansar como antes en las exportaciones de petróleo sino que tendrá que seguir avanzando en la exportación de manufacturas, no sólo para obtener las divisas necesarias que requiere su crecimiento —que se reflejarían también en mayor ahorro interno—, sino para crear a mediano y a largo plazo los volúmenes de empleo en la industria manufacturera que requerirá el incremento todavía rápido de su fuerza de trabajo, de más de 3% anual.

De no ocurrir un incremento del empleo, sobre todo en el

<sup>15</sup> Véase Carrillo y Urquidi, *op. cit.*

sector formal, de por lo menos 3 a 4% anual, no se podrá evitar ni un desempleo masivo para fines de siglo ni la continua y tal vez creciente migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos. Esto no significa establecer una posición fatalista ante el empuje de la expansión demográfica mexicana —aunque este factor puede pesar mucho—, sino que es reconocer la incertidumbre sobre el crecimiento económico futuro de México y también la importancia del atractivo de la demanda de empleo en Estados Unidos mientras el salario mínimo en ese país sea por lo menos 6 veces el que prevalezca en México. La consecuencia a deducir es que las relaciones migratorias entre los dos países seguirán siendo de suma importancia, y que están vinculadas, directa e indirectamente, a las posibilidades de incrementar el comercio de exportación mexicano a Estados Unidos.

Debe admitirse que no obstante los temores que con frecuencia se expresan en Estados Unidos respecto a la capacidad de México para incrementar sus importaciones provenientes de ese país, o respecto a la política que se juzgue restrictiva de esas importaciones, México, mientras crezca, es decir, mientras logre reanudar su desarrollo, no dejará de seguir incrementando sus importaciones generales de maquinaria y productos intermedios norteamericanos, así como de determinados bienes de consumo, entre ellos los alimentos. Tal vez merezca examen más detenido la composición de las exportaciones norteamericanas a México, sobre todo en el sentido de las políticas, por el lado norteamericano (con complemento del lado mexicano), que alienten la exportación a México de maquinaria y equipo, sea o no de transnacionales. Por ejemplo, Weintraub<sup>16</sup> hace notar que para los años noventa podría pensarse en un volumen de exportaciones de maquinaria y otros productos a México verdaderamente gigantesco, una vez recuperada la economía mexicana.

Por otro lado, pudiera convenir que se hiciera menos hincapié en los bienes de consumo destinados a los sectores de mercado en México de altos niveles de consumo o que bajo cualquier criterio pudieran considerarse de menor prioridad. No deja de ser bastante absurdo que México hoy día esté importando, por ejemplo, cerveza norteamericana, con la publicidad que la acompaña, además de una gran variedad de bienes de consumo semisuntuarios o que están de moda. No es ésta la forma de

<sup>16</sup> Sidney Weintraub, *Free Trade Between Mexico and the United States?*, Washington, The Brookings Institution, 1984, pp. 38-39.

crear interrelaciones sólidas entre los dos países.

En México se plantean algunos requisitos nuevos o no suficientemente madurados para sacar mayor ventaja de la relación económica con Estados Unidos. Si bien no se ha llegado a una etapa en que pueda considerarse como opción real una asociación de libre comercio entre los dos países, y menos a raíz del convenio Estados Unidos-Canadá, podrían seleccionarse algunos sectores de posible integración mutua, con elementos de libre comercio. La Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos se ha pronunciado en contra de la adopción de un marco como el del convenio Estados Unidos-Canadá, pero recomienda concesiones comerciales recíprocas y avances "hacia arreglos de libre comercio por sectores específicos de producción".<sup>17</sup> Algunos autores han manifestado su escepticismo respecto a los esquemas de integración con libre comercio por sectores, y se pronuncian, a la luz del convenio Estados Unidos-Canadá, porque México busque asociarse a éste bajo un régimen preferencial.<sup>18</sup> Otros, inclusive el que escribe, los habrían favorecido, con las salvedades del caso, y siempre y cuando formaran parte de lineamientos de planeación conjunta (tema que probablemente no le es atractivo a las empresas norteamericanas).<sup>19</sup>

En términos más generales, en México se requiere tener una actitud más abierta a las relaciones con Estados Unidos, pero no a partir de la idea de que todas las iniciativas deban venir de allá y que México, desde una actitud pasiva, no tendría sino que decidir en sentido afirmativo o negativo. Las iniciativas deben partir de México, con pleno conocimiento de causa y de la situación interna en Estados Unidos. México debe buscar la colaboración en todo aquello que represente ventajas mutuas, y no actuar solamente a la defensiva. Sobre todo, es preciso reconocer que no porque en México se adopte una actitud defensiva, negativa o

<sup>17</sup> *El desafío de la interdependencia. . .*, op. cit., pp. 63 y 66, respectivamente.

<sup>18</sup> Por ejemplo, Sidney Weintraub, "Dinámica de la política comercial de América del Norte" en Gerardo M. Bueno y Lorenzo Meyer (comps.), op. cit., pp. 120-123.

<sup>19</sup> Véase por ejemplo, Víctor L. Urquidi, "¿Sería viable un área de libre comercio en América del Norte? Notas acerca de la perspectiva mexicana" en Gerardo M. Bueno (comp.), *México-Estados Unidos 1986*, México, El Colegio de México, 1987, pp. 189-193. (Mi nota fue escrita en abril de 1986, para una reunión en el Carter Center de la Universidad Emory, Atlanta, Georgia.)

de indiferencia, los acontecimientos en el mundo industrial de Estados Unidos y otras partes, y en las relaciones entre Estados Unidos y otros países, van a dejar de desenvolverse en forma dinámica. Es decir, el mundo externo cambiante va a afectar a la economía industrial mexicana, como siempre ha ocurrido, y de no tener México respuestas y planes preparados, las consecuencias para éste pueden ser bastante desfavorables.

Una mayor integración económica con Estados Unidos, no importa desde qué zona geográfica mexicana y con qué subregión de Estados Unidos —la relación del norte de México con California y Texas parece ser importante—, requerirá también mejorar la base de infraestructura mexicana, a fin de que la producción industrial de exportación no esté en desventaja; esto es verdad en muchos aspectos, desde el abastecimiento de agua hasta las condiciones del transporte multimodal y las portuarias. Lo mismo puede decirse de la necesidad mexicana de mejorar la capacitación industrial y la calidad de la educación media y superior, así como de la capacidad empresarial y de la gestión administrativa pública. Un corolario importante, sobre todo a plazo medio y largo, es la imperiosa necesidad de impulsar en México la investigación y la innovación tecnológica, de lo que puede derivar no sólo aminorar la dependencia respecto a tecnología norteamericana, que con frecuencia no se adapta a las condiciones mexicanas, sino también con fines de exportación de tecnología (de lo que existen ya buenos ejemplos).

Por último, un sector importante en que México requiere imponer un esfuerzo de organización y de estímulo sin precedente es el agropecuario, no sólo para reducir la importación de alimentos al mínimo (con sus varias consecuencias en la balanza comercial y la salida general de divisas) y crear más empleo directo e indirecto en el sector rural mexicano, sino para ampliar la capacidad del mercado interno y dar así base a partes significativas de la industria mexicana a fortalecerse en muchos aspectos y aun mejorar la eficiencia y reducir costos, con la consecuencia favorable que pueda esperarse en la capacidad de la industria para incrementar las exportaciones.

Para concluir, el tema de las relaciones económicas —comerciales, financiera, tecnológicas, agropecuarias, turísticas y, en general, de inversión— con la economía norteamericana amerita una revisión a fondo, no porque una mayor integración con ella sea buena o mala en general, sino porque puede ofrecer ventajas a México en función de su problemática general de de-

sarrollo, su estrategia futura de empleo y el mejoramiento de las condiciones generales de su economía. Si de todas maneras es inevitable que se produzca una mayor integración, mejor sería que se establecieran con mayor claridad las bases y los lineamientos sobre los cuales pueda operar más a favor de México y no cause perjuicios a mediano y a largo plazo. Es indispensable en todo caso aclarar los alcances y limitaciones del concepto de interdependencia en las relaciones México-Estados Unidos, y precisar los campos y aspectos en que se pueda prever una integración económica de saldo neto positivo.

### COMENTARIO

*Víctor M. Godínez*

Mi primer comentario se refiere, si bien muy brevemente, a la incorporación del término o noción de interdependencia al análisis económico. Me temo que muchos economistas experimentan fuertes reticencias metodológicas ante construcciones teóricas e instrumentos analíticos no generados directamente en el interior de la disciplina. Esta clase de economistas, que yo denominaría "economistas puros", constituye hoy una mayoría en el gremio. Aclaro que no comparto su punto de vista y añado una convicción: para el análisis de las relaciones económicas bilaterales el economista se debiera dejar "contaminar" —en realidad enriquecerse— con los enfoques y aportes de la historia y la ciencia política. Nuestro interés profesional por el funcionamiento de los mercados y el comportamiento de los agentes económicos en un cuadro institucional dado puede complementarse y confrontarse fructíferamente con el interés de quienes se dedican al estudio de las relaciones de fuerza, de los mecanismos de dominación y el equilibrio de poderes. Necesitamos saber cómo están interactuando, en esta época de cambios globales, las fuerzas del mercado y las relaciones entre los estados. Creo que en la abundantísima literatura sobre las relaciones bilaterales existen, si las hay, muy escasas observaciones documentadas al respecto. Por cierto que el trabajo del profesor Víctor Urquidi no llena este hueco, es claro que tampoco pretende hacerlo, pero creo que es una buena muestra de la potencialidad analítica que los economistas podríamos derivar de la "contaminación" con otras disciplinas sociales.

Mi segundo comentario está más vinculado al contenido de la ponencia. Creo que en su análisis el profesor Urquidi pone demasiado énfasis en los aspectos que, sobre todo por el lado mexicano, impulsan, explican o simplemente ilustran la tendencia hacia una mayor interac-

ción económica entre México y Estados Unidos. No cabe duda de que estos aspectos constituyen, en su conjunto, uno de los rasgos más dinámicos y novedosos de la relación bilateral en los últimos tres o cuatro lustros. Junto a ellos, sin embargo, siguen actuando en sentido contrario una multitud de fuerzas: las fuerzas del fraccionamiento o, quizá sea más apropiado decir, las fuerzas de la diferenciación entre los dos espacios económicos nacionales. Estas fuerzas todavía tienen un peso muy importante en la dinámica económica bilateral; de cierta manera son fuerzas organizadoras de las relaciones mexicano-estadunideses, porque de la diferenciación entre la principal potencia económica mundial y un país semindustrializado como el nuestro surgen las posibilidades de complementarse que conducen a incrementar la interacción. Me parece que hay un vínculo sutil entre integración y fraccionamiento económico que requiere de investigación empírica y de mucha especulación teórica en el estudio de las relaciones bilaterales. Me parece también que del estudio de este vínculo entre integración y fraccionamiento podrían derivarse diagnósticos y puntos de vista diferentes a los convencionales, que casi siempre ponen de relieve el carácter suficiente de los mercados o de las firmas y bancos transnacionales para explicar la dinámica económica binacional.

Mi tercer comentario se centra en el hecho de que la interdependencia económica, en la medida en que es creciente, plantea retos de importancia para la formulación y gestión de la política económica de hoy y los años por venir. La dimensión de tales retos, sin embargo, es diferente para cada uno de los dos países. Las obvias diferencias entre los dos países seguirán siendo fuentes de conflicto y de cooperación. La mayor interacción económica que previsiblemente se dará en el futuro inmediato suscita una pregunta: ¿conducirá a una más grande recurrencia de los conflictos o al establecimiento de una plataforma más amplia de cooperación entre ambos países? No intentaré desde luego sugerir una respuesta. Sin embargo, quiero proponer, a manera de hipótesis, que la intensificación de las interacciones económicas bilaterales tiende con sorprendente rapidez a transformarse en un problema de orden más bien institucional; un problema cuya resolución consiste crecientemente en la codificación de relaciones que son de naturaleza asimétrica. Este tema, sin duda espinoso, remite de inmediato a un conjunto de cuestiones ante las cuales es importante tener respuesta. Dos ejemplos, entre muchos: ¿cómo definir el campo de posibilidades de complementarse y de posibles conflictos que ambos países prevén?, ¿cómo hacer vigentes principios de normalización de los comportamientos privados? Como quiera que sea, la institucionalización de las nuevas relaciones económicas entre las dos naciones sería un acto de creación política que, de imponerse, no resolverá ciertamente los problemas, pero sí encauzará tensiones y conflictos.

Termino mis comentarios señalando la pertinencia y la importancia de la cuestión, subyacente en el trabajo del profesor Urquidi, de

cómo hacer "constructiva" la interdependencia. Desde luego que no tendré la osadía de formular sugerencias al respecto. Me limitaré a indicar que para México el problema central parece residir, en mi opinión, en su capacidad de definir una estrategia explícita que asuma pragmáticamente las condiciones de la nueva economía internacional, incluyendo uno de los datos más determinantes de nuestra realidad: que dada la estructura histórica de nuestras relaciones internacionales, la apertura económica en curso es, en los hechos, una apertura hacia Estados Unidos. Las modalidades de inserción de México en la economía internacional en los años por venir estarán muy influidas por las decisiones y los compromisos políticos que logren establecerse en nuestro ámbito interno en torno a la aceptación de este hecho. Hasta ahora, la política de liberalización del sector externo de nuestra economía es justificada con cuatro argumentos principales: *i*) como un instrumento antinflacionario; *ii*) como un instrumento para eliminar ineficiencias del aparato productivo; *iii*) como un auxiliar para incrementar la tasa de crecimiento económico; *iv*) como un factor de negociación de la deuda externa. Según sea la jerarquización que se haga de estos cuatro aspectos, el sentido y el ritmo de la liberalización cobran sentido. Así, por ejemplo, la liberalización comercial de 1985 reflejó un orden en el que los puntos *i*) y *ii*) parecieron encontrarse en el centro de las prioridades de la política gubernamental. En cambio, las medidas liberalizadoras llevadas a cabo en diciembre de 1987 parecen responder fundamentalmente al punto *i*). En los dos casos citados el punto *iv*) influyó en la toma de decisiones, aunque cabe señalar que en el esquema de política comercial vigente desde fines de 1987 este aspecto cobró mayor importancia. Basadas en criterios de cambio estructural, pero ejecutadas en el marco de fuertes presiones coyunturales, estas medidas no siempre se han acompañado de una estrategia explícita de transición que contemple, entre otras cosas, el alcance geográfico de la apertura. Es muy probable que este proceso produzca una disminución de los intercambios económicos globales de México con las zonas fuera del ámbito de Estados Unidos. De ser cierto esto último, la liberalización del sector externo de la economía podría convertirse en sinónimo de mayor integración con Estados Unidos. No sé a ciencia cierta si ello sea negativo desde el punto de vista de los intereses económicos mexicanos de largo plazo; en todo caso, y éste es el punto que me parece relevante, debiéramos ser muy conscientes de tal proceso. Quisiera añadir, por último, una preocupación. Si, como resultado de la liberalización, México se especializa en productos caracterizados por: *i*) bajo ritmo de cambio tecnológico, *ii*) bajo crecimiento de la productividad y *iii*) baja elasticidad de ingreso con respecto al comercio global, entonces, la tasa de crecimiento de largo plazo que establece el estado tenderá a reducirse. En tal caso la reinscripción internacional de la economía mexicana, además de reforzar la concentración geográfica de nuestros intercambios, también será ineficiente.



# INTERDEPENDENCIA SIMPLE Y OBSTÁCULOS PARA LA COOPERACIÓN ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

STEPHEN D. KRASNER

## Introducción

En las relaciones exteriores existen cuatro estrategias de política abiertas a un estado. En primer lugar, puede optar por una acción unilateral sin tomar en cuenta las decisiones hechas por otros actores en el sistema internacional. En segundo lugar, puede adoptar una conducta estratégica tácita con la cual intenta evaluar las opciones de política abiertas a otros actores y seleccionar entonces la opción que tenga las mayores probabilidades de maximizar sus propios objetivos. En tercer lugar, puede comprometerse en una cooperación explícita por medio de negociaciones bilaterales formales y explícitas. Y, por último, puede apoyar la creación de nuevas estructuras institucionales que, en su caso extremo, podrían socavar la soberanía misma a través del establecimiento de nuevas formas supranacionales de autoridad.<sup>1</sup>

Las interpretaciones realistas convencionales de la política del poder en las relaciones internacionales, sugieren que la cooperación formal y la creación de instituciones son tareas muy difíciles cuando existen grandes asimetrías de poder entre dos estados. Por contraste, los argumentos de los teóricos de la interdependencia que se centran en el análisis de la incapacidad de los estados para conseguir sus objetivos por medio de la acción unilateral, sugieren que los niveles crecientes de interacción llevarán a mayor cooperación.

<sup>1</sup> Estas distinciones son desarrolladas ampliamente por Michael Webb en, *International Coordination of Macro-Economic Adjustment Policies*, Borrador inédito de una tesis doctoral del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Stanford, 1989.

Un examen atento del patrón de interacción entre Estados Unidos y México, tanto a lo largo del tiempo como en relación con áreas o asuntos específicos, apoya la interpretación realista. La cooperación explícita entre México y Estados Unidos sólo ha ocurrido durante aquellos periodos o en aquellas áreas en donde las capacidades de poder subyacente han sido relativamente iguales. Cuando esas capacidades de poder fueron desiguales, Estados Unidos prefirió actuar unilateralmente, o bien México se mostró receloso de entrar en un acuerdo que no pudiera manejar adecuadamente o que pudiera aumentar, a largo plazo, su vulnerabilidad.

### **Interpretaciones interdependentistas**

Durante mucho tiempo ha existido una intensa interacción entre México y Estados Unidos. Los acontecimientos en un país tienen un fuerte impacto en el otro. Una recesión económica en México, por ejemplo, estimula una mayor migración de fuerza laboral a Estados Unidos, y una recesión en Estados Unidos desalienta tal movimiento. La contaminación del aire generada en El Paso no puede aislarse de la de Ciudad Juárez, y las aguas negras no tratadas de Tijuana se desparraman sobre las playas de San Diego. Los pagos de la deuda mexicana afectan las tasas de ganancia de varias instituciones de crédito en Estados Unidos.

¶ Tanto la extensión de las transacciones entre México y Estados Unidos, como su mutuo impacto, han llevado a algunos académicos y líderes políticos, especialmente de Estados Unidos, a sostener que las relaciones mexicano-estadunidenses se caracterizan por la interdependencia. Pero la interdependencia es un término que ha sido usado de muy diversas formas. En *Power and Interdependence*, Keohane y Nye identifican la interdependencia compleja como una situación en la cual hay múltiples canales de relación, tanto públicos como privados, sin una clara jerarquía entre los asuntos o problemas, con lo que se implica que las cuestiones militares y de seguridad no siempre constituyen los aspectos prioritarios de la agenda y, por ello, hay un limitado énfasis en el uso de la fuerza.

Keohane y Nye sostienen que la interdependencia compleja crea un ambiente en el que es difícil predecir resultados sobre la base de algunas capacidades subyacentes de poder. Los estados que son más poderosos bajo algunos criterios de medición, no

siempre serán los predominantes. Las capacidades de poder variarán en las diversas áreas y cuestiones. Los líderes políticos pueden no ser siempre capaces de desplegar todos los recursos, y aquellos líderes localizados en los estados más avanzados y con intereses más complejos, pueden tener, más dificultades en resolver cuestiones de vinculación interestatal que los líderes de países menos desarrollados. Las agendas pueden definirse tanto por intereses y preocupaciones privados como por otros más claramente públicos. Las alianzas políticas pueden ser formadas a lo largo de las fronteras nacionales por las burocracias gubernamentales y los intereses privados. Las organizaciones internacionales pueden jugar un importante papel como definidores de agendas y como ámbitos en los que pueden formarse tanto alianzas transnacionales y transgubernamentales como internacionales.<sup>2</sup> ✓

En este trabajo no pretendo centrarme en el tipo de cuestiones planteadas por Keohane y Nye, sino más bien examinar un concepto más convencional de interdependencia que puede ser definido como interdependencia simple. La interdependencia simple sostiene que los estados no tienen la capacidad de alcanzar resultados óptimos a través de las acciones nacionales unilaterales. Las iniciativas unilaterales se verán frustradas por fuerzas externas sobre las cuales los estados no tienen control. El enfoque de la interdependencia simple se centra en la forma en que los actores se vinculan a redes globales, más que en la multiplicidad de variables que pueden afectar la política pública. Para la interdependencia simple los cambios exógenos surgen en la sociedad civil; por lo general son resultado de innovaciones tecnológicas que, a su vez, llevan a un incremento en las transacciones. La política estatal unilateral pierde su efectividad porque los resultados dependen de políticas diseñadas por otros actores, públicos o privados. El ejemplo clásico es el de las reducciones en el costo de la comunicación y la información que ha hecho mucho menos caras y mucho más amplias las transacciones monetarias internacionales, socavando así la eficacia de las políticas macro-económicas nacionales.

Los autores que proponen la interdependencia simple reconocen que los estados pueden conducirse tontamente, es decir, que pueden no llegar a alcanzar el nivel de coordinación de polí-

<sup>2</sup> Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Boston, Little-Brown, 1977, capítulo 2.

ticas que produce el resultado óptimo de Pareto. Pero existe un sesgo teleológico en los argumentos de interdependencia, el cual sugiere que si se dan altos niveles de interacción, entonces deberá haber mayor cooperación.

En consecuencia, lo que puede ser llamada la versión optimista de la interdependencia simple, sostiene que niveles más altos de transacción llevan a una mayor cooperación. Si las transacciones fronterizas entre México y Estados Unidos han aumentando a lo largo de los años, entonces la cooperación gubernamental explícita para manejar esas transacciones también debió de haber aumentado, puesto que sin tal cooperación cada Estado estaría peor individualmente que si hubiera sido de otra manera.

La versión pesimista de la interdependencia simple sugiere que la creciente interacción no lleva necesariamente a mayor cooperación, debido a que los líderes políticos no comprenden las consecuencias de sus propias políticas. La tarea del analista consiste en revelar la naturaleza de las interdependencias, para proporcionar un mejor conocimiento que lleva a una acción más sabia de los líderes políticos.

### **Interpretaciones realistas**

Otros académicos han adoptado una perspectiva muy diferente, al sostener que la característica más importante de las relaciones mexicano-estadunidenses es la vulnerabilidad mexicana y su dependencia de Estados Unidos. Los seguidores de esta posición ven a México mucho más afectado por lo que pasa en Estados Unidos, que lo que éstos se ven afectados por lo que pasa en México. El poder de negociación de Estados Unidos es más fuerte que el de México, y aquéllos pueden a menudo obtener lo que quieren al actuar unilateralmente. Este enfoque se basa en el realismo de la política del poder. Rechaza la suposición de la interdependencia simple de que México y Estados Unidos están encerrados en una red de interacciones que impide la acción unilateral efectiva de cualquiera de los dos estados.

Desde la perspectiva realista, una situación caracterizada por asimetrías de poder no fomenta la cooperación bilateral en la forma de argumentos explícitos o en la creación de instituciones formales. Esto es así por varias razones.

En primer lugar, el estado más poderoso por lo general pre-

ferirá actuar unilateralmente antes que limitarse a sí mismo a través de un acuerdo formal. En el nivel más superficial esto es simplemente una tautología, puesto que el poder es generalmente entendido como la capacidad para hacer que otro actor haga lo que de otra manera no haría. Esta tautología implica que la interdependencia simple proporciona una descripción incorrecta de las relaciones entre México y Estados Unidos, debido a que Estados Unidos se encuentra mejor actuando por su cuenta que si cooperara explícitamente con México. Los recursos de poder, subyacentes a lo largo de una amplia gama de cuestiones de área, son tan dispersos que el Estado poderoso tiene un incentivo muy pequeño para restringirse a sí mismo a través de acuerdos formales.

En segundo lugar, el estado más débil vacilará en entrar en acuerdos que tiendan a aumentar las transacciones con los niveles superiores más fuertes que de otra manera prevalecieran. Niveles más altos de interacción pueden proporcionar beneficios a corto plazo, pero a la larga harían incluso más vulnerable al estado más débil. Los costos relativos de oportunidad de cambio para el estado más débil aumentarán con el tiempo, dejando incluso mayor margen de presión en el futuro por parte del estado más poderoso.

En tercer lugar, aún si los términos iniciales de un acuerdo son satisfactorios, el estado más débil puede mostrarse receloso a aceptar tales restricciones debido al temor sobre cómo puede llevarse a cabo tal convenio en la práctica. Aun cuando ambas partes lleguen a un acuerdo, no hay garantía de que lo pondrán en práctica de manera mutuamente satisfactoria. Pueden surgir ambigüedades de interpretación y si, con el tiempo, los costos de oportunidad para abandonar el acuerdo son menores para el estado más grande y poderoso, que son Estados Unidos, los dirigentes mexicanos pueden sentirse obligados a aceptar cambios que sean impuestos unilateralmente por Estados Unidos. Más aún, la administración del consenso puede presentar dificultades incluso en el caso en que no haya desacuerdos sobre la interpretación. Tal control involucra tanto capacidades, como atención constante, y mientras los dirigentes mexicanos probablemente prestarán mayor atención a sus relaciones con Estados Unidos que la que presten los líderes estadounidenses a sus relaciones con México, Estados Unidos tendrá probablemente todavía más capacidad y recursos de control administrativo debido a que también tienen una burocracia pública mayor y mejor entrenada.

En cuarto lugar, los dirigentes de México, como estado más débil, pueden llegar a percibir que los niveles más altos de transacciones pueden alterar la distribución de recursos materiales y humanos dentro de su propio gobierno. México tendría que destinar recursos cada vez más grandes para administrar la interdependencia. La importancia relativa entre las diversas agencias administrativas podría cambiar. El personal calificado y sus emolumentos podrían ser retirados de otras áreas de interés público.

En quinto lugar, altos niveles de intercambio podrían alterar las representaciones básicas de identidad. Los actores, incluyendo a los individuos, pueden percibirse a sí mismos de manera muy diferente a como lo harían en un contexto menos interactivo. El debate en Canadá sobre el acuerdo de libre comercio se centró parcialmente en la cuestión de sopesar los beneficios estáticos que se podrían ganar al firmar tal acuerdo frente a las consecuencias que eso podría acarrear a largo plazo para la autonomía e identidad cultural de Canadá. La identidad mexicana tiene más probabilidades de transformarse con una mayor integración con Estados Unidos, que lo que podría cambiar la identidad estadounidense en tal integración.

Por último, los acuerdos bilaterales tienen posibilidades de resultar menos atractivos para los estados débiles que los acuerdos multilaterales. En un contexto multilateral, el estado más débil puede encontrar aliados y formar coaliciones. El estado más fuerte puede sentirse preocupado por una disminución de su reputación si llega a violar abiertamente un acuerdo multilateral, pues sería más difícil para ese estado encontrar socios en el futuro. En una situación bilateral, el estado más grande podría preocuparse menos con los efectos sobre su reputación, tanto que resulta más difícil establecer de manera definitiva si ocurrió una violación y cuanto que únicamente otro estado se vería directamente afectado por ella.

En suma, la cooperación explícita o la creación formal de instituciones serán difíciles de obtener cuando haya importantes asimetrías de poder entre los actores. El estado más poderoso preferirá, por lo general, actuar unilateralmente antes que aceptar las restricciones de un acuerdo explícito. El estado menos poderoso puede temer tanto no poder controlar adecuadamente la aplicación de algún acuerdo que llegara a firmarse, como el ver socavada a largo plazo su autonomía por el aumento de transacciones que la cooperación explícita genera. La lógica realista del

poder y la autonomía, en contraste con la lógica de la interdependencia por maximizar las ganancias estáticas, lleva a la conclusión de que la cooperación explícita entre México y Estados Unidos seguirá siendo difícil y ocurrirá tan sólo en aquellas áreas temáticas o en aquellos periodos en que las capacidades relevantes del poder sean más o menos iguales. En contraste, aceptando la suposición básica de que no existe una armonía natural, los argumentos de la interdependencia sugieren que conforme los patrones de interacción se hagan más intensos, las políticas y los acuerdos se caracterizarán por mayor cooperación o por la creación de nuevas instituciones.

## **Evidencia**

La evidencia disponible sobre las relaciones entre México y Estados Unidos, tanto a lo largo del tiempo como en cuanto a áreas temáticas, apoya una interpretación realista.

La cooperación explícita entre México y Estados Unidos fue mayor durante la Segunda Guerra Mundial que en cualquier otro periodo anterior o posterior. Ésa fue una época en que el poder relativo de los dos países fue más o menos igual. Esta simetría de poder pudo ocurrir debido a un cambio en los intereses estadounidenses. Estados Unidos estaba muy preocupado por el potencial de penetración de Alemania en América Latina. Alemania había tratado de establecer líneas aéreas en la zona del canal de Panamá. El incidente del telegrama Zimmerman durante la Primera Guerra Mundial, cuando Alemania intentó cooptar a México dentro del campo de la Triple Alianza, reveló a los dirigentes estadounidenses que no podían simplemente dar por sentados la amistad y el apoyo mexicanos. Estados Unidos estaba también interesado en asegurar tanto la fuerza de trabajo como las materias primas provenientes de México; productos abundantes durante la gran depresión de repente se volvieron escasos.

Durante la Segunda Guerra Mundial, un gran número de acuerdos explícitos fueron establecidos entre los dos países. Un Tratado de Comercio Recíproco fue firmado en 1942. Varios acuerdos adicionales estipularon la venta de materias primas mexicanas. Debido a la pérdida del mercado europeo, 90% de las exportaciones mexicanas se destinaban a Estados Unidos quien proporcionaba, a su vez, capitales para estabilizar el peso

y mejorar las rutas de comunicación en México. El arreglo del conflicto de muchos años sobre la suspensión del pago de la deuda, volvió a abrir para México los mercados internacionales de crédito. Una Comisión Mexicano-Norteamericana para la Defensa Conjunta, fue establecida con el fin de administrar créditos militares de Estados Unidos a México.<sup>3</sup>

En 1944 se concluyó un tratado que dividía las aguas del río Colorado, asunto que había sido materia de disputa por muchos años. Estados Unidos había construido presas a lo largo del Colorado que impiden el flujo de agua hacia Baja California. A pesar de las protestas mexicanas, habían dispuesto unilateralmente del agua hasta el inicio de la Segunda Guerra Mundial. Aunque la posición mexicana en esta cuestión se encontraba también relacionada con los derechos al uso del agua del río Bravo, cuyos principales tributarios nacen en México, el arreglo del problema del Colorado durante la guerra se ajustó a un patrón general de iniciativas políticas norteamericanas de mayor acercamiento hacia México.

La guerra también dio a México por primera y única ocasión, una posición de fuerza en las negociaciones con Estados Unidos sobre la movilización de los trabajadores mexicanos. Esta cuestión había sido manejada unilateralmente. Sin embargo, la guerra creó necesidades sin precedente de fuerza de trabajo en Estados Unidos debido a la creciente producción industrial y al reclutamiento que hacían las fuerzas armadas.

En 1942 se firmó un acuerdo para proporcionar fuerza laboral mexicana para trabajar en la agricultura estadounidense. Esta mano de obra fue contratada por la Administración de Seguridad Agrícola de Estados Unidos. Los contratos formales de trabajo se usaron por primera vez. El acuerdo ofrecía garantías contra la discriminación y proporcionaba transporte y seguro de desempleo. Por insistencia del gobierno mexicano, los braceros o trabajadores por contrato, fueron excluidos de Texas debido a un pasado de experiencias de discriminación. Los diseñadores estadounidenses de políticas aceptaron incluso la presencia de inspectores mexicanos en Estados Unidos. Aunque el programa de braceros fue renovado varias veces y no concluyó sino hasta

<sup>3</sup> Para una discusión general de los acontecimientos durante la Segunda Guerra Mundial ver: Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *The United States and Mexico*, Chicago, University of Chicago Press, 1985. (Edición original en castellano por El Colegio de México, 1984.)

1964, con el tiempo las estipulaciones específicas se volvieron crecientemente desfavorables para México.<sup>4</sup>

Finalmente la guerra llevó al gobierno de Estados Unidos a solucionar las disputas que habían surgido de la expropiación mexicana, en 1938, de todas las posesiones extranjeras de petróleo. La mayoría de esas posesiones eran controladas por corporaciones estadounidenses. Una Comisión conjunta fue establecida, a pesar de las protestas de la mayoría de las compañías norteamericanas. En 1942 la Comisión fijó el valor de la propiedad expropiada en 24 millones de dólares más cinco millones por intereses, lo que estaba muy por debajo de las reclamaciones de las compañías. El Departamento de Estado anunció que ya no apoyaría la posición de las compañías. En 1943, las compañías lograron un acuerdo formal con México basado en los resultados de la Comisión conjunta.

Mientras la Primera Guerra Mundial también ofrece algunos ejemplos modestos de un aumento en la capacidad de negociación de México, es durante la Segunda Guerra Mundial cuando se alcanza el punto más alto de la capacidad mexicana de negociación. Durante la mayor parte del siglo XIX, México tuvo que enfrentarse a unos Estados Unidos expansionistas que se anexaron lo que había sido territorio mexicano desde Texas hasta la California del Norte. A finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, México fue únicamente capaz de resolver conjuntamente algunas disputas fronterizas con Estados Unidos, cuestión donde la soberanía jurídica dio a México un importante poder de negociación. Aunque algunas de las negociaciones iniciadas durante la Segunda Guerra fueron mantenidas, incluyendo el programa de braceros y la actividad desplegada por la Comisión Internacional de Aguas y Límites Territoriales, la fuerza mexicana de negociación se vio erosionada debido a que los intereses de Estados Unidos se replegaron a preocupaciones políticas y económicas más mundanas. Mantener relaciones amistosas con México por razones de seguridad, no tenía clara prioridad sobre otros intereses.

La experiencia de la Segunda Guerra Mundial ofrece fuerte apoyo a un análisis de las relaciones mexicano-estadunidenses que

<sup>4</sup> Manuel García y Griego, *The Importation of Mexican Contract Laborers to the United States, 1942-1964: Antecedents, Operation and Legacy*, San Diego, Documento de Trabajo 11 para el Programa de Estudios Estadunidenses-mexicanos, Universidad de California, 1981.

ve en el poder y en la vulnerabilidad los determinantes básicos del grado de cooperación formal. Los Estados Unidos estaban dispuestos a ofrecer mejores términos en varias áreas de negociación debido a su deseo predominante de asegurarse el apoyo mexicano para el esfuerzo bélico. La guerra hizo a Estados Unidos más vulnerable a las iniciativas mexicanas, al crear una situación en la que el poder era más simétrico que en cualquier otra época en la historia de las relaciones mexicano-estadunidenses.

Con respecto a áreas específicas de negociación, se ha dado un buen margen de variación en el grado de cooperación formal entre México y Estados Unidos. Dos áreas temáticas, la migración y la cuestión de los derechos sobre las aguas territoriales, ilustran esta variación. Ha habido relativamente poca cooperación formal en el caso de la migración, donde la vulnerabilidad de México ha sido mayor que la de Estados Unidos, con excepción del periodo de la Segunda Guerra Mundial. Se ha dado una cooperación mucho mayor en la cuestión de compartir derechos sobre las aguas fluviales, donde la soberanía jurídica ha creado una situación de vulnerabilidad más o menos igual, especialmente en el caso del río Bravo.

La migración ofrece el ejemplo más claro de un área de negociación en la que las capacidades asimétricas de poder han desembocado en la toma unilateral de decisiones o, en el mejor de los casos, en una conducta estratégica tácita. La migración de México a Estados Unidos está en función de condiciones particulares en ambos países. Pero la política oficial sobre cuestiones migratorias ha sido conducida por las preferencias estadunidenses y no por las mexicanas. El determinante concreto más importante de la política estadunidense, lo han constituido las condiciones del mercado laboral en Estados Unidos, quienes han promovido la migración durante los periodos de escasez laboral y desalentado la migración, o incluso expulsado a trabajadores mexicanos, cuando la fuerza de trabajo interna estaba disponible de manera abundante.

Algunas veces las preferencias estadunidenses han coincidido con las de México. Por ejemplo, a fines de la década de los cincuenta, México se comprometió con una estrategia de industrialización con capital intensivo y sustitución de importaciones, la cual no proporcionaba suficientes empleos para la fuerza de trabajo mexicana. Los dirigentes mexicanos apoyaron el programa de braceros porque ofrecía a Estados Unidos como una fuente de escape para los trabajadores mexicanos. En otros pe-

riodos, sin embargo, los intereses de México y Estados Unidos no han coincidido. La depresión posterior a la Primera Guerra Mundial desembocó en la primera de tres expulsiones masivas de trabajadores mexicanos de Estados Unidos; las tres expulsiones masivas ocurrieron en aquellos periodos en que la fuerza de trabajo estadounidense se encontraba deprimida. Otras expulsiones tuvieron lugar durante los periodos de 1930-1935 y 1953-1954. Las expulsiones de la década de los treinta forzaron a los trabajadores mexicanos a regresar a un mercado laboral que también estaba deprimido.

A fines de la década de los cuarenta e inicios de la de los cincuenta, los dirigentes mexicanos deseaban mantener un cierto grado de control sobre el movimiento de trabajadores migratorios a Estados Unidos porque temían que la oferta de trabajo en el norte de México se agotara. Estados Unidos deseaba mantener abierta la puerta de forma más amplia. México perdió. En octubre de 1948, México intentó bloquear la migración de trabajadores hacia Estados Unidos, pero funcionarios estadounidenses en El Paso abrieron unilateralmente la frontera. En 1954 Estados Unidos decidió nuevamente abrir unilateralmente la frontera a pesar de las protestas mexicanas. México usó al ejército para tratar de detener a los trabajadores migratorios, pero sin éxito alguno. Las protestas internas forzaron a los funcionarios mexicanos a desistir de su política de contención.<sup>5</sup>

El programa de braceros ofrece un ejemplo de cooperación formal entre México y Estados Unidos, pero el atractivo del programa para México se erosionó con el tiempo conforme desaparecía la necesidad de Estados Unidos por los trabajadores agrícolas mexicanos. Una cuestión involucrada era la localización de los centros de reclutamiento. Estados Unidos deseaba que los centros fueran establecidos cerca de la frontera porque así disminuían los costos de transporte que debían ser cubiertos por los empleadores de acuerdo a los términos establecidos en el programa de braceros. México deseaba que los centros se localizaran lo más al sur posible, con el fin de que la agricultura en la frontera norte no se viera tan afectada por la fuga laboral, y con ello México tuviera un mayor control sobre todo el proceso migratorio. Después de 1945 los centros se desplazaron cada vez más al norte hasta que México aceptó en 1950 que los contratos se llevaran a cabo en la frontera misma.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 36-39.

Un desarrollo similar ocurrió con respecto a los salarios. El programa había propuesto la fijación de salarios en los niveles prevalecientes en la zona a la que iban los braceros. Pero con el tiempo, la Secretaría de Trabajo de Estados Unidos logró imponer con éxito el derecho de establecer unilateralmente salarios para los trabajadores migratorios. En la transición de la década de los cuarenta a la de los cincuenta, Estados Unidos abordó la cuestión de los trabajadores ilegales por medio de su inclusión en el programa de los braceros después de que habían entrado a Estados Unidos, política que nulificó de hecho cualquier pretensión de control mexicano sobre el número de trabajadores que cruzaban la frontera. Por último, en 1964 se terminó el programa por iniciativa unilateral de Estados Unidos.<sup>6</sup>

El esfuerzo más reciente para controlar explícitamente la migración, fue la Ley del Control y Reforma de la Inmigración de 1986 conocida como Ley Simpson-Rodino, la cual estipulaba una aplicación paulatina, sanciones a los empleadores, un programa especial de visas por tres años para trabajadores en la agricultura y la amnistía para aquellos que pudieran demostrar una residencia continua desde 1982. El gobierno mexicano no participó activamente en el debate sobre la Ley. La cuestión fue vista como un asunto de interés doméstico dentro de Estados Unidos. En suma, sólo se ha dado una cooperación limitada en la regulación de los trabajadores migratorios de México a Estados Unidos.

México ha disfrutado de mayor capacidad de negociación en materia de derechos sobre aguas territoriales, y las cuestiones relacionadas con estos derechos han sido resueltas más exitosamente que aquellas pertenecientes a otras áreas de negociación. Esto no obedece a que en este caso los intereses de Estados Unidos y de México hayan coincidido. El agua usada por un país no se encuentra disponible para el otro. Los recursos subyacentes de poder son, sin embargo, más equitativos que en cualquier otra área de negociación debido a que cada estado puede usar su capacidad para controlar el flujo de agua que surja dentro de su propio territorio. Esto otorga ventajas a México en el caso de la parte baja del río Bravo y a Estados Unidos en los casos de la parte alta del río Bravo o río Grande y en el del río Colorado.

El primer acto formal que involucraba la distribución del agua entre los dos países fue el tratado de 1906 con respecto a

<sup>6</sup> *Ibid.* pp. 29-34.

la parte alta del río Bravo. En 1944, cuando la Segunda Guerra Mundial aumentó la capacidad general de negociación de México debido a los intereses estratégicos de Estados Unidos, los derechos sobre las aguas de los ríos Bravo, Colorado y Tía Juana fueron integrados en un solo acuerdo, situación que funcionó en favor de México pues, en su conjunto, más agua de interés para los dos países se origina en Estados Unidos que en México. Antes del tratado, Estados Unidos había dividido el agua sin tomar en cuenta a México. Asuntos relacionados con el agua habían sido abordados por medio de la Comisión Internacional de Límites y Aguas Territoriales, el ejemplo más exitoso de cooperación bilateral en el desarrollo institucional entre los dos países.

Asuntos relacionados con la salinidad del río Colorado también se han resuelto exitosamente. A principios de la década de los sesenta, México protestó porque el agua que llegaba al valle de Mexicali estaba tan salada que empezaba a dañar seriamente la productividad del suelo. En enero de 1965 un plan concreto para reducir la salinidad fue aceptado por los dos países. En 1973, la Comisión Internacional de Límites y Aguas concluyó un acuerdo en el que se estipulaba que la salinidad del agua usada en el valle de Mexicali sería tan sólo un poco más alta que la salinidad del agua usada en el valle Imperial; en ambos casos el agua provenía del río Colorado.<sup>7</sup>

Ha habido, sin embargo, un aspecto del uso del agua donde no se ha alcanzado ningún acuerdo: la explotación de acuíferos, reservas de agua en el subsuelo, que se localizan a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos. Esta controversia se ha agudizado conforme ha aumentado la urbanización fronteriza. Más de la mitad de cerca de treinta municipios mexicanos y estadounidenses del área fronteriza dependen por lo menos en parte del agua del subsuelo. Existen al menos siete zonas donde ha surgido el conflicto entre Estados Unidos y México por la utilización del agua de los acuíferos. Para contrarrestar el creciente bombeo de agua subterránea por parte de México, Estados Unidos aumentó su propia explotación de acuíferos durante la década de los setenta. No existen criterios internacionalmente reconocidos para compartir el agua del subsuelo en las regiones fronterizas.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Vázquez y Meyer, *op. cit.*, pp. 86-87, 162, 174, 180. John W. House, *Frontier on the Rio Grande*, Oxford, Clarendon Press, 1982, pp. 118-125.

<sup>8</sup> Stephen P. Mumme, *Apportioning Groundwater Beneath the U.S. Me-*

La cooperación formal en el área de aguas subterráneas ha sido hasta ahora muy limitada, pero el análisis desarrollado en este trabajo sugiere que un acuerdo más completo será alcanzado pronto. Los recursos de poder y las vulnerabilidades son simétricas, porque ambos países tienen acceso a los acuíferos que se extienden a lo largo de la frontera, y podrían estar en peores circunstancias si actuaran unilateralmente.

El nivel de cooperación formal entre México y Estados Unidos en otras áreas de negociación, incluyendo comercio, inversión extranjera directa y, sobre todo, la cuestión de la deuda, se ha localizado en un punto intermedio entre el de la migración y el de los derechos sobre el uso del agua. En todas estas principales áreas económicas México ha tenido algún poder de negociación, pero su posición negociadora ha sido por lo general más débil que la de Estados Unidos. Se ha dado la cooperación formal en estas áreas, pero ha sido menos institucionalizada y explícita que en materia de derechos sobre el uso del agua.

En las últimas dos décadas, entre el 58 y el 70% de las exportaciones mexicanas se han destinado a Estados Unidos. En cambio, tan sólo 5 o 6% aproximadamente de las exportaciones estadounidenses son enviadas a México. Esta situación le da a Estados Unidos mucho mayor poder de negociación debido a que los costos y beneficios de alterar las relaciones establecidas tendrían consecuencias mucho más graves para México que para su vecino del norte. Esto se puso claramente de manifiesto cuando Estados Unidos utilizó su llamada Operación de Interceptación para cerrar *de facto* la frontera entre los dos países, con el fin de obligar a México a adoptar políticas relacionadas con el problema de las drogas que se ajustaran a las preferencias de Estados Unidos. También ha habido algunos acuerdos comerciales entre los dos países, pero las diferencias extremas en cuanto a vulnerabilidad hacen muy improbable que pueda llegarse a un acuerdo tan amplio como el Acuerdo de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos.

En el área de inversión extranjera directa, se ha dado una cooperación tácita entre México y Estados Unidos especialmente en lo que se refiere al desarrollo de las maquiladoras. Estas plataformas de exportación no pueden funcionar a menos que se den regulaciones complementarias de tarifas entre los dos paí-

ses. Estas industrias han sido importantes para México, pero aquí México ha tenido también un significativo poder de negociación. La soberanía jurídica formal permite a México establecer los términos bajo los cuales tiene lugar la inversión directa en las maquiladoras así como en otros sectores de la economía mexicana. La proximidad geográfica de México a Estados Unidos le da una importante ventaja sobre países en los que prevalecen también bajos costos laborales pero que se localizan a mayor distancia de Estados Unidos.

Por último, también se ha dado alguna cooperación entre los dos países en el área de la deuda externa, pero los resultados han sido más bien decepcionantes. Los grandes deudores tienen desde luego cierto poder de negociación. A mitad de la década de los ochenta, la amenaza de no pagar por parte de los principales países del Tercer Mundo planteó riesgos reales a las principales instituciones financieras privadas de Estados Unidos y de otros países acreedores. Con el tiempo, sin embargo, la vulnerabilidad de esas instituciones ha disminuido. México y otros grandes deudores han sufrido dramáticos descensos en sus niveles de vida. No se ha logrado un acuerdo general sobre cómo se deben resolver los problemas de la deuda del Tercer Mundo, como tampoco ha habido un acuerdo general entre México y Estados Unidos. El plan Baker tuvo un alcance muy pequeño. El plan Brady, que propone una reducción real en las obligaciones del pago de la deuda, parece promisorio, pero no resulta tan claro si alcanzará los niveles adecuados de reducción o si los bancos cooperarán ahora que son menos vulnerables.<sup>9</sup>

La situación de la deuda es la manifestación más desalentadora de la falta de cooperación entre Estados Unidos y México. Este último ha sufrido serios reveses económicos y, aunque el sistema político mexicano se ha desplazado hacia procedimientos más democráticos con el gobierno de Salinas, no hay garantía alguna de que esta tendencia pueda continuar en el contexto de una constante depresión económica. Más aún, un colapso de la economía mexicana podría tener serias repercusiones para Estados Unidos, entre otras cosas por el dramático aumento que se produciría en la migración ilegal. Sin embargo, dados la incertidumbre del futuro y el actual nivel del poder de negociación de las partes involucradas, no existe un aliciente adecuado para

<sup>9</sup> Jeffrey Sachs, "Making the Brady Plan Work", *Foreign Affairs*, núm. 68, verano de 1989.

que los funcionarios públicos de Estados Unidos destinen los recursos suficientes o afronten los costos políticos que serían necesarios para lograr un acuerdo que resultara aceptable para México.

## Conclusiones

Los académicos norteamericanos especializados en el estudio de las relaciones internacionales, se han interesado cada vez más en la cuestión de la cooperación en un contexto internacional. Para ello, han recurrido a un buen número de diferentes perspectivas teóricas. Han sido particularmente importantes la teoría de juegos y otras formas de análisis de elección racional, las cuales investigan las maneras en que los actores puedan superar problemas derivados del fracaso de los mecanismos del mercado.

Los estudiosos de las relaciones internacionales también han desarrollado el concepto de regímenes internacionales, el cual sugiere la existencia de ciertos principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un contexto internacional. Los regímenes pueden aumentar la información y, con ello, facilitar el control y reducir la ansiedad e incertidumbre sobre la deserción y el engaño, aumentando las probabilidades de que los actores lleguen a establecer acuerdos o se adhieran a ellos.<sup>10</sup> La mayor información puede descubrir puntos comunes de interés que se encontraban previamente escondidos. Finalmente, y de manera particularmente relevante para las relaciones entre Estados Unidos y México, algunos académicos han puesto gran énfasis en la importancia de la creciente interdependencia internacional denominada, en este trabajo, como interdependencia simple. Los intereses de Estados Unidos se han entremezclado tan inextricablemente, que ellos podrían separarse del sistema internacional tan sólo con costos prohibitivos; los estados no pueden alcanzar ya sus objetivos deseados por medio de la acción unilateral.

Todos estos argumentos —elección racional, regímenes, interdependencia simple— sugieren que México y Estados Unidos

<sup>10</sup> Robert Keohane, *After Hegemony*, Princeton, Princeton University Press, 1984, especialmente el capítulo 6.

deberían comprometerse en una cooperación formal y un desarrollo institucional más explícitos de lo que ha sido el caso. El análisis presentado en este trabajo sugiere que el obstáculo básico para obtener niveles más altos de cooperación es la asimetría de poder que determina las diferencias de vulnerabilidad entre los actores. Los estados más poderosos pueden preferir actuar unilateralmente debido a que pueden obtener lo que quieren sin sujetarse a restricciones. Los estados menos poderosos pueden mostrarse recelosos a entrar en acuerdos formales que serían más restrictivos para ellos que para sus socios más poderosos, no sólo porque los estados débiles pueden ser menos capaces para administrar el consenso y estar más expuestos a la presión coercitiva, sino también debido a que, a largo plazo, las estructuras sociales y hasta estatales de los estados débiles pueden ser transformadas en formas que los harían incluso más vulnerables a las presiones externas.

Las relaciones mexicano-estadunidenses sugieren que los intereses compartidos, por sí mismos, no son suficientes para asegurar la cooperación. El poder y la vulnerabilidad son los determinantes básicos y fundamentales de la conducta de los estados. Si las capacidades de poder subyacente son muy asimétricas, la cooperación en forma de acuerdos explícitos o desarrollo de instituciones formales será muy difícil de lograr. En su significado más profundo, la cooperación implica la equidad general en las capacidades básicas; en lenguaje llano: no creemos en la cooperación entre desiguales. No es probable que las condiciones estructurales que caracterizan a Estados Unidos y a México puedan ser definidas alguna vez como simétricas. Los dirigentes de ambos países encontrarán que, a pesar de la retórica de la interdependencia, pueden preferir mantener relaciones bilaterales que aumenten, y no restrinjan, las oportunidades para la acción unilateral.

Traducción: *Francisco Gil Villegas*



## EL CONCEPTO DE INTERDEPENDENCIA Y EL ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ASIMÉTRICAS

ROBERT O. KEOHANE

Hace doce años, cuando Joseph Nye y yo discutimos el concepto de interdependencia, nos concentramos en las relaciones asimétricas entre naciones y gobiernos.<sup>1</sup> Rechazamos a propósito la idea de que la interdependencia pudiera ser un fenómeno benigno que afectaba a todos por igual. Cuando el secretario de Estado Henry Kissinger dijo en Naciones Unidas (1974) que “todos estábamos comprometidos en una tarea común”, Nye y yo comentamos que “ésas eran palabras de un estadista que se propone limitar las demandas del Tercer Mundo e influir en la opinión pública de su país, no las de quien quisiera analizar la realidad contemporánea”, que la interdependencia se había convertido “en parte de la nueva retórica de quienes querían conservar el liderazgo mundial de Estados Unidos y la empleaban tanto contra el nacionalismo económico interno cuanto contra intentos de reafirmación que se dan fuera de su país”.

A diferencia de la retórica interdependentista que predominaba entonces en Estados Unidos, Nye y yo definimos ese fenómeno como “efectos costosos de transacciones”, y no sólo de interrelación. Según nuestra definición, interdependencia significaba “dependencia mutua”, es decir una situación en la que los participantes se veían afectados de manera cada vez más costosa, por las acciones de otros. También rechazamos la idea de que la interdependencia pudiera proporcionar beneficios mutuos:

Desde nuestro punto de vista las relaciones interdependientes siempre tendrán un costo, ya que limitan la autonomía; pero es imposible saber *a priori* si los beneficios de esa relación serán ma-

<sup>1</sup> Robert O. Keohane y Joseph S. Nye Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977; nueva edición corregida, 1989.

yores que los costos. Ello dependerá de los valores que manejen los actores y de las características de la relación. Nada garantiza que las relaciones denominadas por nosotros “interdependientes” sean de beneficio mutuo.

La interdependencia no tiene que ser por fuerza simétrica:

Las *asimetrías* de la dependencia son las que, más probablemente, influyan en las relaciones de los actores. Los menos dependientes pueden aprovechar la interdependencia como fuente de poder en sus negociaciones sobre un asunto e inclusive pueden afectar las de otros asuntos. Creemos, pues, que un buen comienzo del análisis político de la interdependencia entre naciones puede hacerse si pensamos que las asimetrías son fuentes de poder entre actores.

Por lo tanto, nuestro concepto de interdependencia se acerca más al de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto que al que ellos desprecian:

Muchos son los analistas superficiales o apoloéticos que, para minimizar los aspectos de explotación de la economía internacional, simplemente parten del supuesto que las economías modernas son “interdependientes”. Ésta es una perogrullada que les permite ignorar la pregunta esencial sobre las formas en que se presenta esa “interdependencia”. Hay economías nacionales que tienen que importar materia prima producida por mano de obra no calificada o bienes industriales producidos con mano de obra barata, y otras que tienen que importar maquinaria y bienes de capital en general. Mientras unas economías se endeudan con los centros de capital financiero en el mundo, otras son acreedoras. Por supuesto, los banqueros necesitan clientes y los clientes necesitan banqueros, pero la “interrelación” entre ambos será cualitativamente diferente a base de la posición de cada uno en la estructura de la relación. Lo mismo se puede decir del análisis de las economías “interdependientes” en el mercado mundial.<sup>2</sup>

Nuestra versión de interdependencia —tal como la presentamos en la introducción de *Power and Interdependence*— se vincula estrechamente con el concepto de poder. La interdependencia asimétrica genera poder, y, por lo tanto, nos enfrenta al clásico problema de la estrategia política: cómo aprovechar esos

<sup>2</sup> Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1979, prefacio de la versión en inglés, p. xxi.

recursos en situaciones de acción mutua. Preguntamos, ¿se puede utilizar el concepto de interdependencia en el análisis de las relaciones asimétricas? Respondemos que, en efecto, el concepto se aplica mejor en ese tipo de relaciones.

Esta idea de interdependencia fue muy novedosa para los estadounidenses que sólo conocían la interdependencia como recurso de oratoria. Albert Hirschman, en su libro *National Power and the Structure of Foreign Trade*,<sup>3</sup> publicado en 1945, ya hablaba de la interdependencia asimétrica como una fuente de poder. Sería difícil analizar las relaciones políticas entre sociedades o entre gobiernos, sin usar algún concepto parecido a éste. Después de todo, para analizar las relaciones de influencia se tienen que tomar en cuenta fuentes de influencia material y no material, así como patrones de interacción estratégica. Aunque no se empleara el término “interdependencia” por las connotaciones retóricas que tiene, se habría tenido que usar algún concepto similar.

Pero un concepto no hace una teoría. El concepto de interdependencia es tan general que puede caber en muchas teorías. Los realistas pueden decir que hay “interdependencia estratégica” en las relaciones militares entre estados pensados como actores unitarios. Los estructuralistas pueden interpretar todas las relaciones asimétricas entre estados, como determinadas por patrones fundamentales de recursos de poder, especialmente en lo referido a la posición de diversos países en la división internacional del trabajo. Los liberales dirán que aún la interdependencia asimétrica implica relaciones políticas pluralistas que permiten crear coaliciones. Por lo tanto, a mi modo de ver, no se trata de si “el enfoque de la interdependencia” es útil —este concepto es casi *demasiado* útil por su flexibilidad y falta de contenido específico. Más bien, lo fundamental es si al formular interpretaciones que hagan uso del concepto de interdependencia se pueden obtener análisis más innovadores y profundos de las relaciones asimétricas entre los países.

Sustentaré este análisis desde lo que llamo enfoque “neoliberal”. El liberalismo suele asociarse con una doctrina que ignora la prevalencia de las relaciones de poder, exagera la estabilidad del mercado y hace caso omiso de las asimetrías del poder y la riqueza. Se puede ver por las citas que acabo de hacer del libro *Power and Interdependence* que yo no comparto ese punto

<sup>3</sup> Berkeley, University of California Press.

de vista. Sin embargo, el liberalismo también se relaciona con procesos políticos que cambian y no con estructuras sociales inmutables: subraya la forma en que los individuos y las instituciones que éstos crean pueden afectar las condiciones de su propia existencia. En el fondo, el liberalismo es una creencia en la posibilidad del cambio positivo, es decir, del progreso definido en términos modestos.

El neoliberalismo, como lo entiendo, acepta explícitamente las restricciones que impone una estructura de poder político y económico. Como subrayan Marx y Polanyi, en los mercados siempre existen relaciones de poder;<sup>4</sup> las relaciones de poder casi siempre son asimétricas. Por lo tanto, todas las relaciones humanas están sujetas a restricciones, pero los actores más ricos y más poderosos tienen, en general, menos restricciones que los demás. Sin embargo, los efectos de las interrelaciones políticas y de la forma en que éstas cambian a través del tiempo, no son determinados de manera definitiva por la distribución de poder y riqueza en un momento dado. La realidad política es pluralista, porque en la sociedad moderna los actores políticos —grupos, individuos, organizaciones— tienen intereses diversos, no todos económicos. Por lo tanto, desde el punto de vista neoliberal, es inadecuado el análisis político que se basa en la premisa de que las unidades fundamentales de análisis son un número limitado de clases sociales.

No abundaré aquí en esta idea; simplemente me limito a enunciarla. Quiero explorar aquí tres metáforas de interdependencia contemporánea internacional y transnacional que nos ofrecen perspectivas distintas de las relaciones asimétricas.

La primera metáfora es la de una serie de canales o bandas de transmisión entre un país grande y uno pequeño en los que se transportan diversos productos. Las dimensiones de las bandas o canales son diferentes: aquellas que fluyen del país grande al chico son en general más grandes. Algunos productos que transportan las bandas tienen mucho valor: petróleo, agua pura, componentes de semiconductores, por ejemplo; otros, son nocivos: desperdicios químicos, heroína o fondos para financiarla, plásticos explosivos, etc. Cada país puede tratar de obs-

<sup>4</sup> Véase, para un resumen claro de Polanyi, Karl Polanyi, "The Economy as Instituted Process", en Karl Polanyi, Conrad M. Arensberg y Harry W. Pearson (comps.), *Trade and Market in the Early Empires*, Glencoe, Illinois, Free Press, 1957, pp. 243-269.

taculizar el flujo de estos productos, pero con frecuencia es difícil, especialmente para el país más débil. La interdependencia significa que las bandas o canales de transmisión tienen "efectos costosos" para las sociedades correspondientes: sufren consecuencias políticas y económicas tanto el recibir o adquirir los productos como el tratar de impedir su entrada.

La segunda metáfora se refiere al viejo refrán africano, quizá apócrifo, que dice: "cuando los elefantes luchan, pisotean el pasto". La competencia entre países o bloques grandes puede afectar a los países pequeños, aunque no sea ésa la intención ni se manipule para ejercer influencia en ellos. Las demandas que haga un país poderoso a otro menos poderoso pueden conducir a que éste a su vez haga demandas directas o indirectas a los países que se encuentren más abajo en la escala de importancia. El efecto de esa interdependencia más que bilateral es sistémica, pero si tiene efectos nocivos, no le sirve de consuelo al país débil saber que éstos no fueron intencionales.

La tercera metáfora representa una mesa de negociaciones a la que están sentados de un lado los representantes de un gobierno fuerte y del otro los de un gobierno más débil. Cada lado tiene su lote de fichas de negociación, pero el país grande tiene más que el pequeño. No sólo hay diferencia de opiniones entre los negociadores de un lado y de otro, sino también entre los representantes de un mismo lado. Además, tras cada grupo de negociadores, hay otros que no se sientan a la mesa, pero que a su vez negocian con sus respectivos representantes.<sup>5</sup> Por último, se hacen otras negociaciones, implícitas o explícitas, fuera de aquella mesa.

Al examinar las distintas relaciones que sugiere cada metáfora, empezaré por preguntar si el concepto de interdependencia asimétrica efectivamente muestra, en términos amplios, lo que está pasando. Al examinar las negociaciones, me detendré en una cuestión más analítica: si las estructuras asimétricas —por ejemplo, en los flujos de productos o en el efecto sistémico de diferentes actores— dictan la asimetría de los resultados. Los actores con más recursos, ¿necesariamente predominan en los conflictos?, ¿cuánto espacio hay para formar coaliciones, obte-

<sup>5</sup> Véase, en relación con la metáfora de los juegos a dos niveles" Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Too-Level Games", *International Organization*, 42(1988), pp. 427-460.

ner ventajas gratuitas u otras manipulaciones que puede efectuar un estado pequeño? Es decir, ¿en qué grado pueden superarse las limitaciones de las asimetrías o aprovecharlas en beneficio propio?

Como no soy experto en el área de relaciones entre México y Estados Unidos, mi análisis será general. Me concentraré en las relaciones entre un estado más "grande" (G) y uno más "pequeño" (P). Sin embargo, sí tomaré en cuenta algunos aspectos de la relación entre México y Estados Unidos al analizar las cuestiones que pueden presentarse entre G y P.

### **Las bandas o canales de transmisión**

Esta metáfora obliga a pensar de inmediato en lo que se está transportando —de una sociedad grande a otra pequeña o a la inversa— y cuáles son los productos a los que los respectivos estados interponen obstáculos. Con algunos ejemplos se podrá ver que el concepto de la interdependencia asimétrica sirve para caracterizar de manera precisa los efectos de estos canales de transmisión.

Salta a la vista que los conflictos internos de un país grande pueden crear sacudidas que se transmiten al país pequeño a través de esos canales que los unen. La política del presidente Reagan de recortes fiscales y gastos militares en Estados Unidos, en los años ochenta, ha producido un déficit fiscal de más de 100 000 millones de dólares por año. La consecuencia ha sido un déficit enorme en la cuenta corriente de Estados Unidos y un gran incremento en las tasas reales de interés; éstas han impuesto cargas que debilitan las economías de los países deudores latinoamericanos y de otras regiones. A consecuencia de sus políticas, Estados Unidos se enfrenta con restricciones que van en aumento: financiado por Japón, Estados Unidos se encuentra más vulnerable ahora que antes de la primera guerra mundial, a las presiones financieras que vienen del extranjero. Y sin embargo, en el corto plazo, el costo de la política de Estados Unidos ha recaído principalmente sobre los países del tercer mundo —a los que no se consultó ni se tomó en cuenta al ponerse en práctica esas ideologizadas políticas internas en Estados Unidos. En tanto que dependen de los préstamos que les haga la banca de los países ricos, estas naciones del tercer mundo no están en posibilidad de obstaculizar los flujos de las bandas de transmisión;

simplemente tienen que ajustarse al cambio negativo. La interdependencia es real: ni siquiera Estados Unidos queda a salvo de las consecuencias de sus políticas que se filtran a través del sistema financiero internacional. Pero la asimetría es también evidente: los pueblos de los países débiles, pobres, sufren más, y más inmediatamente, que el pueblo de Estados Unidos.

El tráfico internacional de drogas es otro ejemplo de la visión de la interdependencia como canal de transmisión. Hay consumidores en Estados Unidos que demandan drogas y envían fondos a los países de América Latina para que se les venda ese producto, que a su vez llega a Estados Unidos por otro canal de transmisión. Debido a que prevalecen en Estados Unidos ciertas condiciones sociales que generan la demanda de drogas, se han organizado bandas armadas que aterrorizan amplias regiones y que llegan al grado de atacar las instituciones políticas y judiciales de algunos países latinoamericanos. Puesto que Estados Unidos condena el uso de las drogas adictivas, ha intentado erigir costosas barreras para impedir el flujo del producto. Sin embargo esas medidas no han surtido mucho efecto; es más, si lo tuvieran en parte, el aumento de los precios del producto que ello provocaría constituiría un incentivo para que los carteles de drogas buscaran nuevas maneras de introducirlas ilegalmente a Estados Unidos. Por lo tanto, Estados Unidos ha ampliado su esfuerzo más allá de sus fronteras, buscando que las autoridades de los otros países arresten a los jefes del tráfico de drogas y erradiquen la producción de cocaína. Como consecuencia de estos canales de transmisión producto de la interdependencia, la intervención de Estados Unidos en América Latina continúa expandiéndose.

Este ejemplo ilustra dos aspectos de la interdependencia contemporánea: la asimetría y las restricciones mutuas. Es evidente que en tanto país poderoso, Estados Unidos tiene más posibilidad que una nación pequeña pobre de erigir barreras a la transmisión de drogas, y de intervenir en el otro país. Hasta cierto punto, Estados Unidos puede hacer lo que siempre han hecho los estados poderosos: obligar a otros a pagar el costo del ajuste ante los cambios negativos. Sin embargo, a pesar de su mayor poder en relación con otros países, el gobierno de Estados Unidos no ha podido detener el flujo ilegal de drogas: se trata, entonces, de una interdependencia asimétrica, y no de una simple dependencia, ya que Estados Unidos se ve afectado por actividades externas sobre las cuales no ejerce control —aun

cuando esas actividades, como el cultivo, procesamiento y transporte de la cocaína, son generadas por su propia demanda interna.

Otro asunto en el que es aplicable la metáfora de la banda de transmisión es en los aspectos políticos de la migración internacional. Desde hace bastante tiempo los mexicanos migran a Estados Unidos en busca de empleo, estimulados a veces por los empleadores de ese país, y a veces por la misma política de Estados Unidos. El crecimiento demográfico de México, sumado a la riqueza de Estados Unidos impulsa esos flujos. Hasta cierto momento, estos flujos fueron ventajosos para ambos países y por lo tanto la inmigración se consideraba en Estados Unidos un asunto de "baja política" y se dejaba en manos de los burócratas. Sin embargo, a medida que fue aumentando el costo de amplios flujos de inmigrantes, Estados Unidos buscó construir barreras a la inmigración que han tenido consecuencias para México. Nuevamente se trata de una interdependencia asimétrica, porque Estados Unidos tuvo capacidad para lograr su objetivo mediante su acción unilateral y fue menos vulnerable a la acción del gobierno de México, de lo que éste lo fue a las de aquél. Empero, los dos estados se vieron limitados en su acción —las medidas tomadas por Estados Unidos sólo han tenido resultados relativos— lo que revela, de nuevo, una situación de interdependencia, aunque asimétrica.

Así, en la economía política internacional contemporánea, cuando hay múltiples bandas o canales de transmisión que vinculan un país grande con uno pequeño, el concepto de la interdependencia asimétrica proporciona una descripción valiosa de la realidad; los dos lados se ven constreñidos en su acción, aunque el más grande, por tener más instrumentos de poder a su disposición, más capacidad para proyectar su poder y menos vulnerabilidad, puede obligar al país más débil a asumir parte del costo.

### **Los elefantes y el pasto**

El sistema relativamente liberal y no discriminador del comercio internacional de la posguerra, se encuentra obviamente bajo presión. Desde hace tiempo existen acuerdos internacionales discriminadores en la rama textil, que se amplían continuamente. Se han multiplicado en los años ochenta las restricciones

“voluntarias” de exportación, estimuladas por Estados Unidos. La expansión de la Comunidad Europea ha creado un poderoso bloque comercial que tiene capacidad para tratar con Estados Unidos de igual a igual y de imponer restricciones a las exportaciones japonesas. La Comunidad Europea tiene un gran atractivo para otros países, como los que pertenecen a la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), los estados mediterráneos, y la Europa del este. Se teme ya en Estados Unidos, aunque se trata de un temor infundado, se haga realidad lo que llaman la “fortaleza europea”. Mientras tanto, con competitividad decreciente en varios sectores de alta tecnología y con enormes déficits comerciales, Estados Unidos está presionando a sus socios para que haya más “reciprocidad”, objetivo que ha incorporado en su reciente legislación comercial. El Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá parece ser otro paso hacia la creación de bloques.

El aumento de bloques comerciales y las demandas de reciprocidad específica no han puesto todavía en entredicho la estructura comercial antidiscriminadora del GATT, aunque ya se empieza a erosionar. ¿Qué implicaciones tienen estos cambios para las relaciones económicas internacionales asimétricas y para los países medianos y pequeños que no formen parte de los bloques?

Si estos bloques comerciales incipientes llegaran a construir barreras más difíciles de superar, los países no incluidos tendrán que preocuparse del costo de ser excluidos. No sólo sufrirían discriminación directa, sino que la competencia entre los bloques podría perjudicarlos. Un trabajo reciente sobre la política exterior económica de Australia señala que este país se ha visto perjudicado indirectamente por la presión de Estados Unidos sobre Japón y Corea: ambos están poniendo en práctica políticas de “desviación comercial” que los alejan de otros países, con el objeto de reducir excedentes en su balanza comercial con Estados Unidos.<sup>6</sup>

En términos generales, lo que hay que analizar aquí es el elemento de “reciprocidad específica”, o sea la exigencia de un estado a otro para que le haga concesiones especiales a cambio de

<sup>6</sup> Richard A. Higgott, “Economic Conflict in the Global Order: A Third Party (Australian) Perspective”, trabajo presentado en la reunión conjunta de la British International Studies Association, y la International Studies Association, Londres, marzo de 1989, p. 11.

los beneficios que recibe. La reciprocidad específica es diferente a la "reciprocidad difusa" del sistema GATT, que básicamente se ciñe a las normas de comportamiento generalmente aceptadas.<sup>7</sup> Con el sistema de reciprocidad difusa los estados más pequeños pueden obtener ventajas gratuitas; si se encuadran en las normas generales de no discriminación, no están obligados a hacer las concesiones recíprocas que hayan negociado los países grandes o los bloques. Pero, en cambio, los países pequeños tienen un gran problema con la reciprocidad específica, pues es difícil resistirse a las exigencias del *quid pro quo* de sus socios comerciales más grandes, y porque puede ocurrir una desviación del comercio a sus expensas, como resultado de las demandas que los gobiernos poderosos hacen a otros.

Esto quiere decir que es más problemático para los países pequeños un entorno que demanda la reciprocidad específica, que uno en el que predomine la reciprocidad difusa. En la medida que los bloques comerciales se consoliden y empiecen a exigir reciprocidad específica, los países pequeños se verán en el dilema de "unirse o no unirse". Canadá, en contraste con su nacionalismo económico de los años setenta, ha firmado un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos. Turquía ha solicitado formar parte de la Comunidad Europea, y la Austria neutral está por seguir su ejemplo. A medida que crece el tamaño de los bloques, aumenta el costo de oportunidad de quienes estén fuera de ellos. Estos países están cada vez más forzados a sopesar si la pérdida de autonomía formal, derivada de su ingreso a un bloque, se compensaría con las ventajas que puede darles la membresía para influir en las decisiones del bloque. La expansión de los bloques económicos refleja las presiones de la asimetría; por un lado, estas presiones aumentan el riesgo económico de quedarse afuera de los grandes bloques; por el otro, socavan la realidad de la autonomía política de seguir siendo independientes. Cuando los elefantes luchan, pisotean el pasto.

<sup>7</sup> Robert O. Keohane, "Reciprocity in International Relations", *International Organization*, 40(1986), pp. 1-27. Reproducido en Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, capítulo 7.

## Los foros de negociación

En la metáfora de la mesa de negociación imaginamos a los negociadores de los diferentes países sentados a cada lado de la mesa, cada uno con su montón de fichas a la mano. Lo primero que hay que preguntar es si las asimetrías estructurales —que se reflejan en la cantidad de fichas de cada grupo— dictan las asimetrías en los resultados políticos. ¿Predominan los países grandes por el hecho de ser más grandes y poderosos?

En el séptimo capítulo de *Power and Interdependence* Joseph Nye y yo analizamos esta cuestión desde el punto de vista de las relaciones entre Estados Unidos y Australia, y entre aquél y Canadá, para el periodo 1920-1970. Encontramos que Estados Unidos predomina en su relación con Australia, pero que en el caso de Canadá, el resultado de los conflictos fue favorable a este país en un número parecido al que favorecieron a Estados Unidos. Es decir, que las teorías de las relaciones estructurales no siempre permiten hacer predicciones válidas.

Cuando buscamos la explicación de estas predicciones fallidas, encontramos que las teorías simples de actores unitarios no toman en cuenta otro factor esencial: la intensidad de las preferencias de los miembros de cada gobierno. Los negociadores canadienses tenían preferencias más intensas en relación con los resultados de la negociación que su contraparte en Estados Unidos; y además, tenían suficientes recursos con qué negociar (la cuarta parte de las exportaciones de Estados Unidos se dirige a Canadá).

La capacidad de disuasión de Canadá que se deriva de su posibilidad de causar daño a Estados Unidos dependería de su propia voluntad de soportar un daño. Canadá en muchas ocasiones estuvo dispuesto a aguantar el daño recíproco porque en esa asimetría conspicua la relación es más importante para Canadá que para Estados Unidos.

La asimetría conspicua suele acompañar a la interdependencia asimétrica, pero los efectos de aquélla caen en la dirección opuesta: esta asimetría da ventajas al país más pequeño, más comprometido e intenso. De hecho, en cinco de los cuarenta conflictos fuertes que detectamos, Canadá estuvo dispuesta a insinuar la posibilidad de una represalia.

Entre más intensas son las preferencias, suele haber más co-

herencia en las políticas. Los gobiernos de Canadá y de Australia estaban menos fragmentados que el gobierno de Estados Unidos. Puede ser, como dicen los teóricos de la dependencia, que los países dependientes se encuentren políticamente fragmentados, de manera que los sectores o clases más prominentes se agrupan con la metrópoli; pero el caso es que en las relaciones con Estados Unidos, a nivel de gobierno, éste es el que suele encontrarse más fragmentado que su contraparte.

Esto significa que la estrategia es importante para el socio más pequeño. El sector político de un país pequeño puede, con astucia, localizar aliados en la sociedad o en el sector público de Estados Unidos. La mejor situación para un país pequeño es que pueda participar en un "juego a dos niveles" en Estados Unidos, y al mismo tiempo, presentar un frente unido ante éste en su propio entorno nacional. Israel, por ejemplo, logró, desde 1948, participar activamente en la política de Estados Unidos sin perder su capacidad de formular su propia política coherente de seguridad. Se supone que Israel es un caso especial, pero es evidente que en materia de política comercial muchos países han intentado ejercitar alguna presión sobre Estados Unidos. Y las restricciones voluntarias de exportación de Estados Unidos tienen muchos huecos de donde han sacado provecho los exportadores del Asia Oriental. Algunos de esos gobiernos se dieron cuenta en los años setenta de que podían beneficiarse con el proteccionismo más simbólico que cualitativo de Estados Unidos: los negociadores de Estados Unidos no creían firmemente en la protección, sino que simplemente respondían a los intereses de ciertos grupos de presión.<sup>8</sup> Lo que importa es que los gobiernos de los países pequeños no traten de embestir directamente a la superpotencia, sino que busquen su punto débil y elaboren una estrategia en la que aprovechen a su favor esa debilidad. Algunas de las debilidades de Estados Unidos son: la escasa atención que presta a sus relaciones con las naciones más pequeñas; sus negociadores oficiales no tienen preferencias intensas, la sociedad es abierta y es posible que otros gobiernos encuentren en ella aliados; sus planes son de corto plazo, y, en general, por lo menos así ha sido en el pasado, prefiere evitar conflictos internacionales mediante compromisos o arreglos en cuestiones económicas.

<sup>8</sup> David B. Yoffie, *Power and Protectionism: Strategies of the Newly Industrializing Countries*, Nueva York, Columbia University Press, 1983.

Este análisis dice que el concepto de asimetría estructural, basado en la premisa de que los estados son actores unitarios, no es muy útil como guía para tener éxito en las negociaciones. La interdependencia asimétrica entre Estados Unidos y la mayor parte de los países, incluso los de Europa, Japón, Canadá y México, se da en el medio de lo que Nye y yo llamamos "interdependencia compleja", en la que la fuerza militar no es un elemento principal de influencia y en la que existen múltiples canales de contacto entre las sociedades. La interdependencia compleja permite a los gobiernos lúcidos y coherentes, influir de varias maneras sobre sus contrapartes más poderosas. Tal como lo enunciamos en 1977, "de las cuatro relaciones que examinamos, la relación posbélica entre Canadá y Estados Unidos fue la que más se acercó a la interdependencia compleja, y los procesos políticos previsibles han servido para confirmar el patrón de resultados (desde la simple perspectiva estructural)".

## Conclusiones

El concepto de la interdependencia asimétrica nos ayuda a comprender las relaciones entre países grandes y pequeños en la economía política internacional contemporánea. La interdependencia ni siempre es equilibrada ni es necesariamente benigna. Además, es más poderoso el país que, en potencia, es menos vulnerable. La metáfora de la banda de transmisión ilustra los efectos dispares que pueden producir las políticas nacionales de un país grande en uno más pequeño, y las mayores restricciones que limitan a estos últimos. La metáfora de los elefantes y el pasto nos ayuda a comprender la creciente presión que se ejerce en la política económica internacional contemporánea contra aquellos países que se encuentran fuera de los bloques económicos principales que contienen por lo menos una o varias grandes potencias económicas. Estas dos metáforas recalcan el costo de ser país pequeño en relación con los países grandes que imponen costos al primero, aun no queriendo, y que usan su poder exigiendo reciprocidad específica para lograr sus objetivos. Sin embargo, la metáfora de la mesa de negociación sugiere que los estados más pequeños tienen ciertas ventajas que pueden aprovechar para su beneficio aun en un mundo en el que los elefantes les están pisoteando el pasto.

## COMENTARIOS

*Francisco Gil Villegas*

Keohane y Nye distinguen la interdependencia como recurso retórico empleado por periodistas y hombres de Estado, de su uso como concepto analítico.<sup>1</sup> Si la crítica se limita al uso de la noción de la interdependencia como concepto analítico y no como recurso retórico, es interesante hacer notar que Keohane y Nye lo concibieron inicialmente como un marco conceptual para abordar procesos de interdependencia económica y política entre países de igual nivel de desarrollo; es decir, entre países desarrollados como Canadá y Estados Unidos y también se refirieron en algún momento a la interdependencia estratégica entre la Unión Soviética y los Estados Unidos. Sólo posteriormente se concibió la aplicación del enfoque conceptual de la interdependencia a una posible relación asimétrica entre países desarrollados y países subdesarrollados o en vía de desarrollo.

Limitando la discusión a las características de construcción conceptual de la noción de interdependencia y a su posible utilidad como enfoque para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos, parece imprescindible hacer las siguientes observaciones:

Keohane y Nye consideran el enfoque realista del análisis de las relaciones internacionales como un *tipo ideal* que define un conjunto *extremo* y unilateral de condiciones para el análisis y, por lo mismo, *construyen* el tipo ideal de la interdependencia compleja sobre la base de un conjunto de condiciones distintas a las del análisis realista. Después de establecer las diferencias entre los dos tipos ideales, estos autores afirmaron que “algunas veces la interdependencia compleja se acerca más a la realidad que el realismo”.<sup>2</sup> En este sentido “la interdependencia compleja es un tipo ideal del sistema internacional deliberadamente construido para contrastarlo con el tipo ideal realista”. Lo importante en la construcción del tipo ideal de Keohane y Nye —como en la de todo tipo ideal bien construido al seguir la metodología de Max Weber— radica en que como ellos lo dicen explícitamente al iniciar el capítulo 2 de su libro: “no buscan argumentar que la interdependencia compleja refleja fielmente la realidad política mundial. Todo lo contrario: tanto éste como la representación realista son tipos ideales y la mayoría de las situaciones reales se encuentran siempre en algún punto intermedio de los dos extremos. Así pues, todas las situaciones reales de la política mundial se encuentran en algún punto intermedio del *continuum* entre los tipos ideales del realismo y la interde-

<sup>1</sup> Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977, p. 6.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 23.

pendencia compleja".<sup>3</sup> Las tres características centrales del tipo ideal de la interdependencia compleja construido por Keohane y Nye son las siguientes: 1) canales múltiples de comunicación y conexión entre las sociedades incluyendo nexos formales e informales entre las élites gubernamentales y nexos informales entre las élites no gubernamentales y las organizaciones transnacionales. En síntesis, se trata de canales de relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales; 2) la agenda de las relaciones interestatales incluye múltiples aspectos que no siguen una rigurosa jerarquía, y esto implica 3) que la seguridad militar no domina la agenda por lo que la fuerza militar no es usada contra países en los que predomina la interdependencia compleja. ¿Qué tan útil resulta un tipo ideal, como el de la interdependencia asimétrica, para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos?

Para evaluar la utilidad de este tipo ideal es imprescindible conocer bien la base epistemológica de sus supuestos esenciales, así como la racionalidad de la operacionalización sobre la cual debe funcionar. Si se le considera como una hipótesis que debe verificarse empíricamente en sentido positivista se estará cometiendo un error garrafal, como ocurre a menudo cuando se quiere encontrar en algún lado la confirmación empírica del tipo ideal de la dominación burocrática y, al no encontrarse lógicamente en ningún lado, se afirma absurdamente que se ha "refutado" el tipo ideal de la burocracia weberiana porque, para tomar un ejemplo muy conocido, la burocracia mexicana, real y concreta, es muy diferente a la de ese tipo ideal. El tipo ideal en cambio, lo dice explícitamente Max Weber, no es una hipótesis (aun cuando a veces quiera servir de orientación para la formulación de hipótesis) ni constituye, como lo señalan correctamente Keohane y Nye, una *exposición* de la realidad (aun cuando busque proporcionar medios para representarla). El tipo ideal es más bien una *utopía*, obtenida al realzar *conceptualmente* ciertos elementos de la realidad. Su construcción lógica implica así, en su diseño mismo, que no se pueda hallar empíricamente en la realidad, pues es una *utopía* que plantea a la labor de investigación concreta la tarea de comprobar, en cada caso singular, en qué medida la realidad se acerca o se aleja de ese cuadro ideal construido tanto mediante el realce unilateral de una o varias características (en nuestro caso: la multiplicidad de canales, la falta de jerarquías rigurosas en la definición de la agenda y la ineficacia de la fuerza militar), como de la reunión de una multitud de fenómenos singulares que encajan o se separan de los puntos de vista seleccionados unilateralmente. El tipo ideal es así, por lo general, un cuadro conceptual unitario que no puede reflejar la realidad social y política, al menos no la "verdadera", y mucho menos debe servir como esquema bajo el cual debiera *subsumirse* la realidad como *especimen*. Por el contrario, tiene únicamente el significado de ser un concepto *límite* pu-

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 23-36.

ramente ideal, con el cual la realidad es *medida y comparada* en el proceso concreto de la realización de la investigación empírica, con el fin de esclarecer elementos significativos encontrados en esa investigación.

Así pues, si el tipo ideal es considerado como una hipótesis verificable, o como una descripción exacta de la realidad, se comete un grave error por no haber entendido cuál es su esencia lógica o su sentido instrumental. Por el contrario, el tipo ideal reviste un altísimo valor heurístico para la investigación y un considerable valor sistemático para la exposición, cuando se le aplica exclusivamente como un medio conceptual para la comparación y la medición de la realidad con respecto a este tipo ideal.

Weber consideraba también que, en este sentido, el tipo ideal no debe ser visto como el objetivo de la investigación sino que es un mero medio o instrumento que no busca obtener un conocimiento genérico o nomológico, sino que, *al revés*, busca conocer más bien lo específico, concreto, incluso irrepetible y único de un fenómeno empírico. En este sentido, un tipo ideal cumple mucho mejor su cometido cuando es "falsado" en sentido popperiano que cuando se cree que se ha "verificado empíricamente". Es decir puesto que es una irrealidad, un cuadro conceptual, si alguien cree que ha verificado, empíricamente en todas sus notas y características, la autoridad carismática en un caso concreto o la interdependencia compleja en otro, habrá que hacerle notar a ese investigador que tal comprobación *absoluta* es lógicamente imposible y que por lo mismo debe revisar su investigación pues, con toda seguridad, está equivocada y mal planteada en más de un punto específico. Por el contrario, si una investigación específica sobre las relaciones México-Estados Unidos demuestra que en más de una instancia específica se siguió un orden jerárquico en la agenda, o que dentro de la multiplicidad de conexiones informales entre los dos países hay nuevos elementos no previstos en la construcción del tipo ideal del profesor Keohane, entonces se puede decir que el tipo ideal ha cumplido mejor su cometido al encontrar nuevos aspectos específicos y nuevos problemas concretos que fueron detectados al contrastarlos con el *realce* conceptual y unilateral del tipo ideal. Como dice Max Weber: "Si ha conducido a este resultado, el tipo ideal habrá cumplido su fin lógico, precisamente en *cuanto* habrá manifestado su propia *no* realidad".<sup>4</sup> Sintetizando: la utilidad del tipo ideal del análisis de la interdependencia compleja con sus elementos de asimetría estructural, para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos, dependerá de que se haga una correcta interpretación de su sentido lógico-conceptual y una adecuada aplicación de sus potencialidades heurísticas. El esquema conceptual de Keohane no debe verse como el fin deseable de la investigación, sino como un mero instrumento conceptual, como un medio para

<sup>4</sup> Max Weber, "La objetividad cognoscitiva en la ciencia social y la política social" en *Ensayos de metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974, p. 91.

desarrollar investigaciones concretas, empíricas y específicas. Tampoco debe verse como una teoría que explica, describe o representa inmanente, metafísica o dialécticamente *todos* los aspectos de la realidad política mundial o incluso de la realidad asimétrica específica de las relaciones México-Estados Unidos. Tampoco es el vehículo para obtener un conocimiento genérico o nomológico sino que *al revés*, es un vehículo que debe operacionalizarse para comparar y medir la realidad con él, con el fin de obtener resultados de investigación concretos y específicos. Mientras más aspectos nuevos y no previstos, y más implicaciones concretas y específicas arrojen los resultados de las investigaciones empíricas de los especialistas, aun cuando no hayan sido previstas en sus detalles por el marco conceptual de Keohane o prueben el carácter del *realce* unilateral de su tipo ideal, mejor estará cumpliendo su función heurística e instrumental el marco conceptual, típico-ideal, de la interdependencia compleja con sus rasgos asimétricos.

Los autores consideran, con justa razón, en un artículo reciente,<sup>5</sup> que el *programa* de investigación sugerido por *Power and Interdependence* ha sido fructífero pues ha estimulado la investigación adicional y es común analizar ahora la interdependencia tanto en sus aspectos políticos como en los económicos y examinar parámetros de interdependencia por asuntos de área. Los conceptos de negociación y vinculación (*linkage*) se han sofisticado y vuelto más sensitivos a las variaciones contextuales y a la capacidad limitada de los recursos del poder directo. Aun cuando el concepto de interdependencia asimétrica o compleja haya sido a veces *mal-interpretado* o transgredido, hay un cúmulo de investigaciones concretas que muestran que, cuando es bien entendido y bien aplicado dentro de sus límites y esencia conceptual como *tipo ideal*, resulta ser sumamente útil y fructífero.

Se dice que la prueba de un pudín consiste en comérselo, yo creo que las ponencias de investigación concreta y empírica que se presentarán en este coloquio, probarán lo fructífero que es utilizar y *falsar*, en las condiciones específicas de las relaciones México-Estados Unidos, tanto el marco conceptual más amplio de la interdependencia compleja propuesto por los profesores Keohane y Nye como los elementos más sutiles y detallados de la construcción típico-ideal de la interdependencia asimétrica señalados por el profesor Keohane en la ponencia que hoy nos ha hecho el favor de exponer y aclarar con ejemplos altamente ilustrativos.

Humberto Garza Elizondo

La revisión que el profesor Keohane hace de su propio *experimento intelectual* resulta refrescante y enriquecedora:

<sup>5</sup> R. Keohane y J. Nye, "Power and Interdependence Revisited" en *International Organization*, vol. 41, otoño de 1987, pp. 752-753.

El profesor Keohane aclara que la interdependencia como planteamiento general no busca sustituir a la teoría del realismo político, sino sintetizar los supuestos centrales de ambas en un análisis integrado de áreas y de temas específicos a nivel sistémico, de modo que, pone de manifiesto el carácter complementario de ambas teorías. Se aclara que la interdependencia busca ampliar los supuestos del neorealismo, más que proponer una "explicación estructural" que dé cuenta de la acción, o articular un marco teórico alternativo.

El autor reconoce el carácter general de los supuestos centrales de la interdependencia, la insuficiente diferenciación de los temas centrales, los problemas metodológicos, el riesgo de razonamientos tautológicos, la vaguedad, la simplificación y la falta de desarrollo del planteamiento en su conjunto.

Asimismo, acepta que la interdependencia compleja como "tipo ideal" no fue formulada como una teoría propiamente dicha, sino como un *experimento intelectual*: su desarrollo no ha sido completo y sus implicaciones teóricas han sido ignoradas en buena medida.<sup>1</sup>

La interdependencia compleja como "tipo ideal" no es necesariamente la tendencia del futuro en las relaciones internacionales. Se subraya la relación de la interdependencia con la teoría del liberalismo, con la que comparte supuestos centrales. El autor rechaza la idea de que la interdependencia sea un "manifiesto modernista" aunque tiene presente la asociación que algunos observadores advierten entre la interdependencia y los teóricos "modernistas", más que con los "tradicionalistas".

En la actualidad, todos hablan de interdependencia: desde los funcionarios del Departamento de Estado en Washington, pasando por Mikhail Gorbachev en la Unión Soviética, hasta los presidentes de las repúblicas de América Latina. Sin embargo, no todos ellos entienden exactamente lo mismo por *interdependencia*. Siendo así, es conveniente distinguir entre los siguientes significados:

1) La interdependencia, como un mero *concepto* derivado del planteamiento general con el mismo nombre, es un "concepto feliz" que surge en el momento oportuno, y que ha conseguido popularizarse entre las figuras políticas y los periodistas gracias a los múltiples usos que pueden dársele. Sin duda, el de interdependencia es hoy un concepto de moda.

2) La interdependencia *simple* como planteamiento general (la del capítulo I del libro original) la que en síntesis sostiene "los efectos re-

<sup>1</sup> El profesor Keohane admite estos puntos en su trabajo "Power and Interdependence Revisited", publicado justamente 10 años después de que viera la luz el libro en el que se formula el planteamiento general de la interdependencia. Véase Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, "Power and Interdependence Revisited", en *International Organization*, vol. 41, núm. 4, otoño de 1987, pp. 726-753.

cíprocos entre los Estados o entre actores en diferentes países". El concepto de "las asimetrías" la vinculan estrechamente al poder y a la teoría del realismo político.<sup>2</sup>

3) La interdependencia compleja como *tipo ideal* (como planteamiento hipotético, artificialmente construido), que no pretende ser una descripción real de la naturaleza y el funcionamiento de las relaciones internacionales.<sup>3</sup> Se plantea en contraposición al realismo político como "tipo ideal".

4) *La política de la interdependencia*, basada en la "teoría de la negociación" y desarrollada con una orientación en términos del poder, en la que se utiliza ampliamente la vinculación (*linkage*) de los temas. La interdependencia puede ser analizada políticamente al margen del concepto de la interdependencia compleja.

5) La interdependencia como *ideología* derivada de la teoría con el mismo nombre, que a semejanza de otras teorías generales sobre el comportamiento de las relaciones internacionales generan en su evolución este subproducto que sirve para justificar y legitimar acciones, más que para explicarlas.

Un conjunto de preguntas elementales puede ayudar a ubicarnos y a entender el fenómeno de la interdependencia: ¿Debemos entender la interdependencia como algo intrínsecamente bueno, como una "bendición disfrazada" que sólo los necios de tiempo completo y los críticos profesionales mal pagados se resisten a reconocer? De no ser así debemos entenderla ¿como un mal necesario ante el cual hay que resignarse?, ¿como una etapa de transición?, ¿como un fenómeno permanente que llegó para quedarse? Somos interdependientes: ¿por naturaleza?, ¿por elección?, ¿por imposición? ¿Qué tan dependiente es ser interdependientes? ¿Cuáles son los límites de la interdependencia? ¿En qué áreas somos interdependientes? ¿Cuáles son los costos y los beneficios de la interdependencia, y cómo se distribuyen éstos entre los países involucrados? ¿Desde cuándo y hasta cuándo seremos interdependientes? ¿Hay futuro en la interdependencia? ¿A dónde vamos después de la interdependencia? Cada una de estas preguntas amerita atención particular, lo cual sería motivo de una reflexión más amplia. Ahora bien, el mero hecho de tener presente este conjunto de preguntas es ya un avance en el esfuerzo por ubicarnos puntualmente ante el fenómeno que nos interesa. En esta oportunidad nos avocamos a explorar a grandes rasgos la siguiente pregunta: ¿a quién beneficia la interdependencia?

<sup>2</sup> En el capítulo 1 del libro *Power and Interdependence: World Politics in Transition* de R. Keohane y J. Nye se formula la definición de interdependencia como concepto analítico y se establece el planteamiento general del mismo, el que en escritos posteriores se desarrolla hasta el nivel que algunos académicos consideran como teoría.

<sup>3</sup> *Ibid.*, capítulo 11, pp. 23-37.

No es accidental que la teoría de la interdependencia haya sido formulada y desarrollada en Estados Unidos, dada su condición de primera potencia internacional y primer productor de teoría en el área de las ciencias sociales en general, y en la disciplina de las relaciones internacionales en particular. Sólo en este país pudo haber surgido esta teoría. Interesa destacar aquí el hecho de que la teoría de la interdependencia surge a fines de los años setenta, un momento en el que, de acuerdo a los cálculos de Washington, Estados Unidos experimentaba una pérdida relativa de poder,<sup>4</sup> la cual a su vez contribuye al debate sobre la decadencia general de este país, un debate que se origina a fines del decenio de los sesenta y se desarrolla a lo largo de los años setenta.<sup>5</sup> No hay teoría que pueda prosperar en oposición al interés nacional.

Parecería que Estados Unidos propone la interdependencia como respuesta a la dependencia que denuncian los teóricos latinoamericanos. Aun y cuando los creadores de la teoría de la interdependencia no hubieran tenido presente la teoría de *la dependencia*, en América Latina es difícil evitar la asociación entre ambas. Como también es difícil evitar entender la teoría de la interdependencia como una reacción, en el mejor de los casos, o como un desarrollo ulterior de la teoría de la dependencia.

La fabricación de una teoría guarda no poca correspondencia con el papel que desempeñan los Estados en la distribución internacional del trabajo. La teoría de la dependencia formulada en América Latina puede ser considerada como la materia prima, mientras que la interdependencia sería el producto procesado, listo para su distribución y su consumo en el mercado internacional, incluso en los propios países productores de la materia prima. En América Latina la teoría de la interdependencia es un producto de importación.

En el mundo en que vivimos suele ocurrir que quien tiene el poder tiene la razón, aunque no tenga la verdad; quien tiene el poder termina por imponer su propia teoría, su propia concepción del mundo y de las relaciones internacionales. El país que disponga de la mercadotecnia más efectiva estará mejor capacitado para vender su teoría, independientemente de la utilidad de la misma para explicar las realidades existentes.

<sup>4</sup> Un análisis estimulante y bien fundamentado de las posiciones de poder relativo de las grandes potencias a través de la historia, y en particular de las posiciones de Estados Unidos y de la Unión Soviética a partir de 1945 se encuentra en: *Paul Kennedy, the Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict, from 1500 to 2000*, Nueva York, Random House, 1987, 677 pp.

<sup>5</sup> Los trabajos en los que se desarrollan diferentes aspectos de este debate son abundantes. A manera de referencia se citan los siguientes que nos parecieron de particular interés: Charles H. Ferguson, "America's High-Tech Decline", en *Foreign Policy*, núm. 74, primavera de 1989, pp. 123-144; Lester C. Thurow, "American Mirage: A Post-Industrial Economy", en *Current History*, vol. 88, núm. 534, enero de 1989, pp. 13-14 y 53-54; "The Decaying of America", en *Newsweek*, vol. 100, núm. 5, agosto 2, 1982, pp. 8-12.

Lenin definió el imperialismo como la etapa superior del capitalismo; hoy se podría definir la interdependencia como la etapa superior del imperialismo. La interdependencia es el imperialismo de la era posnuclear, de la Tercera Revolución Industrial, de la revolución en las comunicaciones y en los transportes, de la sociedad global, de las corrientes de integración económica regional y de las guerras económicas.

Pocos son hoy los académicos y los políticos que hablan de imperialismo, pocos son también los que hablan de dependencia; ambos conceptos se antojan anacrónicos, aunque ello no significa que hayan sido superados o que hayan perdido su validez. Esta impresión obedece más bien a la actitud y al estado de ánimo de la comunidad internacional. Tanto la teoría del imperialismo como la teoría de la dependencia tienen algo de provocador, de revoltoso y de revanchista; en contraste, la teoría de la interdependencia es conciliadora, equilibrada y tolerante. La teoría del imperialismo y la teoría de la dependencia tienen un ánimo pesimista y una intención destructiva; por el contrario, la teoría de la interdependencia es optimista y constructiva, es además una teoría de buena fe.

La teoría del imperialismo y la teoría de la dependencia buscan cambiar el *statu quo* internacional; la teoría de la interdependencia acepta el orden internacional establecido y busca mantenerlo. La interdependencia en sus diferentes acepciones (como concepto, como teoría, como ideología, y como política busca desactivar el conflicto y trascender la ideología esto es, a las otras ideologías. La interdependencia sostiene que todo se puede negociar y que todo es posible en la paz.

La interdependencia como "tipo ideal" es un fenómeno que sólo puede darse entre Estados iguales, ya sea en poder militar, como en el caso de Estados Unidos y la Unión Soviética, o en poder económico como en el caso de Francia y la República Federal Alemana. Entre países desiguales la interdependencia es apenas un eufemismo funcional. El Estado con mayor poder buscará beneficiarse de la interdependencia sin hacer concesiones en lo tocante a su propia soberanía. Ningún Estado renuncia voluntariamente al uso de su poder y a su autonomía; ningún Estado renuncia a una posición de superioridad en sus relaciones con otros Estados. La interdependencia como política es involuntaria, es la última de las alternativas aceptables. Ningún Estado es interdependiente por iniciativa propia o por gusto. Sin duda, cualquier Estado se inclinará por dejar de ser interdependiente a la primera oportunidad real que se le presente.

La "interdependencia asimétrica" no es otra cosa que "poder asimétrico", esto es, actores internacionales en diferentes niveles de poder, lo que para todo propósito práctico nos regresa a Morgenthau y al realismo político.

En realidad, entre los Estados con un nivel de poder similar es innecesario y de mal gusto autodefinirse como "interdependientes"; de

manera similar, entre países pobres y sin poder, resulta una cruel ironía hablar de interdependencia. Nos enfrentamos así a una situación en la que: hay interdependencia más no se habla de ella entre Estados con poder; no hay interdependencia ni se habla de ella entre Estados sin poder; finalmente, no puede haber interdependencia, aunque se habla mucho de ella, entre Estados con distintos niveles de poder.

Todos los hombres son creados iguales, pero no todos Estados son creados iguales. Aquellos Estados sin poder nacen siendo dependientes de los Estados con poder, aunque al poco tiempo serán redefinidos como interdependientes por los segundos, evitando con ello lastimar la sensibilidad de los afectados.

En los buenos tiempos, los pueblos lucharon por conquistar su independencia frente a las metrópolis europeas y, una vez que la consiguieron, establecieron el "día de la independencia" como fiesta nacional. Hoy en día, los gobiernos formalmente "independientes" de esos mismos pueblos más dependientes que nunca en su historia, en lo económico y en lo cultural, hablan con el lenguaje resignado y adormecedor de la interdependencia. Los países en desarrollo ya no tienen que levantarse en armas o rasgarse las vestiduras para liberarse de la dependencia frente al exterior. Los teóricos del mundo desarrollado les han ahorrado esta lucha al otorgarles generosamente la interdependencia. A los países subdesarrollados sólo les falta ahora establecer el "día de la interdependencia nacional".

No es necesario ser un especialista en teoría de las relaciones internacionales para darse cuenta, a simple vista y en carne propia, de que, en el terreno de la interdependencia, hay países más interdependientes que otros, y que en la interdependencia entre Estados Unidos y México los beneficios no se distribuyen de manera equitativa. Es muy improbable que estas posiciones relativas puedan cambiar, e incluso que puedan equilibrarse. México está en peores condiciones ahora que es interdependiente, a fines de los años ochenta, que cuando era dependiente a secas, a lo largo de los años setenta.

Ahora bien, es un hecho indiscutible que la interdependencia ha profundizado y enriquecido el análisis de las relaciones internacionales, y ha estimulado la reflexión sobre el desarrollo de la política internacional en los próximos años. Una vez que se reconoce que la interdependencia es un paso adelante en la dirección correcta, es necesario señalar que tal y como se encuentra en la actualidad la interdependencia no es suficiente: ha tenido un desarrollo lento (hay quienes la consideran una teoría incompleta, subdesarrollada, e incluso ingenua); los supuestos centrales son muy generales; la capacidad explicativa es limitada. No ha demostrado de manera definitiva su utilidad, aunque es razonable conceder que aún está en un periodo de prueba.

La interdependencia como teoría tal vez ayude a entender mejor los problemas de las relaciones internacionales, pero hasta ahora ello no se ha traducido en una contribución efectiva para la solución de los

mismos. La interdependencia ha tenido más éxito como simple *concepto* en el terreno de la política, que como *teoría* en el terreno de la academia.

La interdependencia ha resultado útil en el discurso de la política exterior de Estados Unidos, recientemente también lo ha sido en el discurso de la política exterior de la Unión Soviética y aún en el discurso de países cuya política exterior está fabricada en amplia medida de discursos. Sin embargo la interdependencia no se ha traducido en políticas exteriores más efectivas, ni en relaciones internacionales más equitativas y provechosas.



# EL COMIENZO Y EL FINAL: LA INTERDEPENDENCIA ESTRUCTURAL Y DOS NEGOCIACIONES SOBRE BRACEROS

MANUEL GARCÍA Y GRIEGO<sup>1</sup>

## Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la utilidad del enfoque de la interdependencia para tratar el tema de las relaciones entre los gobiernos de México y de Estados Unidos y la migración de trabajadores mexicanos a este país. Se intenta evaluar la capacidad del enfoque para explicar los resultados de la negociación o del conflicto bilateral entre México y Estados Unidos (quién gana, quién pierde y por qué) en la negociación sobre trabajadores migratorios. Los estudios de caso en los que se aplican dos modelos teóricos que desarrollo aquí se refieren al comienzo y al final de los convenios bilaterales entre México y Estados Unidos, bajo los cuales se enviaron braceros mexicanos a Estados Unidos entre 1942 y 1964.

La importancia teórica del enfoque de la interdependencia que desarrollaron Robert Keohane y Joseph Nye, entre otros autores, radica en su posibilidad de explicar ciertas relaciones de poder entre estados que no explican las múltiples versiones del realismo. De ahí que el enfoque destaque ciertas características de las relaciones entre estados opuestas a aquellas subrayadas por el realismo; por ejemplo, la existencia de múltiples canales de comunicación entre gobiernos, la ausencia de un orden jerárquico claro en "la agenda" de negociaciones entre estados en la que predominen asuntos militares y de seguridad (también lla-

<sup>1</sup> Este trabajo fue beneficiado por los comentarios a una versión preliminar que hicieron Fausto Alzati, Gerardo Bueno, Robert Keohane, Bernardo Mabire, Carlos Rico, Celia Toro y Blanca Torres. La responsabilidad de su contenido es del autor.

mados asuntos de “alta política”), y el abstenerse de usar la fuerza militar como instrumento para resolver conflictos.<sup>2</sup> En el mismo orden de ideas podrían mencionarse otros hechos: el predominio de temas económicos y sociales (“baja política”) en las negociaciones bilaterales, la interferencia del proceso político interno de los estados con los temas de política exterior y el trato separado de temas (es poco frecuente la negociación “en paquete” que plantea concesiones en algún ámbito de la relación bilateral para obtener concesiones en otro).

Las relaciones México-Estados Unidos y la negociación sobre la migración de trabajadores parecerían ser, a primera vista, idóneos para el análisis interdependentista y poco asimilables al realismo. Las relaciones entre México y Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial tienen las características de las que habla el enfoque de la interdependencia compleja: canales diversos de comunicación, agenda bilateral repleta de temas distintos de la seguridad y colaboración militar, abstención y ausencia de amenazas de uso de la fuerza militar para resolver conflictos. Además, las relaciones gubernamentales con frecuencia están sujetas a la influencia de las interacciones económicas y sociales entre ambos países, el proceso político interno incide fuertemente en los temas de política exterior, y son poco frecuentes las ocasiones en que se vinculan explícitamente negociaciones bilaterales sobre asuntos distintos. Las pautas anteriores, que citamos como meras impresiones que tiene a primera vista quien analiza las relaciones México-Estados Unidos, dan pie a la pregunta de si es útil el enfoque de la interdependencia para analizar esas relaciones bilaterales.

La migración se ubica claramente en el ámbito de los temas económicos y sociales, asociados a la “baja política” (término que utilizan los interdependentistas para distinguir tales temas de lo militar y de la seguridad). Además, la migración de trabajadores es un flujo transnacional, pues ésta sería el tipo de interdependencia que Keohane identifica como el de los “canales de transmisión” (véase el trabajo de Keohane en este libro). Los migrantes son actores no gubernamentales cuya migración tiene repercusiones en las relaciones entre gobiernos. A primera vista

<sup>2</sup> Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Massachusetts, Little Brown and Co., 1977, pp. 24-25. Esta cita y otras provenientes de textos en inglés mencionadas en este trabajo son traducción libre del autor.

para el análisis de la época de los convenios sobre braceros (1942 a 1964), el esquema de la interdependencia parece tener utilidad. Desde antes de 1942 México y Estados Unidos tuvieron conflictos respecto de sus objetivos políticos asociados a la migración.<sup>3</sup> Al iniciar los convenios en 1942, se intentó regular en forma bilateral el reclutamiento, la contratación, las condiciones de empleo y la repatriación de trabajadores mexicanos enviados temporalmente a Estados Unidos. Los dos momentos en que centramos este estudio son cruciales: el comienzo y el final de la época de los convenios de braceros.

En este trabajo presento dos modelos. El modelo I se acerca lo más posible al realismo político aplicado al tema de la migración internacional de trabajadores. El modelo II se acerca a lo que Keohane y Nye llaman "interdependencia asimétrica estructural". Ambos modelos intentan explicar el resultado de un conflicto o negociación bilateral México-Estados Unidos con referencia a lo que se denomina la "estructura" de poder entre los estados.

Los determinantes del resultado de un conflicto bilateral se pueden separar en dos categorías que Keohane y Nye llaman "estructura" y "proceso". Utilizan la metáfora del juego de poker para explicar estas categorías teóricas. La "estructura" estaría dada por las cartas y las fichas que les tocaron a los actores; quien tenga cartas y fichas de alto valor tiene una ventaja

<sup>3</sup> Entre otros, el reclutamiento unilateral por Estados Unidos de trabajadores mexicanos durante la Primera Guerra Mundial, los intentos norteamericanos de poner un límite al número de visas otorgadas a nacionales de países del hemisferio occidental y la repatriación de trabajadores mexicanos en época de crisis económica en Estados Unidos durante los años treinta. Véase Lawrence A. Cardoso, *Mexican emigration to the United States, 1897-1931; socio-economic patterns*, Tucson, Arizona, U. of Arizona Press, 1980, pp. 58-59; Arthur F. Corwin, "Mexican policy and ambivalence toward labor emigration to the United States" en Corwin (comp.), *Immigrants—and immigrants; perspectives on Mexican labor migration to the United States*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1978, pp. 179-180, 183; George Kiser y David Silverman, "Mexican repatriation during the Great Depression" en George C. Kiser y Martha Woody Kiser (comps.), *Mexican workers in the United States; historical and political perspectives*. Albuquerque, U. of New Mexico Press, 1979, p. 54; Robert C. Hayes, "Mexican migrant labor in the United States; historical notes on the bracero problem", documento inédito preparado en la Division of Historical Policy Research, Office of Public Affairs, Departamento de Estado, diciembre de 1950, p. 6. Archivo de la Nación, Washington, D.C., documentos del Departamento de Estado, RG 59, 811.06 (M).

estructural en la negociación.<sup>4</sup> Cabe señalar, entonces, que cuando la distribución de cartas y de fichas al inicio de un juego dado favorece mucho a uno de los jugadores, se puede hablar de una estructura desigual o asimétrica de poder entre ellos. Los actores toman la "estructura" como dada ya que no está a disposición de uno de los actores el cambiarla en el transcurso de la negociación. El "proceso" se refiere a cómo juegan las cartas que les tocaron. Esto sí puede ser modificado, dentro de ciertos límites, por el actor. El "proceso" toma la "estructura" como dada, aunque, pese a las desventajas estructurales, a veces se puede ganar con una buena estrategia de juego de cartas.

No cabe duda que tanto la "estructura" como el "proceso" determinan el resultado de cualquier conflicto o negociación bilateral. Tanto las ventajas iniciales inclinan la balanza a favor de un actor como la estrategia que sigue en contra de su contrincente. Los dos modelos que desarrollamos en este trabajo centran sus explicaciones en la *estructura* de poder entre México y Estados Unidos y no toman en consideración el proceso; esto significa que se usa una versión simplificada del enfoque de la interdependencia. Al referirse a la desigualdad en la estructura que puede surgir de la interdependencia de estados, Keohane y Nye afirman que ésta "no puede, por sí misma, explicar los resultados de la negociación. . . el poder medido en términos de recursos o en potencia parece diferente del poder medido como capacidad para influir en el resultado".<sup>5</sup> Parte de esta afirmación equivale a decir que, a pesar de la estructura de poder inicial, el proceso de negociación específico tiene un peso no desdeñable en la resolución de cualquier conflicto bilateral. En este trabajo supondré que la explicación relativa a la estructura de poder entre México y Estados Unidos es una primera aproximación —pero nada más— para explicar el resultado de conflictos bilaterales.

De lo anterior se desprende que no existe sólo una versión del enfoque de la interdependencia ni tampoco, en sentido estricto, una teoría de interdependencia respecto a política internacional. En la obra pionera de Keohane y Nye se plantea que el realismo político clásico es un tipo ideal y la "interdependencia compleja" otro tipo ideal, opuesto al realismo. La mayoría de las situaciones que se observan en la realidad, sugieren los auto-

<sup>4</sup> Keohane y Nye, *Power and interdependence*, p. 21.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 18.

res, se encuentra entre los extremos de estos tipos ideales; algunas situaciones se aproximan a uno u otro tipo ideal, pero otras se alejan de ambos.<sup>6</sup> Entonces Keohane y Nye no han propuesto un marco que excluya totalmente al realismo, sino un esquema dentro del cual caben modelos teóricos afines al realismo, a la interdependencia compleja y, además, un sinnúmero de modelos entre esos extremos.

### El desarrollo de los modelos teóricos

La “primera gran dificultad” al poner a prueba las teorías, afirma Kenneth Waltz, no está en el diseño de las pruebas sino en “encontrar o exponer teorías con el grado necesario de precisión y plausibilidad que tenga sentido efectuar una prueba”.<sup>7</sup> El primer paso, entonces, es el diseño de un marco, o, en este caso, de un modelo teórico que traduzca los preceptos de la teoría en un conjunto de hipótesis empíricamente verificables.

Antes de desarrollar los dos modelos, conviene aclarar lo que *no* se propone aquí. No es mi propósito calificar el enfoque interdependentista ni el realismo como buenos o malos. No afirmo que uno de los modelos —o de las teorías en las que se basan— sea mejor que el otro para explicar todos los conflictos bilaterales en general o los de México y Estados Unidos respecto a migración en particular. No puedo imaginar un solo modelo que explique mejor que cualquier otro todos los conflictos bilaterales entre los estados, en todos los momentos y circunstancias. Cabe señalar otra limitación del trabajo presente: sólo examina dos casos empíricos. Esto basta para sopesar la utilidad del enfoque de la interdependencia bajo ciertas condiciones, pero no para demostrar la validez de todas las hipótesis que podrían derivar de un marco teórico dado.

### *Definición de conceptos*

Ambos modelos suponen que los estados son actores racionales unitarios. (La interdependencia asimétrica estructural permite

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 23-24.

<sup>7</sup> Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Co., 1979, p. 14.

este supuesto; otras versiones del enfoque de la interdependencia lo abandonan.) Comportamiento racional es el encaminado a alcanzar los objetivos políticos que se buscan con un costo mínimo. Por "costo" se entienden efectos políticos adversos a juicio de los gobiernos.

Ya se señaló que los modelos I y II quieren explicar el resultado de una negociación o de un conflicto bilateral. Por "resultado" nos referimos a las consecuencias inmediatas de la negociación o intento de negociación: los términos del acuerdo bilateral, las medidas que toman los gobiernos en ausencia de acuerdo y los costos de ajuste que tengan que asumir los gobiernos y sociedades. El interés está en identificar quién debería haber ganado el conflicto, comparar ese resultado con lo que sucedió en la realidad e investigar las razones empíricas que aclaren el alcance del modelo. También interesa explicar cuál fue el comportamiento de los gobiernos en relación con el conflicto o negociación, qué acciones tomó cada gobierno para influir en el comportamiento del otro, cuáles fueron los efectos de esas acciones y qué medidas se tomaron para absorber o compensar los costos políticos derivados del conflicto. El "resultado" que se busca explicar, entonces, es algo más complicado que una simple determinación de ganadores y perdedores.

"Negociación" o "conflicto bilateral" se refieren a una situación en la que un gobierno intenta influir en el comportamiento del otro para alcanzar o acercarse a un objetivo propio, independientemente de que se entablen o no conversaciones diplomáticas para llegar a un acuerdo bilateral. Esto asimila y extiende la definición de conflicto bilateral que plantean Keohane y Nye: "una situación en la que una petición de un gobierno a otro no se cumple fácilmente, sea porque los objetivos no son compatibles o porque los medios para alcanzarlos son demasiado costosos".<sup>8</sup> En este trabajo no haremos distinción entre "conflicto bilateral" y "negociación bilateral" porque en ambos se tienen situaciones en las que la petición de un gobierno no se cumple fácilmente por el otro, se pueden identificar un ganador y un perdedor y los estados utilizan recursos de poder para obtener un resultado favorable. Además, dado que los modelos que presento no toman en consideración el proceso de negociación, sino solamente la estructura de poder, no importa si la resolución del conflicto se da en un foro estructurado como

<sup>8</sup> Keohane y Nye, *Power and Interdependence*, p. 183.

una negociación diplomática o en ausencia de negociaciones formales.

El enfoque que adopto en este trabajo me obliga a distinguir renglones de la relación bilateral, porque el modelo II supone que los recursos de poder no pueden intercambiarse con facilidad entre renglones de la relación bilateral.<sup>9</sup> Por “renglón de la relación bilateral” (*issue area* en inglés) se entiende la categoría de temas que tratan conjuntamente diversas burocracias gubernamentales que intervienen en la negociación bilateral, por ejemplo, migración, control de narcóticos, colaboración militar, temas financieros. Así, es importante entender el problema analítico de la *vinculación* de temas, fenómeno que se observa cuando el comportamiento de un gobierno respecto a un tema concreto es respuesta al comportamiento del otro gobierno respecto a otro tema. Keohane y Nye concedieron, en un ensayo publicado en el décimo aniversario de la aparición de su libro, que el problema de la vinculación no quedó resuelto en esa obra.<sup>10</sup> La interpretación que hago de su exposición de este problema, tanto la del libro como la del artículo posterior, es que en ciertas condiciones la vinculación sería posible, teóricamente, en los modelos I y II.

La explicación de lo que son “sensibilidad”, “vulnerabilidad” e “interdependencia asimétrica estructural” en el contexto actual, nos lleva a analizar cómo la migración internacional de trabajadores —en tanto flujo transnacional— puede tener costos desiguales para dos estados.

Supongamos que existe una migración de trabajadores entre dos estados, *A* y *B*, y que pueden darse cambios en esa corriente migratoria —crecimiento, disminución, cambio de dirección o de otras características— cuyos efectos pueden ser costosos (en

<sup>9</sup> Keohane da a entender que esto se debe a que la vinculación de temas supone que, para ganar en uno de ellos, se tendría que conceder en el otro, por lo que los burócratas que perderían se opondrían exitosamente a la vinculación. Véase, Robert O. Keohane, *After hegemony; cooperation and discord in the world political economy*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1984, p. 91. La excepción a esta regla, desde luego, serían los casos en que la resolución de un conflicto fuera tan importante para el Ejecutivo que éste impusiera los costos no deseados a las burocracias involucradas. Obviamente que para algunos gobiernos la vinculación de temas distintos ha de ser más fácil que para otros.

<sup>10</sup> Keohane y Nye, “*Power and interdependence revisited*” en *International Organization*, vol. xvi, núm. 4 (otoño, 1987): 735.

términos políticos) para *A*, para *B* o para ambos. También pueden darse cambios en la economía o sociedad del país que hagan de la migración —o de la insuficiencia de migración— un problema costoso. Ejemplos de tales costos para el país receptor serían: escasez de mano de obra, caída en el nivel salarial de ciertos trabajadores nacionales, gasto en la educación de los hijos de inmigrantes. Para el país que envía emigrantes, algunos costos serían: pérdida de mano de obra calificada, reducción de remesas a raíz de migraciones de retorno, una presión en el mercado local de trabajo al tener que absorber un flujo neto de regreso. Algunos de los costos anteriores surgen de un aumento de la migración; otros más, de su reducción; otros, de algún cambio en la composición de la migración. La medición objetiva de esos costos no sería tarea fácil, pero los modelos que presento a continuación no requieren de su cuantificación sino de la evaluación de su peso político en el comportamiento del estado. El esquema tampoco se preocupa por demostrar que lo que se aprecia como costo realmente lo sea en términos objetivos.

Los efectos directos del cambio en el flujo transnacional son una medida de “sensibilidad” (mi traducción del término *sensitivity* de Keohane y Nye). Dicho de otra manera, la “sensibilidad” es un primer indicador de interdependencia, que implica que los cambios en un país pueden tener efectos inmediatos en el otro. Se mide no solamente por la magnitud de flujos transnacionales, sino también por la rapidez con la que se transmiten efectos de un país al otro. Interesan en especial los costos que puedan resultar del cambio de esos flujos.<sup>11</sup>

Ahora bien, suponemos que cualquier gobierno actuaría para disminuir los costos de un cambio en la migración internacional. Existen, entonces, dos momentos que habría que distinguir: uno, *antes* de que *A* o *B* adopten una política tendiente a disminuir los costos del cambio en la migración internacional; otro, *después* de que adopten esa política. La “sensibilidad” es un fenómeno del primer momento; la “vulnerabilidad”, del segundo.

Un ejemplo de Keohane y Nye ilustra esta diferencia clave entre los dos tipos de interdependencia. Aproximadamente el 85% de la bauxita que consume Estados Unidos, señalan los autores, es importada. No cabe duda, entonces, que este país sería sensible a cambios en los precios en el exterior y en la disponibi-

<sup>11</sup> Keohane y Nye, *Power and Interdependence*, p. 12.

lidad de la sustancia. Sin embargo, este dato es insuficiente en sí para concluir que Estados Unidos sería vulnerable a medidas que adoptaran los exportadores de bauxita. No basta con señalar la importancia de la magnitud del flujo transnacional para el mercado interno; falta determinar cuánto costaría —en tiempo y dinero— obtener sustitutos aceptables. Solamente si este costo es alto puede hablarse de cierto grado de vulnerabilidad. La interdependencia medida en términos de vulnerabilidad afirman Keohane y Nye incluye una dimensión estratégica, a diferencia de la interdependencia entendida como sensibilidad.<sup>12</sup>

Queda claro, entonces, que el enfoque de la interdependencia distingue entre varios componentes de costo. Los costos directos e inmediatos del cambio en el flujo,  $W$ , reflejan la "sensibilidad". Se toman medidas para disminuirlos, que también, en principio, tienen un costo  $X$ . Estas medidas normalmente reflejan la búsqueda de alternativas para compensar los costos del cambio. El costo de *no* tomar esas medidas es un costo de oportunidad,  $Y$ . Las medidas reducen los efectos negativos, pero aun después de tomarlas persisten ciertos costos,  $Z$ , que pueden ir cambiando con el tiempo.

Algunos autores definen la vulnerabilidad como el costo de oportunidad que impone el cambio del flujo transnacional al gobierno, es decir el costo de no tomar medidas en respuesta a ese cambio.<sup>13</sup> En un momento dado el costo de oportunidad,  $Y$ , sería igual a  $W - X - Z$ . Esta interpretación de vulnerabilidad tiene sentido cuando un primer gobierno controla  $W$  y la intención de su medida es buscar un cambio de política del segundo gobierno. Otros autores entienden la vulnerabilidad como el costo real, es decir el que asume el gobierno al final de todo el proceso,  $X + Z$ . Esta interpretación mide la magnitud mínima del costo al que está expuesto el gobierno, es decir el costo inevitable. Esta interpretación de vulnerabilidad tiene sentido como una estimación del riesgo al que se expone el gobierno debido a la interdependencia y está inversamente relacionada con el grado de control que tiene el gobierno para reducir sus costos. En este trabajo ambas interpretaciones de vulnerabilidad se presentan.

Por "interdependencia asimétrica estructural", entonces, se

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 15, 16.

<sup>13</sup> La definición de vulnerabilidad en términos de costo de oportunidad es de David A. Baldwin. Véase, "Interdependence and power: a conceptual analysis" en *International Organization*, vol. XXXIV, núm. 4 (otoño, 1980): 489.

entiende la desigualdad entre los costos de vulnerabilidad de los estados en relación con un tema concreto. Si los costos reales o de oportunidad del cambio son mayores para *A* que para *B*, entonces la estructura misma de la interdependencia pone a *A* en situación de desventaja en ese renglón de la relación bilateral. Las vulnerabilidades relativas en un tema y momento dados no necesariamente reflejan la misma situación de ventaja relativa que encontramos en la relación bilateral en su conjunto. La "interdependencia asimétrica", entonces, no se utiliza aquí para caracterizar toda la relación bilateral entre *A* y *B*, sino para referirse a la situación de ventaja o desventaja en un renglón de la relación bilateral, en relación con un tema concreto y en un momento dado.<sup>14</sup>

Hasta aquí, solamente hemos considerado las medidas de los gobiernos en términos de sus esfuerzos por disminuir los costos de algún cambio en la migración internacional. Consideremos ahora dos situaciones diferentes: una, la situación en la que el costo se debió a medidas del estado *A*, sin propósito expreso de afectar a *B*; otra, la situación en que *A* adopta medidas para presionar a *B*. En estas circunstancias, vemos cómo los grados variables de vulnerabilidad se convierten en fuente de poder.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> En el lenguaje cotidiano a veces se utiliza el término "interdependencia asimétrica" para caracterizar la relación global bilateral entre México y Estados Unidos; sin embargo, nuestra terminología no admite esa acepción. Siguiendo a Keohane y Nye, utilizamos "interdependencia asimétrica" con el adjetivo "estructural" para referirnos exclusivamente a la diferencia estructural de ventajas y desventajas entre México y Estados Unidos en un renglón determinado, haciendo caso omiso de la estructura de la relación general. Por ejemplo, cuando a fines de los años setenta se hablaba de utilizar la "carta petrolera" para favorecer la capacidad de negociación de México frente a Estados Unidos, según nuestra terminología se intentaba aprovechar la asimetría en favor de México en el área de energéticos para compensar la asimetría general de poder que favorecía y sigue favoreciendo a Estados Unidos. Una calificación realista de la propuesta mexicana de vincular temas, ésta sería errónea y peligrosa para México, porque la vinculación favorecería al actor más poderoso en términos de la relación general. Véanse Mario Ojeda Gómez, "Mexico and United States relations: interdependence or Mexico's dependence?", pp. 123-124; Carlos Rico, "The future of Mexican-U.S. relations and the limits of the rhetoric of 'interdependence'", pp. 132-133. Ambos artículos se encuentran en: Carlos Vásquez y Manuel García y Griego (comps.), *Mexican-U.S. relations; conflict and convergence*, Los Angeles, UCLA Chicano Studies Research Center Publications y UCLA Latin American Center Publications, 1983.

<sup>15</sup> No es éste el lugar para comentar los paralelismos entre la interdependencia asimétrica estructural y la teoría de la dependencia que desarrollaron al-

En ambas situaciones habría que suponer que tanto *A* como *B* sufren costos, es decir son sensibles a los efectos de estas medidas, pero suponemos que los costos de vulnerabilidad son bajos para *A*. (Si hubiera calculado mal los efectos posibles de sus medidas sobre sí mismo, *A* intentaría dar marcha atrás.) En ambas situaciones, la pregunta importante es la magnitud de la vulnerabilidad de *B*.

En la segunda situación, en la que se intenta presionar a *B*, hay otras cuestiones clave: el grado de control que *A* deberá ejercer sobre el flujo para imponer costos importantes a *B*; la magnitud de costos de vulnerabilidad que *B* ha de absorber antes de adoptar el comportamiento deseado por *A*, es decir antes de que la presión tenga los efectos temidos por *B*. El ejercicio de presión eficaz en este contexto no requiere que *A* tenga un control absoluto sobre el flujo transnacional ni que tenga la capacidad de interrumpirlo totalmente. Requiere sólo que *A* pueda ejercer control necesario para imponer costos de vulnerabilidad a *B* de una magnitud suficiente para obtener el cambio que desea *A* en su conflicto político con *B*.<sup>16</sup>

En los dos estudios de caso que hacemos más adelante no se presentan situaciones en las que México o Estados Unidos intentaran utilizar el control que tenían sobre la migración de trabajadores para presionar al otro, aunque esas situaciones sí se presentaron en otros momentos de la época de los convenios de braceros.<sup>17</sup> En cambio, sí tenemos, en estos dos estudios de ca-

---

gunos autores latinoamericanos. Cabe subrayar, sin embargo, que, pese a las muy diferentes escuelas en las que se ubican, una de las similitudes de las hipótesis "dependentistas" y las "interdependentistas" sería que ambas encuentran en el control estatal de los flujos transnacionales una fuente de poder para el estado menos vulnerable.

<sup>16</sup> La obra *Power and Interdependence* habla explícitamente de la manipulación de los costos diferenciales de vulnerabilidad entre estados como fuente de poder en su negociación. Sin embargo, no encontré referencia alguna a la tesis de que es importante el grado de control que un estado pueda ejercer sobre el flujo transnacional. Mi argumentación se apoya en los planteamientos de Carlos Rico, "The future of Mexican-U.S. relations and the limits of the rhetoric of 'interdependence'", pp. 146, 157-164.

<sup>17</sup> Por ejemplo, en octubre de 1948, Estados Unidos abrió la frontera unilateralmente y contrató a trabajadores indocumentados violando el convenio bilateral. Esta medida de presión no tuvo el efecto deseado inmediatamente, ya que el gobierno de México denunció el acuerdo e inició la negociación de otro. Tuvo efectos marginalmente positivos para Estados Unidos en el sentido de que muchos observadores consideran que el acuerdo de agosto de 1949 fue

so, situaciones en las que hubo o pudo haber habido costos para uno o ambos estados.

Nótese que, para el desarrollo de los conceptos de “sensibilidad”, “vulnerabilidad” e “interdependencia asimétrica estructural”, no fue necesario especificar si la migración neta de trabajadores es en favor de *A* o de *B*, ni tampoco si la migración de trabajadores está compuesta, en su mayoría de nacionales de *A* o de *B*. Si se consideró, sin embargo, la posibilidad de que los costos de un cambio en la migración fueran desiguales, y, de hecho, es ésta la situación en la que hay acontecimientos con importancia política. Dicho de otra manera, la interdependencia estructural es importante cuando es asimétrica.

También hay que señalar que el enfoque rechaza el supuesto, muy usual entre exponentes de teorías de interdependencia económica, de que la corriente migratoria necesariamente beneficia a ambos estados.<sup>18</sup> Aquí no se niega que la migración puede ser benéfica para ambos estados; sin embargo, el análisis se finca en el hecho de que los estados se comportan como si los cambios en la migración —tanto el aumento como la disminución— tuvieran para ellos un costo político al que se debe responder con medidas gubernamentales.

### *Modelo I: es determinante la estructura de poder general*

Parece ser inútil la búsqueda de referencia escrita a la migración internacional en los libros de texto sobre relaciones internacio-

---

‘más adecuado a los intereses de Estados Unidos que el que había violado en 1948. Otro ejemplo sería el intento mexicano de impedir por la fuerza la salida de trabajadores mexicanos deseosos de que los contrataran en Estados Unidos, en enero de 1954, después de que venciera el acuerdo bilateral. Esta medida mexicana fracasó y, al regresar a la mesa de negociaciones en febrero, México concedió casi todo lo que había negado antes de que se abstuviera de renovar el convenio Estados Unidos. Véase Manuel García y Griego, “The importation of Mexican contract laborers to the United States, 1942-1964: antecedents, operation, and legacy” en Peter G. Brown y Henry Shue (comps.), *The border that joins; Mexican migrants and U.S. responsibility*, Totowa, Nueva Jersey, Rowman and Littlefield, 1983, pp. 71-73.

<sup>18</sup> Richard N. Cooper, *The economics of interdependence*, Nueva York, McGraw-Hill, 1968; Clark W. Reynolds, “Mexican-U.S. interdependence: economic and social perspectives” en Clark Reynolds y Carlos Tello (comps.), *U.S.-Mexico relations; economic and social aspects*, Stanford, California, Stanford U. Press, 1983, pp. 21-45.

nales que se basan en el realismo político. El realismo intenta explicar muchas cosas pero no los resultados de conflictos bilaterales en cuanto migración internacional. De ahí que nuestro esfuerzo por exponer el modelo I sea una adaptación del realismo a las circunstancias del tema concreto.

Una adaptación del realismo significa la elección de algunas variables a costa de otras para explicar los resultados de una negociación. Según el realismo los recursos de poder son el poderío militar, el peso del estado en la economía internacional y otros "factores del poder" tradicionales como el tamaño de población y territorio. La desigualdad de poder entre estados se mide a partir de estos factores; esta desigualdad, a su vez, determina el resultado de los conflictos entre estados. Finalmente, cabe subrayar que tanto los estados poderosos como los débiles enfrentan costos económicos y políticos en la búsqueda de sus objetivos, pero, evidentemente, esos costos son menores, relativamente, para el estado más fuerte.

De acuerdo con este modelo, caben varias hipótesis sobre el resultado de un conflicto bilateral o de una negociación entre México y Estados Unidos. Primera, que Estados Unidos puede ganar *todas* las negociaciones o conflictos con México, dentro y fuera del ámbito de la migración. Segunda, que cuando Estados Unidos pierde una negociación o conflicto, se debe a que eligió perder porque el conflicto era de interés secundario y la concesión implicaba la posibilidad de otras ganancias posteriores. Tercera, el estado más poderoso —Estados Unidos— no necesariamente amenazaría con la intervención militar ni tampoco vincularía temas para obtener resultados a su favor en todos sus conflictos con el estado más débil, pero haría lo necesario para ganar todos los conflictos que le son importantes y aceptaría perder en conflictos de interés secundario cuando el costo de utilizar su mayor fuerza fuera demasiado alto.

Una cuarta hipótesis sería que no es determinante en el resultado la desigualdad de poder que pueda haber en el renglón específico donde se ubica el conflicto. Si existiera una interdependencia estructural en favor de Estados Unidos en un renglón específico, ésta solamente reforzaría el poder superior de este estado en todos los renglones. Si la asimetría fuera a favor de México, no sería suficiente para compensar la diferencia general de poder en favor de Estados Unidos. Finalmente, en el caso de una asimetría a favor de México en un renglón dado, si el resultado del conflicto fuera crucial para Estados Unidos y México

intentara aprovechar una asimetría en su favor, aquel país vincularía temas para aprovechar la estructura general de poder que le favorece y asegurar un resultado aceptable en el tema concreto en el que hubiera conflicto.

*Modelo II: es determinante la estructura de poder en el tema conflictivo*

El modelo II supone que las negociaciones generalmente se tratan por separado y que, por ejemplo, un grado superior de poder militar pocas veces influye en los resultados de una negociación comercial o migratoria. Los resultados de la negociación o conflicto bilateral y el comportamiento de los estados se explica entonces por la estructura de vulnerabilidades en un renglón de temas y por el control que ejercen los estados sobre los flujos que vinculan a los países de manera interdependiente.

Como se señaló antes, este modelo y el anterior, predicen el resultado a base de ciertas ventajas y desventajas relativas iniciales, y dejan fuera cualquier efecto que pudiera tener en el resultado el proceso de negociación. Nuestra adaptación del enfoque de la interdependencia considera como variables perturbadoras las estrategias de negociación, las alianzas transgubernamentales y la habilidad negociadora de los representantes gubernamentales y elementos semejantes, aunque un modelo más completo de la interdependencia las incorporaría explícitamente en su favor para explicar por qué el estado relativamente débil "ganó" la negociación o por qué el estado más fuerte no perdió, pese a que ciertos elementos habrían podido obligarlo a hacer más concesiones.

De acuerdo con el modelo II, cabrían varias hipótesis sobre el resultado de un conflicto bilateral o de una negociación entre México y Estados Unidos. Primera, quien gana el conflicto o la negociación depende directamente de la estructura de vulnerabilidades de México y de Estados Unidos en el tema concreto. Así, los resultados de las negociaciones podrían favorecer a un estado, luego al otro, dependiendo de las vulnerabilidades relativas y del control que cada estado pudiera ejercer sobre la corriente migratoria. En caso de que las vulnerabilidades favorecieran a Estados Unidos, tanto este modelo como el anterior harían esperar que Estados Unidos prevaleciera en el conflicto; sin embargo, en tanto que, según el primer modelo, México ganaría un

conflicto sólo cuando fuera de importancia secundaria para Estados Unidos, el segundo modelo plantearía que México debería ganar, en principio, cuando es menos vulnerable que Estados Unidos en el renglón del tema negociado.

Una segunda hipótesis sugiere que la desigualdad de poder en la relación bilateral general sólo sería determinante cuando el estado más fuerte vinculara temas para compensar una asimetría en su contra en el renglón o tema dados. Es decir, en caso de que Estados Unidos enfrentara una situación de mayor vulnerabilidad que México respecto a la migración, aquél utilizaría las vulnerabilidades de México en otras áreas —comercio o deuda, por ejemplo— para obtener un resultado favorable en el tema de la migración. (Según este esquema, también cabría esperar el efecto inverso: cuando Estados Unidos estuviera más fuerte en el renglón de la migración, lo utilizaría para presionar en otros renglones.) Tercera, quien siempre tomaría la iniciativa de vincular temas sería el estado que enfrentara una asimetría estructural desfavorable en el tema de la migración, pero no necesariamente sería el estado más fuerte en términos militares o generales. Cuarta, el estado que pudiera ejercer suficiente control sobre la migración lo utilizaría para inducir resultados en su favor en la negociación de temas dentro o fuera del ámbito de la migración.

## **Dos estudios de caso**

### *1. El comienzo, 1941-1942*

#### **Evidencia**

En el otoño de 1941, México y Estados Unidos iniciaron negociaciones sobre varios temas que fueron tratados como paquete, porque el gobierno mexicano vinculó su colaboración militar con Estados Unidos a una resolución de conflictos pendientes. Uno de los acuerdos a los que se llegó, en el verano de 1942, tuvo que ver con el reclutamiento, contratación y supervisión bilateral de trabajadores migratorios mexicanos. Para México, los objetivos más importantes probablemente fueron la resolución de su deuda externa —su pago se había suspendido durante la Revolución— y llegar a un acuerdo aceptable sobre la expropiación petrolera de 1938.

Estados Unidos obtuvo, a cambio de la resolución de estos asuntos pendientes, la colaboración militar mexicana en varios frentes. México permitió la participación de ciudadanos mexicanos en las fuerzas armadas norteamericanas; se instaló equipo en la península de Baja California para servir de alarma en caso de ataque y el gobierno mexicano permitió el transporte aéreo de personal y equipo militar norteamericano sobre territorio nacional. En mayo de 1942 México declaró la guerra al Eje. También en 1942 México y Estados Unidos negociaron un acuerdo comercial que se interpretó como favorable a la parte norteamericana e incluyó la exportación a bajo costo de materias primas mexicanas indispensables para el esfuerzo bélico. No cabe duda que la colaboración militar mexicana fue lo que más importó al gobierno de Estados Unidos.<sup>19</sup>

Cuando centramos nuestra atención en el renglón de la migración, encontramos que la iniciativa para el comienzo de los convenios de braceros provino del gobierno norteamericano, la cual, a su vez, se debió a las presiones de agricultores californianos y texanos para que Estados Unidos admitiera trabajadores agrícolas mexicanos. Algunos voceros de los agricultores viajaron también a la ciudad de México para comunicar al gobierno de México su interés en la contratación de braceros mexicanos; otros transmitieron sus opiniones al embajador de México en Washington. Los medios de comunicación hicieron del conocimiento público las opiniones de los agricultores, quienes hacían referencia a una aguda escasez de mano de obra.<sup>20</sup>

Hacia abril de 1942, empezó a fluir una corriente de trabajadores mexicanos a las oficinas consulares norteamericanas en México. A base de las noticias que habían escuchado o leído, éstos anticipaban, equivocadamente, que se estaban repartiendo visas para ir a trabajar en el campo en Estados Unidos. Otros mexicanos se empezaron a acumular en las ciudades fronterizas mexicanas del norte con la esperanza de poder cruzar legalmente a Estados Unidos; otros más se introdujeron sin documentos a territorio estadounidense.

<sup>19</sup> Blanca Torres, *Historia de la Revolución mexicana, 1940-1952; México en la Segunda Guerra Mundial*, México, El Colegio de México, 1979, pp. 32, 58-59, 77-78, 81-141, 154-160, 248-253.

<sup>20</sup> Johnny Mac McCain, "Contract labor as a factor in United States-Mexican relations, 1942-1947", tesis doctoral en historia, U. de Texas en Austin, 1970, pp. 1-10.

En abril de 1942 el gobierno norteamericano preguntó informalmente cuál sería la actitud del gobierno de México respecto al reclutamiento de trabajadores mexicanos. La respuesta, también informal, se interpretó en el sentido de que no habría oposición mexicana decidida a la emigración de trabajadores, pero sí se manifestaba una preocupación —reforzada por una inquietud del público expresada en los medios de comunicación del país— sobre las condiciones en las que serían empleados estos trabajadores.<sup>21</sup> Otra consideración que pesó en la actitud mexicana de cautela fue la preocupación de que, después de iniciar el reclutamiento, se llegara a repetir la repatriación masiva de trabajadores en la misma forma que se presentó durante los años de la Gran Depresión. En mayo de 1942 el presidente Manuel Ávila Camacho constituyó una comisión para estudiar el asunto, con el objeto de preparar una respuesta a la petición norteamericana anticipada. Esta comisión concluyó que “no habría una manera satisfactoria de impedir la entrada de jornaleros a Estados Unidos, ya que, si no pudieran ingresar por medios legales, lo harían clandestinamente en busca de mejores salarios. . . por lo que la comisión pensó que sería preferible colaborar en alguna forma que beneficiara en vez de perjudicar a la nación mexicana”.<sup>22</sup>

El embajador norteamericano, George Messersmith, recibió instrucciones de Washington el día 8 de junio y, de acuerdo con ellas, presentó su propuesta al secretario de Relaciones Exteriores mexicano, Ezequiel Padilla, pidiéndole que el gobierno de México no contestara inmediatamente respecto a las condiciones específicas que se proponían para la contratación de los trabajadores, sino a la idea general de la propuesta como medida de emergencia. Se le contestó a Messersmith que el gobierno de México se oponía a la emigración, en principio, pero que podría acordarla “como medida de emergencia” si Estados Unidos ofreciera las protecciones adecuadas y si ambos gobiernos establecieran una comisión mixta “con el fin de supervisar y controlar el movimiento” de trabajadores.<sup>23</sup> Se llegó a un acuerdo en julio y el intercambio formal de notas diplomáticas se efectuó el 4 de agosto de 1942.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 11-12.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 32; véase también, Richard B. Craig, *The bracero program; interest groups and foreign policy*, Austin, Texas, U. of Texas Press, 1971, pp. 43-45.

Buena parte de quienes han analizado estas negociaciones y el primer convenio sobre los braceros están de acuerdo en que sus términos fueron extraordinariamente favorables para México desde el punto de vista de su gobierno. Tal vez sea el más favorable de todos los convenios de braceros. Hay también acuerdo entre los analistas en que "México había negociado desde una posición de fuerza".<sup>24</sup>

Se acordó que el convenio bilateral sería el único medio para el empleo de jornaleros mexicanos en Estados Unidos; es decir, Estados Unidos renunciaba a su derecho de admitir a trabajadores mexicanos como no inmigrantes fuera del marco bilateral. El acuerdo encomendó al organismo llamado Farm Security Agency, del Departamento de Agricultura, la operación y supervisión del programa, en colaboración con organismos mexicanos. El convenio incorporó protecciones a los braceros que se encontraban en la Ley Federal del Trabajo mexicana vigente, de 1931; así, el transporte, manutención y repatriación de los trabajadores migratorios correría a cuenta de los patrones extranjeros. Además, se prohibía la discriminación contra trabajadores mexicanos. Se negó de antemano al estado de Texas el envío de trabajadores migratorios con el argumento de que se sabía que en esa zona se practicaba la discriminación racial en contra de los mexicanos. También se fijaron otras condiciones importantes: los trabajadores mexicanos no serían empleados por más de seis meses, se les pagaría el "salario prevaleciente" (y no menos de \$.30 de dólar por hora); los empleadores deberían pagar la subsistencia de los trabajadores en caso de que éstos tuvieran empleo durante menos del 75% del tiempo de su contrato.

Otras protecciones pueden calificarse más como concesiones simbólicas a la posición mexicana que como protecciones reales. Se instaba a los empleadores a proporcionar vivienda y sanitarios, servicios médicos y seguro médico y contra accidentes, "idénticos" a los proporcionados a trabajadores locales. Sin embargo, no existía legislación norteamericana que obligara al empleador a proporcionar estos servicios a ningún trabajador agrícola; las protecciones laborales existentes obligaban al empleador norteamericano a proporcionar algunos de estos servicios a trabajadores no agrícolas.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> McCain, "Contract labor as a factor in United States-Mexican relations", p. 32; véase también, Craig, *The bracero program*, pp. 43-45.

<sup>25</sup> Ernesto Galarza, *Merchants of labor; the Mexican bracero story*, San-

Cabe destacar cuatro elementos de la negociación del acuerdo. Primero, de la evidencia disponible queda claro que Estados Unidos no contempló la posibilidad de reclutar a trabajadores mexicanos unilateralmente y, de esta manera, aceptó un arreglo mediante el cual no podrían admitirse trabajadores mexicanos fuera del marco bilateral. Esta actitud no se explica por falta de autoridad legislativa para admitir trabajadores unilateralmente, pues, además, ya existía precedente al respecto: la contratación unilateral de braceros durante la Primera Guerra Mundial bajo la Ley de Inmigración de 1917, que seguía vigente en 1942.

Tenemos un segundo elemento en el hecho de que algunas condiciones del acuerdo tenían su origen en la legislación mexicana; la legislación laboral norteamericana era limitada y, en relación con los trabajadores agrícolas, de hecho no existía. Ciertas condiciones fundamentales del acuerdo —por ejemplo, la obligación del empleador del pago de transporte, manutención y gastos de reclutamiento— no encontraban sustento en el derecho laboral norteamericano. Esto, de hecho, colocó a los braceros mexicanos en la situación privilegiada de tener más protecciones que los trabajadores agrícolas norteamericanos.

Un tercer elemento por destacar es que el gobierno mexicano pudo insistir con éxito en que el gobierno de Estados Unidos se involucrara directamente en la supervisión y cumplimiento de los contratos de braceros. Dicho de otra manera, el papel gubernamental norteamericano bajo el convenio fue más allá de la revisión de documentos de trabajadores en el puerto de entrada, como ocurriría después de la Segunda Guerra Mundial, en otra fase de los convenios de braceros. Además, en el acuerdo de 1942 el gobierno de México pudo sugerir cuál de los organismos federales norteamericanos, la Farm Security Agency, administraría el convenio del lado norteamericano. (Las protestas airadas de agricultores, después, llevaron a que se enmendara el acuerdo en 1943 y se confiara la administración del convenio a otra oficina más orientada a los intereses de los granjeros.) Un último elemento que cabe destacar sería que México pudo vetar el envío de braceros a un estado entero —Texas— debido a la práctica en ese estado de la discriminación racial, y se reservó el derecho de prohibir el envío de braceros a condados de otros

---

ta Barbara, California, McNally and Loftin, 1964, p. 47; McCain, "Contract labor as a factor in United States-Mexican relations", pp. 30-31.

estados de la Unión Americana donde se presentaban problemas de este tipo.

### Análisis

El contexto del acuerdo migratorio de 1942 es una de esas situaciones interesantes en las que el poder de negociación del estado más débil, en términos realistas, parece relativamente superior en el renglón de una negociación específica. El hecho de que el acuerdo fue favorable para México parecería inclinar la balanza en favor del modelo II. Las interpretaciones históricas tienden a subrayar que Estados Unidos necesitaba trabajadores agrícolas mexicanos más de lo que México necesitaba enviar a sus ciudadanos al exterior, es decir se quedan en el plano de la mayor "sensibilidad" de Estados Unidos a la falta de envío de braceros.<sup>26</sup> Sin embargo, a la luz de los modelos que se han expuesto, considero que esa interpretación sería errónea e incompleta.

La migración de trabajadores en 1942 era pequeña (toda ésta de indocumentados); las "sensibilidades" de la interdependencia no se hubieran originado en la interrupción del flujo sino en los costos de oportunidad de no iniciarlo. ¿Podríamos hablar de "vulnerabilidad" de Estados Unidos en este renglón de la relación bilateral? Al analizar la situación con detenimiento, la respuesta parecería ser que no. Estados Unidos pudo haber obtenido trabajadores de otros países y, de hecho, durante la guerra reclutó a braceros de las Antillas inglesas, que fueron empleados en el este de Estados Unidos. Más importante aún, el gobierno mexicano no tenía control notable sobre la emigración de sus nacionales e, incluso, reconoció ese hecho cuando elaboró su respuesta a la petición norteamericana. Si se lo hubiera propuesto, Estados Unidos habría podido contratar trabajadores no inmigrantes unilateralmente con la rapidez necesaria, igual que lo había hecho durante la Primera Guerra Mundial, y de la misma manera que seguía admitiendo a inmigrantes unilateralmente.

Ilustra este último punto la reacción norteamericana posterior a la prohibición del envío de trabajadores a Texas. Es un

<sup>26</sup> Véase, por ejemplo, Manuel García y Griego, "The bracero policy experiment: U.S.-Mexican responses to Mexican labor migration, 1942-1955", tesis doctoral en historia, U. de California en Los Angeles, 1988, p. 113.

hecho que durante toda la Segunda Guerra Mundial no se enviaron trabajadores legalmente contratados a ese estado, pero los agricultores texanos no tuvieron dificultades insuperables para obtener mano de obra mexicana. El Servicio de Inmigración y Naturalización adoptó la práctica de expulsar, por introducirse ilegalmente, "solamente a aquellos trabajadores no dedicados a la cosecha de cultivos percederos".<sup>27</sup> Sin embargo, de todas formas los agricultores texanos siguieron presionando —sin éxito— para que el gobierno de México cambiara de posición, lo cual sugiere que la ausencia de trabajadores legalmente contratados sí tuvo algunos costos para Texas y que la falta de colaboración mexicana en el convenio general hubiera significado costos reales para Estados Unidos. Lo anterior sugiere que, si Estados Unidos hubiera sufrido costos de vulnerabilidad que pudiéramos atribuir a la negativa mexicana de enviar braceros, éstos hubieran sido bajos y tal vez desdeñables. A pesar de las apariencias, el poder explicativo del modelo II en el caso del resultado de la negociación del primer convenio bracero es, entonces, débil.

La explicación histórica usual de esta negociación sugiere que, si bien Estados Unidos pudo encontrar alternativas a los braceros mexicanos para suministrar mano de obra al campo norteamericano, no tenía alternativas a la colaboración militar del gobierno de México. De ahí que el resultado de la negociación del convenio de braceros no se explique por una vulnerabilidad norteamericana al veto mexicano de enviar trabajadores en momento de escasez de mano de obra, sino por la vulnerabilidad norteamericana a la falta de una colaboración mexicana en asuntos militares y de seguridad. Esta óptica subraya una pauta: la resolución de una serie de asuntos en 1941 y 1942, algunos más favorables a México, otros menos, refleja un poder de negociación amplio mexicano en otros renglones, no solamente en el de los braceros.

Así, tenemos que el modelo I ofrece una explicación más adecuada del resultado. Según este modelo, no son importantes las vulnerabilidades en renglones diversos, aunque la vulnerabilidad en el renglón de la seguridad puede tener más importancia. Es cierto que la asimetría de poder militar favorece a Estados

<sup>27</sup> Otey M. Scruggs, "The United States, Mexico and the wetbacks, 1942-1947" en *Pacific Historical Review*, vol. XXX, núm. 2 (mayo, 1961): 149-164.

Unidos, pero también es cierto que el ejercicio de presión —y en última instancia de fuerza— conlleva costos, incluso para el estado más fuerte. De ahí que quepa esperar que éste haría concesiones al estado más débil en una negociación sobre un tema secundario para obtener el resultado deseado en el tema de mayor importancia. La colaboración de México, sin duda, fue de mayor importancia para Estados Unidos que las condiciones en las que se reclutaron a trabajadores agrícolas.

Si bien el modelo I parece tener mayor poder explicativo, cabe subrayar dos matices. Primero, que el esquema de la interdependencia, que no niega la utilidad del realismo en las circunstancias en las que es adecuado, no tendría dificultad en asimilar este resultado. Cuando los temas de seguridad dominan la agenda bilateral —como efectivamente sucedió en la agenda mexicano-norteamericana en 1942—, cabe esperar que el enfoque realista tenga mayor poder explicativo que en otras circunstancias. Segundo, la vinculación de temas que planteaba nuestro modelo I fue a la inversa de lo que sucedió en las negociaciones México-Estados Unidos de 1942. Ambos modelos, que se centran en la estructura e ignoran el peso de la negociación, suponen que no tiene sentido que el estado débil vincule temas; la vinculación cabe dentro de la lógica del estado más fuerte. Evidentemente, ésta es una limitación de estos modelos que se pone al descubierto en este estudio de caso.

## 2. *El final, 1964-1974*

### Evidencia

En los primeros años de los sesenta, el reclutamiento de trabajadores mexicanos agrícolas se convirtió en tema político espinoso en Estados Unidos, sobre todo debido a la oposición de sindicatos, iglesias y otros grupos liberales que hicieron causa propia la protección de los trabajadores agrícolas migratorios en su país. Se alegaba, y no sin razón, que la contratación de braceros mexicanos presionaba a la baja los salarios en el campo y que los patrones utilizaban a los braceros como rompehuelgas. Estos grupos liberales propugnaron la terminación del acuerdo bilateral y en 1962 recibieron cierto apoyo del presidente John Kennedy cuando firmó la promulgación —ya que expresó graves reservas— de la legislación norteamericana que autorizaba

el gasto público federal para sostener la administración del convenio.<sup>28</sup>

No fue hasta principios de 1963 que se reunieron fuerzas suficientes para anular esta legislación en el Congreso. Al darse cuenta de que estaba en peligro la continuación del programa, el gobierno de México empezó a presionar para que el Congreso de Estados Unidos no dejara que venciera la ley que sostenía el acuerdo bilateral sobre trabajadores migratorios. El día 21 de junio de ese año, el embajador de México en Washington envió una nota diplomática al Departamento de Estado, en contra de la conclusión de los convenios, en la que argumentaba que, por sí sola, la terminación por Estados Unidos del acuerdo no detendría la emigración; continuaría dándose el fenómeno con la introducción ilegal de trabajadores. La nota indicaba que, si hubiera que terminar la contratación de trabajadores, el gobierno de México preferiría que se hiciera gradualmente, "con el fin de darle a México una oportunidad de absorber nuevamente los trabajadores que habitualmente han estado laborando en Estados Unidos y para evitar la crisis repentina que provocaría un aumento en la fuerza de trabajo nacional". El gobierno de México calculaba el número de trabajadores que tendría que absorber en 1964 en 200 000.<sup>29</sup> Esta petición mexicana sirvió para conseguir apenas un año de prórroga y el convenio terminó en diciembre de 1964.<sup>30</sup>

Si bien fue Estados Unidos quien tomó la iniciativa de terminar el acuerdo, este país no escapó a ciertos costos de ajuste después de 1964. La falta de braceros no pasó inadvertida en el sector agrícola norteamericano, especialmente en California. Sin embargo, algunos agricultores pudieron contratar trabajadores nacionales o extranjeros admitidos como inmigrantes; de hecho, un buen número de ex braceros mexicanos fueron admitidos como inmigrantes a mediados de los sesenta. También, durante 1965, 1966 y 1967, se contrataron entre 7 000 y 21 000 braceros unilateralmente bajo la legislación migratoria vigente para facilitar la transición a ciertos agricultores norteamericanos.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Craig, *The bracero program*, pp. 155-185.

<sup>29</sup> La nota se publicó en el diario de debates del Congreso norteamericano en agosto. La cita es una traducción al español del texto en inglés. El texto completo aparece en Kiser y Kiser, *Mexican workers in the United States*, pp. 120-123.

<sup>30</sup> Craig, *The bracero program*, pp. 186-187.

<sup>31</sup> Kiser y Kiser, *Mexican workers in the United States*, pp. 215-256.

En muchos casos, también, los agricultores tuvieron que reorganizar su forma de cultivar y cosechar para reducir los costos de una mano de obra más cara y menos predecible. Algunos agricultores incluso dejaron de producir lo que cultivaban e invirtieron su capital en otras actividades.<sup>32</sup> Estos "costos de ajuste" muestran la sensibilidad de Estados Unidos a una medida tomada por su propio gobierno. Sin embargo, jamás fueron los costos de una magnitud suficiente para que el gobierno norteamericano titubeara en su decisión o diera muestras de dar marcha atrás.

Algo que facilitó la transición para los agricultores, desde luego, fue el hecho de que muchos contrataran a indocumentados. La predicción del embajador mexicano, en junio de 1963, se hizo realidad. Esta migración encontró ciertos frenos, ya que las autoridades migratorias estadounidenses aumentaron el número de expulsados en los años posteriores al último convenio. Sin embargo, no cabe duda que el flujo de indocumentados, en parte, sustituyó al de los braceros de antaño. En muchos casos, de hecho, eran los mismos mexicanos que habían trabajado legalmente bajo contrato.

Para emprender mejor el análisis que se presenta a continuación, convendría tener una buena estimación de los costos de ajuste para México de la decisión norteamericana de 1964. Podríamos decir, sin embargo, que el *comportamiento* del gobierno de México en 1964 y 1965 era el de un estado relativamente débil, obligado a aceptar los costos impuestos por el más fuerte, y que estimaba que esos costos podrían ser muy altos. Así, tenemos que hubo un esfuerzo diplomático intenso por renovar los convenios de braceros. En el encuentro de los presidentes Gustavo Díaz Ordaz y Lyndon Johnson de noviembre de 1964, por ejemplo, el primero planteó esta idea al segundo, sin éxito. También, se aceleró una decisión de crear una zona que estuviera libre de ciertas restricciones en la frontera del norte para atraer maquiladoras; el propósito era "importar empleos", puesto que no se podía "exportar trabajadores" legalmente. En su primer informe a la nación, en septiembre de 1965, Díaz Ordaz hizo referencia a los efectos económicos adversos de dos cambios de política de Estados Unidos: uno, las medidas norte-

<sup>32</sup> David Runsten y Phillip LeVeen, *Mechanization and Mexican labor in California agriculture* (Monographs in U.S.-Mexican Studies, 6). San Diego, California, UCSD Program in U.S.- Mexican Studies, 1981, pp. 75-111.

americanas tomadas para detener el deterioro de su balanza comercial; otro, la terminación del convenio de braceros.<sup>33</sup> Durante 1964 y 1965, los intentos mexicanos por asimilar el golpe de la terminación del convenio suponían que éste equivalía al cierre de una “válvula de escape” para el desempleo nacional y que la absorción de los braceros conllevaría una crisis nacional.

Sin embargo, pueden cuestionarse los supuestos del gobierno mexicano y de los efectos que tuvieron algunas de sus medidas para aminorar el golpe. No hay evidencia de que la absorción de braceros haya presentado las dificultades que esperaba este gobierno. Tal vez esto se deba, en parte, a que continuó la emigración en forma indocumentada. Además, cabe dudar que el impulso a la creación de maquiladoras aliviara directamente los efectos adversos de tener que absorber algunos braceros al mercado de trabajo nacional, ya que los empleos creados en la frontera fueron pocos inicialmente y los empleados fueron residentes locales —mujeres jóvenes principalmente— y no campesinos mexicanos del centro norte del país.

No por esto dejó de insistir el gobierno de México en renovar los convenios de braceros. El crecimiento de la migración de indocumentados —evidente para cualquier observador a fines de los sesenta— menguaba la necesidad de un convenio para dar salida a esa “válvula de escape” considerada tan necesaria, pero se consideraba importante asegurar que no se cerrara la válvula de manera repentina; además, convendría un convenio para legalizar el flujo migratorio. En el año fiscal 1970, cuando Luis Echeverría asumió la presidencia, el Servicio de Inmigración de Estados Unidos expulsó a 277 000 indocumentados; en 1974, esa cifra alcanzó los 710 000.

En varios de sus informes a la nación, Echeverría hizo referencia a los intentos por obtener un convenio con Estados Unidos y explicó que su propósito sería regular la migración de trabajadores y obtener garantías de protección de sus derechos.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Angel Rogerio Cadena, “México y Estados Unidos ante los trabajadores agrícolas migratorios, 1942-1986”, tesis de licenciatura en relaciones internacionales, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1989, pp. 51-52; García y Griego, “The importation of Mexican contract laborers”, pp. 77-78.

<sup>34</sup> Rogerio Cadena, “México y Estados Unidos ante los trabajadores agrícolas migratorios”, pp. 52-56; Kiser y Kiser, *Mexican workers in the United States*, p. 196.

El supuesto, obviamente, era que la situación de los braceros legalmente admitidos sería mejor que la de los indocumentados.

La ofensiva diplomática de Echeverría tuvo fruto en 1974, cuando Estados Unidos al fin se interesó por abrir negociaciones. Sin embargo, Echeverría pronto dio marcha atrás e informó al presidente Gerald Ford, en su reunión de octubre de 1974, que México ya no tenía interés en tal convenio.

Se han señalado dos razones para este cambio de posición mexicana; de hecho, ambas son factibles. Una ha destacado el interés norteamericano por vincular estas negociaciones con otras relacionadas con los depósitos de petróleo recién descubiertos, ya que la importación de petróleo mexicano era una alternativa atractiva a la importación tan voluminosa de petróleo de países de la OPEP. (Curiosamente, el gobierno de Estados Unidos en un momento temprano supo de los primeros hallazgos de depósitos de petróleo, mucho antes de que éstos se comunicaran al público mexicano.) La otra razón tiene que ver con un cambio de objetivos del presidente mexicano a raíz de una reunión que tuvo con don Ernesto Galarza, en la que éste le persuadió de que un convenio de braceros no proporcionaría necesariamente, de manera efectiva, el tipo de protecciones laborales que buscaba Echeverría. Cuando éste explicó su decisión en su informe de septiembre de 1975, no hizo referencia a la primera pero sí a la segunda razón.<sup>35</sup>

## Análisis

Si bien la decisión de Estados Unidos en 1964 de dar por concluido el convenio de braceros puede entenderse como una im-

<sup>35</sup> Jorge A. Bustamante, "Mexican migration: the political dynamic of perceptions" en Clark W. Reynolds y Carlos Tello (comps.), *U.S.-Mexico relations; economic and social aspects*, Stanford, California, Stanford U. Press, 1983, pp. 268-273; Kiser y Kiser, *Mexican workers in the United States*, pp. 124-126; Rogerio Cadena, "México y Estados Unidos ante los trabajadores agrícolas migratorios", pp. 57-59; Carlos Rico, "Punishing friends? Mexican migration and U.S.-Mexican relations, 1965-1986", trabajo inédito, El Colegio de México, 1988; James W. Wilkie, "Conflicting 'national interests' between and within Mexico and the United States" en Carlos Vásquez y Manuel García y Griego (comps.), *Mexican-U.S. relations; conflict and convergence*, Los Angeles, California, UCLA Chicano Studies Research Center Publications y Latin American Center Publications, 1983, p. 30.

posición del más fuerte al más débil, de acuerdo con el modelo I, es más útil analizarlo dentro de un esquema de interdependencia estructural. La decisión unilateral de no reclutar más trabajadores mexicanos surgió del proceso político interno norteamericano y se tomó a pesar de lo que pudiera costarle a México. El comportamiento de ambos gobiernos se explica mejor como un intento de reducir costos que como una lucha tradicional de poder entre estados. A diferencia del caso de la negociación de 1942, los asuntos militares o de seguridad no tuvieron ningún peso.

La conclusión de los convenios de braceros muestra claramente que Estados Unidos no era vulnerable a la interrupción de este flujo. Como era de esperarse, el gobierno norteamericano tomó medidas con el fin de hacer menos difícil la transición para los agricultores que dependían de la mano de obra de braceros. Sin embargo, tampoco ejerció un control adecuado de su frontera, lo cual facilitó tal vez la transición, pero fue una consecuencia no deseada de esa decisión. De hecho, en otro sentido de costo que el de la vulnerabilidad, uno de los "costos" de la terminación unilateral de los convenios fue la sustitución de los braceros por indocumentados. En otros términos, en 1965 Estados Unidos obtuvo el objetivo político deseado y lo impuso al gobierno de México, pero a costa de perder el control del flujo transnacional de trabajadores migratorios.

Si Estados Unidos sabía que no era vulnerable a la interrupción de la migración de braceros, México pensaba que él sí lo era. Si bien los hechos parecen haber demostrado lo contrario respecto a México, no cabe duda que el gobierno, en 1964 y 1965, pensó que se le cerraba la "válvula de escape" y que habría que hacer lo posible para buscar alternativas. Así, tanto el comportamiento de Estados Unidos como el de México de ajustarse al cambio y a los costos que implicaba el fin del programa bracero, en 1964 y 1965, son más entendibles dentro del esquema del modelo II.

El conflicto bilateral de 1974 fue el otro lado de la moneda. Los intereses de México cambiaron entre 1964 y 1974. Con el paso del tiempo había quedado claro que este país no era vulnerable a un esfuerzo norteamericano por controlar el flujo de indocumentados; un convenio, entonces, no era indispensable para mantener abierto lo que el gobierno consideraba "válvula de escape" para la economía mexicana. Eran las condiciones inadecuadas de trabajo de los indocumentados el problema; su

ingreso ilegal también planteaba una serie de problemas de protección a los derechos de estos trabajadores.

La decisión mexicana de negarse a negociar el acuerdo de braceros que había venido pidiendo, parece haberse sustentado en razones de costo político. Por un lado, el costo de un convenio, en 1974, habría sido muy alto para México. Echeverría propugnaba su plan de un nuevo orden económico internacional, y el apoyo de los países de la OPEP era importante para su esquema. No tenía sentido echar por tierra ese apoyo, a cambio de un acuerdo que —según información de Galarza— no satisfaría los propósitos mexicanos. Por otro lado, los convenios no eran necesarios para asegurar que se mantuviera abierta la “válvula de escape”, porque Estados Unidos había demostrado ampliamente, entre 1965 y 1974, que no quería o no podía ejercer control efectivo sobre la migración. La apreciación de que México era vulnerable a una interrupción del flujo se modificó sustancialmente.<sup>36</sup>

La decisión norteamericana de plantear la negociación de braceros en 1974 también obedeció a consideraciones de costos. En ese momento, Estados Unidos era vulnerable a la política de la OPEP en materia de energéticos. La búsqueda de un convenio bilateral sobre trabajadores migratorios, aparte de cualquier mérito propio que pudo haber tenido, abría la puerta a la negociación más importante: el acceso al petróleo mexicano.

El conflicto bilateral de 1974 pone al descubierto serias limitaciones del modelo I. El estado fuerte no pudo imponerle al débil una decisión de colaborar en materia energética. Tampoco pudo inducirlo a esa colaboración ofreciéndole concesiones en otros ámbitos de la relación bilateral. No hubo exportaciones mexicanas de petróleo en gran escala hasta que se volvieron necesarias por razones económicas y políticas internas.

El modelo II, en cambio, parece explicar adecuadamente los resultados del conflicto y los cambios de posición de ambos gobiernos entre 1964 y 1974. Estados Unidos no expresó interés en ningún convenio hasta que pensó poder obtener algo de valor a cambio. El costo para este país, sin embargo, no hubiera sido nulo: hay que tomar en cuenta que un nuevo convenio de braceros en 1974 hubiera provocado resistencia por parte de los mismos grupos que se opusieron a otras propuestas de ley migrato-

<sup>36</sup> Esta línea de análisis se benefició por los comentarios del profesor Carlos Rico.

ria en los años setenta. La falta de interés mexicano en ese acuerdo en 1974 coincide con la evaluación de que México no era vulnerable a la falta de un mecanismo regulatorio para el envío de braceros. Por último, la evidente incapacidad del gobierno de Estados Unidos de ejercer un control mínimo sobre la corriente migratoria de indocumentados planteaba un bajo costo a la negativa mexicana de entablar negociaciones.

## Conclusión

Karl Popper dice que hay que hacer intentos de falsear teorías; Kenneth Waltz, que hay que elegir pruebas difíciles. Lo anterior no ha sido ni una cosa ni la otra, sino más bien un esfuerzo más modesto. Con estos esfuerzos no se puede aceptar ni rechazar un modelo teórico derivado de la interdependencia, pero sí se puede mostrar que puede tener utilidad.

El ejercicio presentado aquí, desde el punto de vista teórico, es limitado. El modelo II no es el más típico de los modelos de interdependencia; de hecho, en un trabajo posterior convendría desarrollar otro modelo que tomara en cuenta otros elementos de la interdependencia compleja. Un modelo como ése podría destacar no solamente que el estado más débil (en el sentido realista) puede ganar un conflicto por ser el más fuerte en el renglón de la negociación específica, sino también que éste dispone de recursos para compensar la estructura de poder que le desfavorece: puede adoptar una estrategia de negociación más adecuada, concentrar sus esfuerzos con más eficacia que el estado fuerte para prevalecer en el conflicto, o formar alianzas "transgubernamentales" o transnacionales para frustrar las políticas del estado más fuerte. De acuerdo con la metáfora del juego de poker, la explicación del modelo II se concentra en el valor de las cartas y fichas que tienen los actores al iniciar el juego, en tanto que un modelo de interdependencia más completo incorporaría también datos sobre la forma en que los actores juegan sus cartas.

Los dos casos estudiados —el comienzo y el final de la época de los convenios de braceros— subrayan cuánto más compleja es la realidad que los modelos teóricos y cómo éstos pueden, tal vez, simplificarla demasiado. La interpretación del primer caso, por ejemplo, depende primordialmente de si se ve la negociación del convenio de braceros en forma aislada o si se

toma en cuenta que formó parte de una estrategia de negociación amplia. La interpretación del segundo caso —la fase de 1974—, también se complica por el intento norteamericano de vincular el tema del petróleo y el de trabajadores migratorios. Ninguno de los casos de vinculación de temas —el de seguridad militar y migración en 1942, el de energéticos y migración en 1974— se explica satisfactoriamente por los modelos I y II.

Este ejercicio, sin embargo, confirma que vale la pena derivar hipótesis empíricamente verificables de un marco de interdependencia estructural —aun cuando el análisis de estructura deja fuera el peso de la negociación—, porque subraya que, con frecuencia, los resultados de una negociación pueden explicarse por el peso relativo de varios costos políticos para el estado y que estos costos a veces son mayores para el estado más fuerte en términos generales. Los conflictos mejor explicados por el modelo II —la conclusión de los convenios, en 1964, y el final, en 1974— fueron casos en los que de hecho no hubo negociación sino decisiones unilaterales y esfuerzos de la otra parte de buscar alternativas. Tal vez por el hecho de que faltara explícitamente el proceso de negociación, la explicación estructural pareciera suficiente para explicar las decisiones gubernamentales y su comportamiento al intentar reducir los costos. Cabe subrayar que en este último estudio de caso, fue adecuada la explicación estructural, pero solamente cuando se basó en las relativas vulnerabilidades en el renglón o renglones de negociación; es decir funcionó el modelo II, no el I.

Corroboramos, en efecto, las hipótesis del enfoque de la interdependencia. Cuando la colaboración militar y los asuntos de seguridad están en primera plana de la agenda bilateral como estuvieron durante la negociación del primer convenio de braceros en 1942 los resultados de la negociación se explican mejor por medio de un modelo (el I, en este caso) que se base en la estructura de poder de la relación bilateral en su conjunto. Las vulnerabilidades en el tema específico no tienen peso determinante. Cuando el contexto del conflicto bilateral se acerca al polo opuesto del realismo —a las circunstancias de la interdependencia compleja— funciona mejor un modelo (el II, en este caso) que se base en la estructura de poder en el renglón donde se ubica el tema negociado. Las diferencias generales de poder no tienen un peso determinante.

La explicación estructural que se centra en el tema específico de negociación tiene, además, otras virtudes desde el punto

de vista del estado más débil en términos generales. Las hipótesis de la interdependencia estructural son menos estáticas que las derivadas de un modelo que centra en la estructura de poder la relación en general. Estos marcos, considero, ofrecen algunas posibilidades de ubicar, aunque tal vez no de medir con precisión, los espacios de negociación que tiene México frente a su vecino y aprovecharlos mejor. Esto queda demostrado en el renglón de la relación bilateral de la migración, pero también ofrece posibilidades en el análisis de otros renglones.

Cualquier explicación de los resultados de un conflicto bilateral México-Estados Unidos basada en el realismo estaría centrada en la diferencia brutal de poder entre estos dos países. Esa diferencia de poder es muy real —no la negamos—, pero el hecho es que los resultados de conflictos entre desiguales no siempre son benéficos para el más poderoso. Además, la diferencia está en que el Estado mexicano aproveche las ventajas estructurales a su favor en un tema dado.



# LAS NEGOCIACIONES DE GAS NATURAL ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS Y LA UTILIDAD DEL ENFOQUE DE LA INTERDEPENDENCIA

GUSTAVO VEGA C.

## Introducción

Entre 1977 y 1979 México y Estados Unidos entablaron una serie de negociaciones sobre los términos de venta para que el gobierno de México suministrara gas natural a través de un gasoducto a empresas particulares de Estados Unidos. Basándose en esta negociación bilateral, este estudio se propone analizar la utilidad de la literatura sobre la interdependencia para explicar el resultado de las negociaciones entre Estados poderosos y débiles. Los cambios súbitos que se dieron en la economía mundial a consecuencia del derrumbe, en 1971, del acuerdo de Bretton Woods y, más aún, de la crisis del petróleo en 1973 propiciaron un diálogo diferente entre los países avanzados y los países en desarrollo con objeto de encontrar un régimen adecuado para el comercio de recursos naturales. Esta nueva realidad afectó las ya complejas relaciones entre México y Estados Unidos cuya frontera de más de 3 000 kilómetros separa claramente al mundo desarrollado del mundo en desarrollo.

En la primera parte de este capítulo se examinan los cambios que se propiciaron en el sistema internacional a raíz de la crisis de los energéticos. En seguida, se hará una breve reseña del contexto interno de cada país que sirvió de trasfondo a las negociaciones y a las características del comercio internacional de gas natural. A continuación se hará un resumen de las negociaciones y un análisis de los factores que determinaron la posición de cada país en las mismas. Finalmente, se buscará mostrar la utilidad de la literatura sobre la interdependencia para entender el resultado de las negociaciones.

## **El régimen internacional de posguerra y la crisis de los energéticos**

No cabe duda que el régimen internacional que se formalizó en los acuerdos de Bretton Woods inicia su transformación a raíz de los acontecimientos ocurridos a principios de los años setenta. En 1971 ante el problema de la inflación externa y los altos déficits en la cuenta corriente, el presidente Nixon devaluó el dólar, impuso un impuesto del 10% a todas las importaciones y anunció que Estados Unidos ya no mantendría la relación fija dólar-oro para equilibrar las cuentas internacionales. El nuevo régimen de flotación de los tipos de cambio que resultó de los subsiguientes acuerdos "smithsonianos" (a los que llegó el grupo de los 7) sirvió para reforzar otras tendencias que acometían contra el predominio de Estados Unidos en el sistema bipolar. El retiro traumático de Vietnam entre 1973 y 1974 señaló los límites del poder de Estados Unidos, al mismo tiempo que Japón, crecientemente fortalecido, la Comunidad Económica Europea (CEE) y los países de nueva industrialización (NICs) vaticinaban el surgimiento de un orden internacional más complejo y multipolar.

La crisis de los energéticos estalló en ese momento de cambio en 1973. Aunque la OPEP desde su fundación en los años sesenta había buscado coordinar las exportaciones para determinar los precios internacionales del petróleo, fue la guerra de Yom Kippur en octubre de 1973 el catalizador para que se lograra ese objetivo. Además los acuerdos "smithsonianos" produjeron el espacio financiero para que los precios pudieran elevarse en términos nominales. El precio tope (en dólares) del petróleo crudo se disparó de 1.39 por barril en 1970 a 2.70 en 1973 y a 10.46 en marzo de 1974.<sup>1</sup> Cada país, según el monto neto de su comercio petrolero, su capacidad para conservar y/o sustituir el petróleo, y su situación económica, sintió de manera diferente el impacto de estas alzas. Las alzas fueron financiadas en cantidades crecientes y con mucha dificultad por medio del reciclaje de "petrodólares" en los mercados de "eurodólares".

En virtud de la gran dependencia de Estados Unidos de las

<sup>1</sup> Robert J. Lieber, "American Diplomatic Response to the 1973-1974 Energy Crisis", Case Study prepared for the J. Howard Freedom, *Trust Diplomatic Training Project*, agosto de 1988, pp. 8-19.

importaciones de petróleo, la crisis tuvo un fuerte impacto sobre este país. Entre 1973 y 1977 las importaciones petroleras aumentaron del 36 al 47% del consumo total. Los aumentos de precios en el contexto de una creciente inflación interna e internacional, agudizaron la sensación de crisis en Estados Unidos: preocupaba en forma especial la cuestión de los suministros de energéticos dada la relación entre la actitud de la OPEP y la situación volátil del Medio Oriente.

En contraste con el ambiente pesimista de Estados Unidos, México comenzaba a asimilar la gran oportunidad histórica que le daba la crisis de energéticos. Desde fines de la segunda década de este siglo las empresas extranjeras exportaban grandes cantidades de petróleo mexicano. En 1938 se tomó la importante medida de nacionalizar las empresas petroleras y orientar la producción hacia necesidades internas del país. El rápido crecimiento del mercado interno y la reducida inversión hecha en exploración y producción condujo a aumentar la importancia de algunos productos petroleros en los años setenta. Para entonces ya se sabía que existían grandes yacimientos inexplorados y la crisis de energéticos de 1973 propició la exploración a gran escala, que se inició en 1974.

### **La situación interna en México y Estados Unidos**

En 1976 comenzó en México el sexenio del presidente López Portillo en medio de una profunda crisis financiera y política. El gobierno del presidente Echeverría que en su fase final se vio asediado por problemas de inflación, fuga de capitales, conflictos con algunos grupos empresariales y rumores de golpe de Estado, había legado al nuevo gobierno una reciente devaluación del peso y una deuda pública externa que se había quintuplicado durante el sexenio hasta alcanzar la cifra de 20 000 millones de dólares que obligaba a un pago anual de intereses equivalentes a la suma de 1 070 millones de dólares para una economía cuyo producto nacional bruto anual equivalía entonces a 79 000 millones de dólares.<sup>2</sup>

En su toma de posesión el presidente López Portillo hizo

<sup>2</sup> Mario Ojeda, *El surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986.

alusión a nuevos enfoques y a la nueva ruta que tomaría el país en su sexenio. El petróleo sería el símbolo y la realidad de soluciones a corto plazo, y la prosperidad a largo plazo. Ese mismo mes el presidente anunció que habían sido descubiertos nuevos yacimientos de gas y de petróleo en el sureste de México, elevando las reservas de 11.6 a 16 mil millones de barriles de petróleo. Con este anuncio se puso en marcha un plan sexenal de inversión de 15 000 millones de pesos para exploración y desarrollo que debería de convertir a México en el cuarto país exportador de petróleo. Con todo, diversos factores entre los que destacan la inestabilidad de la situación económica mexicana, la condición volátil del mercado internacional del petróleo, y la todavía incierta magnitud de las reservas de petróleo y de gas hicieron que una atmósfera de crisis y de incertidumbre prevaleciera en México durante todo 1977.

En Estados Unidos, la cuestión energética se mostraba igualmente incierta e inestable. El presidente Carter, quien había tomado posesión en enero de 1977, tuvo que enfrentar de entrada una fuerte demanda popular que exigía la resolución del peor déficit de gas natural en la historia de Estados Unidos y una fuerte presión pública para reducir el volumen creciente de importaciones de petróleo. Estas dos preocupantes tendencias hicieron que la elaboración y puesta en práctica de un plan nacional de energía se volviera una de las más importantes prioridades del gobierno de Carter durante los dos primeros años de su administración; según las propias palabras del presidente Carter, la cuestión de los energéticos tenía una prioridad "moralmente equivalente a un caso de guerra".

Una de las principales quejas del presidente Carter durante este periodo fue la fragmentación del poder en materia de política energética. La planeación global requería la centralización de la autoridad sobre las cuestiones energéticas. A fin de alcanzar este objetivo y de elaborar el plan nacional de energía en un plazo de noventa días se creó el Departamento de Energía (DOE) y para dirigirlo se nombró a un político y administrador experimentado, el señor James Schlesinger. Aunque el señor Schlesinger cumplió su misión en el plazo convenido, el plan nacional de energía (PNE) provocó desde su promulgación una gran controversia. Algunas de las principales críticas que se le hicieron a este plan, que propugnaba por una orientación conservadora fueron: que exageraba la crisis energética, que no ofrecía suficientes incentivos para los productores de energía y que no al-

canzaría sus objetivos. El Congreso bloqueó al PNE y el futuro de la política energética permaneció incierto en 1977.

### **Principales características del comercio internacional de gas natural**

Una de las características centrales del comercio de gas natural es que requiere de cierto tipo de negociaciones. El metano aún en la actualidad se comercia basándose en acuerdos bilaterales que varían considerablemente unos de otros. La comercialización de la mayor parte de los productos se rige por las condiciones del mercado internacional pero en el caso del gas ni existe un mercado internacional integrado ni tampoco un precio internacional que pueda servir de referencia. Por ejemplo, antes de la caída del Sha, Irán le vendía gas a la Unión Soviética a menos de 50 centavos de dólar por cada mil pies cúbicos (mef). En 1977, Indonesia ofreció gas a Estados Unidos a 3.54 dólares por mef para empezar, al tiempo que le ofrecía gas a Japón a 5.00 dólares por mef.<sup>3</sup>

Además del precio inicial y de la cantidad, hay otras opciones en los contratos de compraventa de gas. Una es que los vendedores generalmente buscan establecer una cláusula de "tome o pague". El alto costo de la inversión de capital requiere un compromiso de suministros y mercados a largo plazo a fin de garantizar adecuadamente la recuperación de la inversión y la utilización a toda capacidad de las instalaciones durante su vigencia. Las cláusulas de "tome o pague" hasta cierto punto benefician al proveedor; el nivel de beneficios depende de la forma en que se escalonen los precios, o sea de la forma en que se hagan ajustes en el precio del gas durante la vigencia del contrato.

En relación con el régimen para venta de gas, a México le interesaba que se le reconociera un sobreprecio a un recurso escaso y no renovable. Este punto de vista era congruente con el interés general del país en un régimen comercial internacional que le atribuya un alto valor a los productos primarios. La manera obvia de establecer este sistema era vinculando el precio del gas natural al valor energético equivalente de otros combustibles.

<sup>3</sup> USDOE/ERA, *Opinion Number One on the Importation of LNG from Indonesia*, 30 de diciembre de 1977, pp. 344 en adelante.

Ya en 1973 Canadá había explorado la posibilidad de fijar un precio para el gas equivalente al del petróleo pero renunció a esta pretensión por el temor de perder el mercado estadounidense. En junio de 1977 Abu Dhabi propuso, y Japón aceptó, un acuerdo para que el primero suministrara al segundo dos millones de toneladas de gas natural licuado (LNG) por año al mismo precio que el crudo Murbán puesto en el punto de entrega.<sup>4</sup> Este acuerdo sentó un precedente para numerosos contratos que fueron debidamente sometidos a las autoridades reguladoras en los mismos términos o en términos parecidos. En octubre de 1977 el comité de gas de la OPEP se reunió para discutir una propuesta de Argelia, Irán y Venezuela para ponerle fin a la histórica "subvaluación" del gas, fijando el precio del metano a la par o aún arriba del equivalente calórico de los sustitutos del petróleo.<sup>5</sup> De esta manera, la falta de un régimen internacional de precios se compensaría con la presencia de un mercado internacional de petróleo.

Para Estados Unidos la primera consideración con relación a un posible nuevo régimen era conciliar sus políticas internas y externas. En el proceso de elaboración del complejo plan nacional de energía (NEP) que se estaba llevando a cabo se habían ido precisando directrices la compra de gas natural de importación. Una de ellas era que había que evitar que se vincularan los precios del gas natural con los equivalentes del petróleo por dos razones. Una porque, los precios del petróleo a mediados de los años setenta se encontraban cada vez más controlados por la OPEP que por el mercado libre. De vincularse el gas al petróleo aumentaría la dependencia de Estados Unidos. Otra razón era que Estados Unidos había desarrollado un complejo régimen de políticas internas que vinculaban los precios del gas a los costos de producción y distribución más que a las condiciones de mercado mundial. Por lo tanto, un régimen de importaciones de gas ni debía interferir con la estructura interna de precios ni desalentar el crecimiento de la producción nacional de gas.

<sup>4</sup> "Abu Dhabi: LNG Export Begin", *Petroleum Economist*, 44, junio de 1977, p. 240.

<sup>5</sup> *Petroleum Intelligence Weekly*, 31 de octubre de 1977, p. 5.

## La primera fase de las negociaciones

Con ese trasfondo de incertidumbre en las políticas energéticas de México y Estados Unidos y en el régimen del comercio internacional de gas natural, Pemex inició pláticas en febrero de 1977 con un consorcio de seis compañías estadounidenses proveedoras de gas para discutir la posibilidad de exportar a Estados Unidos grandes cantidades de gas natural a través de un gasoducto. México solicitó en un principio el tratamiento de "nación más favorecida", lo cual implicaba un precio "igual al que se paga por el gas que se vende en Estados Unidos, sin importar su lugar de origen". Durante las negociaciones con las compañías los representantes mexicanos retiraron esa condición. Las compañías y Pemex formaron un memorándum de entendimiento en agosto en que se acordaba que el precio fuese fijado de acuerdo con el valor del petróleo número 2, puesto en puerto de Nueva York. La vigencia del contrato sería de seis años, y mediante una cláusula de "tome o pague", se obligaba a las compañías de gas estadounidenses a pagar por las cantidades contratadas aunque éstas no se comercializaran en fechas determinadas.

El Ejecutivo fue el primero en manifestar su inconformidad con el precio que se proponía, pero el primer conflicto se tuvo con el Congreso de Estados Unidos.<sup>6</sup> Con base en el memorándum de agosto, México había obtenido promesas de préstamo del Export-Import Bank de Estados Unidos para financiar la construcción de un gasoducto que llevara gas de los nuevos yacimientos en el sudeste de México hasta la frontera con Texas, y desde allí se distribuyera por la red del sistema de distribución de gas de Estados Unidos. En forma rutinaria el Exim Bank informó del hecho al Subcomité de Finanzas Internacionales del Comité de Banca del Senado (Senate Banking Committee), manifestando que de no presentar el Comité ninguna objeción en los siguientes veinticinco días, el Banco procedería a otorgar el préstamo.

Un mes después de haberse recibido el informe el senador Adlai Stevenson III (representante demócrata del estado de Illinois), presidente del Subcomité de Finanzas Internacionales pre-

<sup>6</sup> Las advertencias a los funcionarios mexicanos se les hicieron el 27 y el 29 de junio y nuevamente el 15 de julio. Véase Senate Committee on Energy and Natural Resources, México: *The Promise and the Problems of Petroleum*, Nonagésimo sexto Congreso, Primera sesión, 1979, Apéndice D.

sentó una resolución en la que se objetaba el precio por considerar que "no era razonable", y en la que se afirmaba que de autorizarse el contrato se podía "sentar un precedente peligroso para los precios de otras importaciones de energéticos a Estados Unidos". El senador Stevenson propuso además que el Congreso sugiriera al Exim Bank que detuviera la operación con Pemex a menos que el titular del DOE le asegurara al Congreso que consideraba el precio acorde con los que regían en el mercado en ese momento.<sup>7</sup>

La inesperada resolución del senador Stevenson provocó fuertes críticas en México y en Estados Unidos, además de una carta que dirigió Jack Ray, presidente de Tenneco (la compañía principal del consorcio estadounidense) al senador Stevenson en la cual le señalaba la importancia de los préstamos de Exim Bank para las exportaciones de Estados Unidos, y le aconsejaba que no politizara esos préstamos. Al mismo tiempo, el senador Lloyd Bentsen (representante demócrata del estado de Texas) afirmó que la resolución constituía un intento vulgar de coerción económica, afirmación que tuvo mucha difusión en los periódicos de México.<sup>8</sup>

En respuesta a la resolución de Stevenson, Jorge Díaz Serrano, director de Pemex manifestó que México "no modificaría sus precios de exportación de gas natural" y que seguiría adelante con la construcción del gasoducto.<sup>9</sup> Pero oficialmente se daba a conocer que éste sería para uso interno del país, pese a que con anterioridad se había dicho oficialmente que se trataba de un "excedente" que no le hacía falta a México.<sup>10</sup>

En un ambiente de gran controversia en los dos países se reunió un grupo mixto de representantes del Departamento de Estado y del DOE con representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Pemex, para buscar una fórmula de compromiso. Como alternativa a la propuesta de Pemex, los negociadores de Estados Unidos propusieron que México recibiera el

<sup>7</sup> U.S. Congress, *Congressional Record*, 19 de octubre de 1977, pp. S17379-71.

<sup>8</sup> *Excélsior*, 4 de noviembre de 1977.

<sup>9</sup> "Senator Setevenson's comments on Pemex gas prices spark Mexican resentment", *Platt's Oilgram*, 28 de octubre de 1977.

<sup>10</sup> Véase por ejemplo la declaración del ministro de Sepanal José Andrés de Oteyza F., publicada en "Mexico says it doesn't need U.S. to buy gas", *Platt's Oilgram*, 28 de octubre de 1977.

precio anunciado de 2.60 dólares por mcf, pero sólo en 1979, después de que hubiesen fluido grandes cantidades de gas por el gasoducto terminado. Entre tanto, se aplicaría el precio de 2.16 dólares. Esta contrapropuesta representaba una ventaja para el gobierno de Carter, ya que de subir considerablemente el precio del petróleo Número 2 en el ínterin, como se esperaba, la propuesta del DOE y del Departamento de Estado de hecho anularía la cláusula de precios escalonados del memorándum de agosto. Pero aunque la contrapropuesta fue "considerada de manera activa y positiva por parte de ciertos funcionarios mexicanos",<sup>11</sup> no fue aceptable para Díaz Serrano y López Portillo, y terminó por ser rechazada.

Hubo una nueva serie de pláticas en diciembre de 1977, pero éstas también fracasaron al rechazar Schlesinger, en forma cortante, según se dijo, los términos del memorándum de agosto, manifestando que "de ninguna manera Estados Unidos pagaría más por el gas mexicano que lo que ya venía pagando por el gas canadiense". El 30 de diciembre, durante una reunión con las compañías gaseras estadounidenses, el secretario hizo su ya famosa y poco diplomática declaración de que "tarde o temprano" los mexicanos acabarían por venderle su gas a Estados Unidos.<sup>12</sup>

Los funcionarios mexicanos respondieron en el mismo tono. "Si supone el señor Schlesinger" dijo Díaz Serrano, que tarde o temprano habremos de llegar a un acuerdo, estamos dispuestos a esperar dos o tres años, porque en última instancia, el gas lo utilizaremos en nuestro país".<sup>13</sup> Se le dio aviso a Teneco de que no se renovarían el memorándum de agosto y se le advirtió que no habría más reuniones en tanto que esa empresa no se pusiera de acuerdo con su gobierno.<sup>14</sup> La construcción del gasoducto que se había iniciado en octubre se detuvo y se suspendieron por tiempo indefinido las negociaciones con el gobierno de Estados Unidos.

El cese abrupto de las negociaciones sorprendió a la mayor parte de los negociadores e interesados. Los medios de difusión de ambos países habían creado la impresión de que pronto se lle-

<sup>11</sup> Richard Fagen y Henry Nau, "Mexican Gas: The Northern Connection", en R. Fagen (comp.), *Capitalism and the State in U.S.-Latin American Relations*, Stanford, University of California Press, 1979, p. 407.

<sup>12</sup> *Journal of Commerce*, 6 de enero de 1978.

<sup>13</sup> *Comercio Exterior*, 26 de mayo de 1980, p. 164.

<sup>14</sup> *Platt's Oilgram*, 28 de diciembre de 1977.

varía a cabo una venta importante, y esta impresión se sustentaba además en la idea generalizada en los dos países de que este proyecto sería un “negocio redondo” para ambas partes o, por lo menos, para una de ellas. Estados Unidos acababa de experimentar la peor escasez de petróleo en su historia, y parecía necesitar desesperadamente de nuevos suministros. México acababa de descubrir enormes yacimientos adicionales de gas natural y parecía necesitar urgentemente nuevos mercados y aumento en el ingreso de divisas. El memorándum de agosto ofrecía mercados y divisas de tal magnitud que en menos de dos años se podría financiar el gasoducto.

El gobierno de Estados Unidos aceptó públicamente que el fracaso de las negociaciones se debió a los conflictivos proyectos de ley relativos a los precios de gas natural que se habían presentado en el Congreso. Se acordó, por lo menos en público, que las negociaciones con México tendrían que aguardar a que se tomara una decisión con respecto a esa cuestión de carácter interno. Durante el año de 1978 diversos funcionarios estadounidenses, incluyendo al embajador de Estados Unidos en México, al vicepresidente de ese país, y al mismo Schlesinger, propusieron a México que se reanudaran las pláticas con base en que ya faltaba poco para que se aprobara la ley relativa a la cuestión del gas natural (Natural Gas Policy Act NGPA).

La reacción de México a estas propuestas fue o negativa o cautelosa. La primera reacción de López Portillo fue negativa: “Hemos tomado la decisión” dijo, “de utilizar el gas en toda la república para facilitar nuestro desarrollo. Pero si hemos de exportar, en lugar de gas será combustóleo”.<sup>15</sup> Díaz Serrano, algo más optimista, declaró dos días después que:

Si luego de hacer un estudio a fondo de la red de distribución de gas y la proyección de las curvas y consumo se ve que exista algún excedente de gas, y si las condiciones internacionales, incluso en cuanto a precio, son atractivas, el Presidente decidirá si se reanudan o no las negociaciones.<sup>16</sup>

Agregó sin embargo que tardaría dos años en concluirse el estudio y que entre tanto se ofrecería muy poco gas para exportación. Y así se quedó el asunto durante 1978. ¿Por qué se llegó

<sup>15</sup> *Comercio Exterior*, 26 de mayo de 1980, p. 165.

<sup>16</sup> *Ibid.*

a este *impasse*? ¿Cuáles fueron los motivos que llevaron a los dos países lejos de la mesa de negociaciones?

### La posición del gobierno de México en 1977

En 1977 México se mantuvo en su posición por tres razones básicas: primera, la escasez de gas en Estados Unidos parecía crítica a corto plazo y todo indicaba que a la larga habría una mayor escasez; segunda, el gobierno de Estados Unidos basaba sus propuestas de precios en consideraciones de carácter interno que poco tenían que ver con la situación mundial de los energéticos. Por estos motivos, el gobierno mexicano pensó que en algún momento su congénere norteamericano tendría que aceptar la relación entre los precios del gas natural y otros combustibles equivalentes. En tercer lugar, entre 1977 y 1978 hubo una serie de decisiones y mensajes procedentes del sistema político estadounidense que daban a entender a los mexicanos que su evaluación de la situación era correcta.

Según Díaz Serrano: “los estadounidenses nunca tendrán acceso a gas barato porque no hay tal cosa ni adentro ni afuera de sus fronteras”.<sup>17</sup> La impresión de que la escasez era crítica provenía de estimaciones a corto y a largo plazos dentro del propio Estados Unidos. El déficit de gas que sufrió ese país en el invierno de 1976-1977 fue el más grave de su historia, y condujo temporalmente al cierre de innumerables plantas industriales y a la pérdida de 1.8 millones de empleos en 19 estados.<sup>18</sup> Por añadidura el periodo de escasez era la culminación de una serie de déficits crecientes que se habían presentado en el invierno a partir de 1970 y que en parte se debía a que habían disminuido las exploraciones y la producción de gas.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> *New York Times*, 6 de enero de 1978.

<sup>18</sup> *Facts on File*, vol. 8, núm. 3, febrero de 1977, pp. 1-14.

<sup>19</sup> Por ejemplo, había cálculos que indicaban que aunque la perforación de yacimientos de gas continuó al mismo paso, la productividad de la perforación había disminuido: de 536 mcf de gas por pie perforado en 1966, a 190 en 1977. A partir de 1973, la producción había excedido el aumento en las reservas, y la producción misma había disminuido a partir de 1973. Testimonio de Gordon Zareski, comisionado de la Federal Power Commission (FPC) ante el Congreso de E.U., House Committee on Interstate and Foreign Commerce, *Long-Term Natural Gas Issues, Hearings Before the Subcommittee on Energy and Power*: 95avo Congreso, Primera sesión.

Un hecho muy relacionado con el punto anterior fortalecía la posición del gobierno mexicano: las propias compañías gaseras, que supuestamente conocían mejor la situación del mercado y obviamente estaban en los negocios para maximizar ganancias, habían aceptado los términos propuestos por Pemex. Las compañías sostenían que habían regateado el precio y que habían conseguido los mejores términos posibles.<sup>20</sup>

Sin embargo, los funcionarios del DOE ponían esto en duda, porque la regulación vigente había distorsionado tanto la estructura del mercado que las compañías gaseras carecían de un estímulo suficiente para regatear precios, puesto que la ley fijaba las utilidades en un porcentaje de la inversión en la planta física. Para poder justificar la expansión de sus plantas e incrementar sus ingresos, era necesario para estas compañías buscar clientes nuevos a la vez que nuevos suministros de gas. La regulación federal y estatal facilitaba lo anterior permitiéndoles a las compañías promediar el costo unitario generalmente alto de los nuevos suministros, con los precios más bajos regulados que podían contratarse a largo plazo, lo cual les permitía adquirir gas nuevo a precios altos al tiempo que les seguían surtiendo gas a su clientela establecida o potencial a un precio competitivo con los de combustibles alternos. En consecuencia, la capacidad (y las utilidades) de estas empresas a veces se veían limitadas más por falta de suministros que por el alto costo unitario de esos suministros. El rechazo del gobierno norteamericano del precio de Pemex en parte se sustentaba en estas consideraciones.

La segunda razón que explica la negativa del gobierno de México a hacer concesiones en materia de precio fue el punto de vista de los negociadores mexicanos de que no se justificaba usar como marco de referencia para sus exportaciones el del gas comercializado interestatalmente en Estados Unidos, ya que éste se basaba en un largo historial de regulaciones federales cuyas consecuencias adversas eran palpables en 1977.

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, la declaración de Travis Petty, presidente de El Paso Natural Gas en *Los Angeles Times* el 6 de febrero de 1978. Recuérdese que México había solicitado tratamiento de nación más favorecida en 1977, con lo cual hubieran quedado las empresas obligadas a pagarle a México el gas natural al mismo precio que el LNG de Argelia e Indonesia el cual se había fijado por arriba del precio del gas mexicano. Según informes de Jack Ray, presidente del Tennessee Gas Transmission Co., las empresas estadounidenses habían convencido a los representantes del gobierno mexicano que aceptaran \$2.60 por mcf. Véase George Grayson, *The Politics of Oil*, p. 188.

Cuarenta años de regulación, primero a nivel estatal y después a otros niveles, inclusive en el del lugar de procedencia, habían producido un mercado doble y mucha ineficiencia en la utilización del gas.<sup>21</sup> En 1938, tomando en consideración el derecho de los estados, la Ley de Gas Natural norteamericana eximió de supervisión de precios a todo el gas producido y puesto a la venta intraestatalmente. Esto condujo a que en aquellos estados que tenían grandes existencias de gas se vendiera este producto a los mismos precios, o a precios inferiores, que los fijados por la regulación federal. Sin embargo, ya para 1977 el gas comercializado intraestatalmente se vendía a 2.70 dólares por mef en comparación con el precio tope de 1.46 dólares del gas que se comerciaba interestatalmente.<sup>22</sup> En vista de que los precios intraestatales, de por sí restringidos artificialmente por el reducido tamaño del mercado, eran considerablemente más altos que los precios regulados, a los negociadores mexicanos les parecía absurdo que Schlesinger adujera que el precio regulado era un marco de referencia neutral para el comercio internacional.

A partir de 1973 se hizo más marcada la diferencia de precios de energéticos en ese mercado doble. Durante la posguerra el gas barato se fue utilizando crecientemente como combustible para las grandes calderas industriales. A principios de 1976 el gas interestatal se vendía más o menos a una quinta parte del precio de la equivalencia calórica del petróleo crudo o del petróleo residual, y más de 30% arriba del precio del gas que se quemaba en las calderas industriales.<sup>23</sup> Por el lado de los suministros, el mercado doble, como ya se ha dicho, reforzaba la escasez.

En resumen, desde la perspectiva mexicana, Schlesinger ofrecía un precio que era inferior al precio de venta del gas producido en el propio Estados Unidos, inferior en general al costo de reposición de su producción nacional, inferior a los precios promedio del gas estadounidense vendido intraestatalmente, e inferior al precio de la equivalencia calórica de la mayoría de los combustibles sustitutos. Además, aunque en parte se establecía

<sup>21</sup> A.H. Ringleb presenta una interesante introducción a esta compleja historia en "The Natural Gas Regulatory Dilemma: A Market Solution, Another Complex Compromise, or the Status Quo?", *Journal of Energy and Policy* 6, 1985, pp. 107-151.

<sup>22</sup> *Petroleum Intelligence Weekly*, 6 de junio de 1977, p. 12.

<sup>23</sup> *Oil Daily*, 4 de febrero de 1977.

el precio canadiense como precio tope para el gas mexicano, los representantes del gobierno mexicano consideraron inaceptable que su precio estuviese sujeto a los vaivenes del proceso político de otro país.

Mientras que para el gobierno norteamericano era inaceptable vincular el precio del gas natural a la equivalencia de otros combustibles, para México era cuestión de decidir cuál de los diversos combustibles era el más apropiado. Y sobre todo, a los negociadores les parecía que esa posición estadounidense era poco sincera y confusa en vista de que había antecedentes de casos en que parecía aceptarse esa vinculación. Por lo demás, era muy importante la relación que se estaba desarrollando entre la FERC y la ERA.<sup>24</sup>

En esos momentos estas dos dependencias estaban tratando la cuestión de la política reguladora relacionada con el proyecto del gasoducto de Alaska, que surtiría 1.2 mcf/año de gas de Alaska al norte de Estados Unidos, pasando por Canadá. Para este caso resultaba poco importante la cuestión de jurisdicción, ya que ambas dependencias estaban de acuerdo en darle todo el apoyo posible a ese proyecto de gasoducto, a pesar de los problemas que presentara. De hecho, a principios de 1978 ya se calculaba que los primeros suministros de gas de Alaska previstos para 1983 costarían por lo menos 5.35 dólares por mcf,<sup>25</sup> precio que no se comparaba con el precio que pedía Pemex, aunque lo compensaba un poco el hecho de no estar vinculado con los precios del petróleo.

Otro asunto que se discutía ante esas dos dependencias era la suerte que correrían varias propuestas de importación de gas natural licuado (LNG).<sup>26</sup> A este respecto la FERC en forma inde-

<sup>24</sup> El secretario Schlesinger constituyó, como parte del DOE y en función de su tarea de coordinar la política de energéticos, la FERC (Federal Energy Regulatory Commission) a la cual se le dio jurisdicción preliminar sobre los permisos de importación de gas. Por ley, y de acuerdo con cada dictamen preliminar la FERC, había que someter cada solicitud de importación a otra nueva agencia, la ERA (Energy Regulatory Administration) para la decisión final. La FERC se componía de jueces administrativos independientes en tanto que la ERA estaba subordinada al DOE bajo la dirección del secretario Schlesinger. En teoría se suponía que estas dos dependencias se ocuparían de asuntos diferentes relacionados con las solicitudes de importación de gas, pero en la práctica como veremos a continuación, las tareas se duplicaron y se traslaparon.

<sup>25</sup> *Los Angeles Times*, 6 de febrero de 1978.

<sup>26</sup> La única tecnología que existe para resolver el problema comercial del

pendiente giró una serie de disposiciones favorables para la importación de LNG, precisamente en los momentos en que se discutían los términos de venta del gas mexicano, y justamente en esas disposiciones se autorizaban cláusulas para vincular el precio del gas con los precios del petróleo.<sup>27</sup>

Las autoridades del FERC justificaban sus decisiones con base en la necesidad "altamente prioritaria" de los solicitantes de obtener esas cantidades de gas y se aprobaban los incrementos escalonados en los precios que seguían a los del petróleo. Uno de los funcionarios manifestó que "el gas es parte del patrimonio nacional de Argelia y no es razonable pedirle a ese país que venda su gas a precios de costo en vez de que lo haga con base en una fórmula relacionada con precios de mercado".<sup>28</sup> Travis H. Petty, presidente de la empresa El Paso Natural Gas, hizo eco de lo anterior. "No se puede esperar", dijo, "que los mexicanos o quienquiera vendan sus productos a menos de su valor de mercado. . . Estamos dispuestos ahora mismo a pagar hasta 5.35 dólares por mcf por el gas de Alaska."<sup>29</sup>

Para los negociadores mexicanos había un reconocimiento tácito, oficial, por parte de la FERC de que Estados Unidos necesitaba gas aunque procediera de proveedores menos deseables que México, y por lo tanto las decisiones sobre el LNG probablemente los estimularon a tomar una posición intransigente en las negociaciones con objeto de obtener la aceptación eventual de Estados Unidos. Díaz Serrano llevó la discusión a su conclusión lógica en sus declaraciones ante la Cámara de Diputados.

Es poco probable que Estados Unidos rechace los términos que

---

gas en las regiones del mundo en las que hay abundancia de gas pero que se encuentran demasiado lejos del mercado para poder instalar gasoductos, consiste en licuar el metano a temperaturas de -260 grados F., y transportar el gas licuado en tanques especiales, para luego regasificarlo en el lugar de entrega. Ya para mediados de 1977 las empresas gaseras estadounidenses habían contratado con Indonesia, Argelia e Irán para importar GNL a los Estados Unidos. Estados Unidos importaba únicamente el 5% de sus requerimientos de gas; estos contratos estaban pendientes de autorizaciones reguladoras que permitieran aumentar las importaciones a 16% del total requerido. Véase Malcom Peebles, "A Bright Future for LNG Imports", *Oil and Gas Journal*, 75, 12 de septiembre de 1977, p. 56.

<sup>27</sup> Véase USDOE/ERA, *Opinión No. 1*, 30 de diciembre de 1977; *Opinion and Order No. 3*, p. 9; y *Opinion and Order No. 4*, p. 52.

<sup>28</sup> Fagen y Nau, "Natural Gas", p. 413.

<sup>29</sup> Citado en *Los Angeles Times*, 6 de enero de 1978.

ofrece México en vista de que el gobierno de Estados Unidos ha aceptado comprarle (gas) a Argelia a \$3.37 y previendo que el precio puede subir a \$4.50.<sup>30</sup>

No fue sino hasta después de que el desacuerdo de diciembre se había convertido en pleito que se dio marcha atrás en las decisiones de la FERC.

Por último, aunque Pemex públicamente sustentó su postura en términos exclusivamente económicos, los negociadores del gobierno mexicano estaban conscientes de que había intereses políticos de Estados Unidos que estaban a su favor. En 1977 el contrato de Pemex ya tenía un buen apoyo político por parte de importantes grupos estadounidenses. Estos grupos, que se componían principalmente de empresarios afectados, legisladores, personajes y medios de difusión actuaban en un ambiente general de preocupación por las relaciones entre México y Estados Unidos.

### *La posición del gobierno de Estados Unidos en 1977*

El gobierno de Estados Unidos se mantuvo en su posición básicamente por dos razones: el DOE tenía una visión distinta acerca de las causas de la escasez de gas y decidió atacarla a través de una política de conservación y de reducción de la demanda de gas. En segundo lugar, dado que algunas de las cláusulas del memorándum de agosto atentaban contra los lineamientos fundamentales de la política de conservación, el DOE decidió que era inaceptable.

En efecto si bien el gobierno de Carter reconoció que la escasez del gas era problemática, en el diagnóstico que realizó el DOE de la industria del gas se llegaron a conclusiones muy distintas acerca de los factores que la provocaban. En opinión del DOE, la crisis inmediata que aquejaba al país era resultado más que de un déficit real en reservas de una mala distribución del producto. Esa distorsión se debía al historial de la regulación federal de precios que había causado, como ya se dijo, que se creara un mercado doble, el interestatal y el intraestatal. Para remediar esa distorsión, en 1977 se expidió la Ley de Emergen-

<sup>30</sup> *Comercio Exterior*, 23 de diciembre de 1977, p. 482.

cia de Gas Natural,<sup>31</sup> que autorizaba a las empresas propietarias de gasoductos a comprar gas en los mercados intraestatales hasta por 2.25 dólares por mcf, siempre y cuando subsistiera la emergencia. Entre los propietarios de gasoductos interestatales se llevaron a cabo importantes operaciones para reducir la escasez. Además, el Plan Nacional de Energía (PNE) se proponía erradicar la escasez consolidando ambos mercados dentro de un solo marco de regulación federal.

Quedaba el problema, sin embargo, de una disminución a largo plazo en la producción de gas. Para Schlesinger había muchos indicadores que justificaban pensar que por motivos de especulación se habían subvaluado las reservas comprobadas de gas en Estados Unidos, y por lo tanto también se habían subvaluado los proyectos oficiales de producción futura; entonces, con sólo estabilizar el entorno regulador se podía obtener un fuerte incremento en la producción y en las reservas comprobadas.<sup>32</sup> Por otra parte, debido a la distorsión y a la dificultad de estimar la producción, era difícil apreciar qué respuesta habría al alza de precios. Para la American Gas Association (AGA), la solución a largo plazo era dejar de regular los precios. Sin embargo, Schlesinger decidió que la solución para la aparente escasez a largo plazo era asumir una política que no supusiera incrementos sustanciales de suministros ni se propusiera estimularlos, sino que propugnara por una actitud de conservación.

El proyecto de Plan Nacional de Energía (PNE) que se so-

<sup>31</sup> Al firmar la ley, e indudablemente consciente de que una de las principales razones de la carencia de gas se debía a los mercados duales, Carter comentó que: "Nos encontramos ahora en una grave crisis de energéticos que se debe, no tanto a una carencia nacional de gas natural, como el problema de distribuirlo a donde más se necesite en nuestro país". Véase Jimmy Carter: "Emergency Natural Gas Act of 1977; Remarks on Signing S. 474", 2 de febrero de 1977, *Public Papers of the Presidents of the United States: Jimmy Carter*, vol. 1 (Washington, D.C., USGPO, 1978) p. 66.

<sup>32</sup> Una de las razones principales para sospechar que se estaba subestimando la producción futura de gas era que las estimaciones de producción de gas provenían de la Asociación Americana de Gas (AGA), que tenía la doble función de recopilar información, y representar los intereses de la industria ante el Congreso en relación a los gasoductos. Muchos empresarios particulares recibieron incentivos para ir despacio con proyectos, para reportar sus reservas por el lado bajo y/o para acaparar el gas y no ponerlo en venta a fin de poderlo distribuir más adelante cuando, como se esperaba, hubiesen subido los precios. Véase Davis Howard Dabis, *Energy Politics*, Nueva York; St. Martins Press, 1978, p. 135.

metió al Congreso el 20 de abril contenía precisamente una propuesta en que pugnaba por medidas que rebajaran la demanda anual de gas de 21.0 tcf en 1976 a 19.5 tcf en 1985.<sup>33</sup> La política reguladora asociada dividía a los consumidores en grupos prioritarios y no prioritarios para el consumo de gas. Preveía una demanda de gas prioritario en 1985 de 12 tcf, cantidad que se encontraba dentro de los límites previstos para la producción nacional de 14-17 tcf para ese año. Y proponía además limitar la demanda no prioritaria por medio de una combinación de conversiones obligatorias y una escala de incrementos de precios que de hecho le daría al DOE gran flexibilidad de acción para limitar y ajustar la demanda de acuerdo con la oferta.

En resumen, el razonamiento lógico del PNE era que había que reducir la demanda interna de gas natural promoviendo una utilización más eficiente del gas por parte de consumidores prioritarios, y a la vez creando incentivos para que los usuarios no prioritarios utilizaran otros combustibles o asumieran el costo real de suministros de gas importado.

El PNE en efecto estableció dos categorías de consumidores y dos fuentes de suministros. El gas convencional sería canalizado a los consumidores prioritarios al menor precio posible que a la vez fuera atractivo para los productores, mientras que, por otra parte, los suministros de gas adicional (importados) estarían a disposición de los usuarios "marginales" quienes tendrían que asumir el costo adicional de estos suministros más caros.

Este resumen del diagnóstico permite comprender la posición del gobierno norteamericano en relación con el memorándum de agosto. Si bien la atención de los medios informativos se centra en el precio inicial, éste no era un problema insoluble. El problema más bien era la cuestión de la cláusula de precios escalonados. Idealmente, era preferible no incluir esa cláusula, pero de ser necesario incluirla, ésta debería favorecer a los compradores.

La cláusula de "tome-o-pague" significaba que era obligatoria la compra del gas y esto potencialmente podía inhibir el

<sup>33</sup> En comparación con las predicciones de la AGA de un fuerte aumento en la demanda de gas "económico", a 25.5 tcf anual en 1985. Véase *National Energy Plan*, p. 201, comparando con George H. Lawrence, "Gas Industry Outlook Good", *Oil and Gas Journal: Petroleum* (2000) 75, agosto de 1977, p. 71.

aumento en la producción nacional. Quizá a esto se deba la observación de Schlesinger en el sentido de que "no debemos estar dispuestos a contratar suministros procedentes ni siquiera de nuestros vecinos sobre la base de tome-o-pague, si ello significa la posibilidad de restringir nuestra producción nacional".<sup>34</sup>

Aunque Schlesinger se refirió a la vigencia del contrato en su lista de objeciones, su principal objeción evidentemente se refería a las cláusulas relativas a precio, escalonamiento y la de tome-o-pague, que fijaban la trayectoria de los precios y que afectaban la posibilidad de modificar la balanza del poder en la negociación.

Las intenciones del gobierno norteamericano se hicieron evidentes después del rompimiento en diciembre de las pláticas cuando, después de tantos meses de indecisión y discusión se empezó a perfilar la política general de Estados Unidos en relación con la importación de gas. Primero se dio a conocer por medio de una opinión (la primera) emitida por la ERA el 30 de diciembre de 1977 en relación con la importación del 1 bcf por día de gas de Indonesia a un precio vinculado con el precio del petróleo crudo en ese país. En ésta, como en varias otras opiniones subsecuentes, la ERA anuló varias decisiones previas de la FERC. La ERA negaba que existiera una escasez nacional de gas "altamente prioritaria", y criticaba las decisiones previas de la FERC por haber reducido a nivel de empresas la apreciación de escasez o necesidad. Además, la ERA repudiaba la práctica tradicional de incremento de precios de gas importado denominada *roll in* porque con ella se estaba subsidiando a los productores extranjeros. Finalmente, la ERA se opuso al principio de vincular los precios del gas con los del petróleo, alegando que "los precios mundiales del petróleo son precios administrados, establecidos por acuerdo entre los principales países productores. . ."<sup>35</sup>

En el fondo lo que ocurría es que el DOE no aceptaba que los precios de la OPEP fueran un indicador "justo" del valor del petróleo o del gas en el mercado libre.

<sup>34</sup> Discurso pronunciado ante la Association of Petroleum Investment Analysts, 9 de enero de 1979.

<sup>35</sup> USDOE/ERA, 30 de diciembre de 1977, p. 5.

*Las negociaciones de 1979: hacia un acuerdo simbólico*

En febrero de 1979 los presidentes de México y de Estados Unidos se reunieron en la ciudad de México y acordaron reabrir las negociaciones para la compra de gas mexicano. Había cambiado radicalmente el escenario de las negociaciones. Primero, aunque Estados Unidos se encontraba con un excedente de gas, la Casa Blanca preparaba una propuesta para reducir las importaciones de petróleo en un millón de barriles diarios en respuesta a la crisis de Irán y a la baja subsecuente en los suministros mundiales. El programa del presidente Carter tácitamente reafirmaba la perspectiva de una creciente demanda de gas importado y exageraba el monto de los suministros inmediatos de petróleo de países no miembros de la OPEP. Segundo, seguía en pie la construcción del gasoducto mexicano, que debería llegar a Reynosa (frente a McAllen, Texas), en marzo de 1979, y por lo tanto, la utilización futura del gasoducto preocupaba a México. Tercero, con sus nuevos suministros de petróleo y gas que le permitían salir de la crisis financiera de 1977, México formulaba planes para utilizar el gas para su propio desarrollo interno. Y finalmente, el gas representaba un irritante crónico que ambos lados querían resolver.

Mientras quedaban en suspenso las negociaciones en 1978, se había desarrollado un intenso debate en Estados Unidos sobre la importancia de la contribución potencial de México a las reservas de energéticos de los Estados Unidos y sobre las políticas pertinentes para obtener esa contribución. El presidente Carter comisionó al Consejo de Seguridad Nacional para que revisara los asuntos bilaterales entre México y Estados Unidos, con el resultante memorándum presidencial PRM (*Presidential Review Memorandum*) 41. El PRM 41 se basaba en la premisa de que "México está surgiendo como un poder económico de valor estratégico para Estados Unidos y que para mediados de los años ochenta podría suministrar el 30% de la demanda de petróleo de Estados Unidos".<sup>36</sup> En el análisis que sirvió de base al memorándum se buscaba un enfoque coordinado e integrado para las relaciones entre México y Estados Unidos<sup>37</sup> que inclu-

<sup>36</sup> *Washington Post*, 15 de diciembre de 1978.

<sup>37</sup> *United States General Accounting Office: Formulation of U.S. International Energy Policies, Report to the Congress by the Comptroller General*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1980, p. 47.

yera diversos temas de interés, pero en particular los problemas de migración, energéticos, comercio y turismo. El propósito de la revisión era "identificar cuestiones que potencialmente fueran susceptibles de negociación y regateo, y sugerir opciones para elegir entre las diferentes estrategias con que se podían tratar las relaciones entre México y Estados Unidos".<sup>38</sup>

Sin hacer ninguna recomendación particular, el PRM 41 definió dos estrategias para las relaciones bilaterales. Una, titulada "globalismo", pretendía tratar por separado cada asunto y no muy detalladamente. Desde esta posición, la cuestión comercial se trataría exclusivamente en el marco de los principios de nación-más-favorecida. Los problemas de la frontera y de la migración se controlarían para conservar en el mayor grado posible la "soberanía y los rasgos distintivos" de las dos naciones. En general, salvo por las cuestiones fronterizas, Estados Unidos no le prestaría mayor atención a México que a cualquier otro país importante en vía de desarrollo. Se le veían dos ventajas a esta estrategia: que serviría para mantener la continuidad de la política exterior de Estados Unidos para asuntos bilaterales; que reduciría la desconfianza de México con respecto a las intenciones de Estados Unidos sobre el petróleo mexicano.<sup>39</sup>

En contraposición al marco globalista, se proponía el enfoque "comunitario". Luigi Einaudi, funcionario del Departamento de Estado y uno de los principales arquitectos del PRM 41, hizo una síntesis de este enfoque:

Se le daría a México el trato que corresponde a un socio cuyo crecimiento e importancia como vecino implica un futuro común y deseable, si no inevitable. Desde este punto de vista buscaríamos soluciones conjuntas que permitieran eventualmente desarrollar relaciones sobre energéticos, comerciales, y de trabajo que redundaran en máximas ventajas para los dos países. . . (Se) llevarían a cabo consultas bilaterales intensivas sobre asuntos importantes para disminuir la asimetría económica y psicológica.<sup>40</sup>

En relación con los acuerdos sobre energéticos, el enfoque

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>39</sup> Richard Nuccio, "The Redefinition of U.S.-Mexican Relations, 1977-1980" (trabajo presentado en el Segundo Seminario Internacional del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Guanajuato, México, 28 de julio-1 de agosto de 1980), p. 16.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 17.

comunitario tenía puntos afines con las propuestas de acuerdos "swap", o de "relación especial", y venía a ser algo así como una versión de mercado común entre los dos países.

El 9 de enero de 1979 el secretario Schlesinger hizo lo que él calificó como una "no-declaración sobre política" y que los Departamentos del Tesoro y de Estado llamaron simplemente un comentario personal, lo que parecía corroborarse al ser excluido de la comitiva que mandó Carter a México en febrero. Sin embargo, con una mirada retrospectiva se percibe que el discurso de Schlesinger es un presagio de los principios en que se fundamentó el gobierno norteamericano para la segunda ronda de negociaciones.

Schlesinger hizo notar que la legislación relativa a la política sobre gas natural (NGPA-Natural Gas Policy Act) de 1978 había integrado los mercados intraestatales e interestatales, y había dejado de regular el precio en el lugar de origen (wellehead price) del gas "nuevo", lo cual había producido un aumento en la producción, creando un excedente momentáneo en los mercados internos de gas.<sup>41</sup> Los especialistas del sector público y del sector privado estuvieron de acuerdo en que se había frenado, por algún tiempo, el descenso en la producción nacional de gas por lo menos hasta 1985.

Para fomentar la producción nacional, Schelesinger proponía que se permitiera a los productores fijar precios nuevos, en tanto que los precios del gas importado se irían incrementando gradualmente. Esta discriminación no sería la única en cuanto a diferencias en el régimen de precios. Las cláusulas "tome-o-pague" no se aplicarían o se aplicarían "con renuencia" a los proveedores extranjeros, ya que éstas podrían dar por resultado "restringir la capacidad nacional o disminuir los incentivos nacionales para operaciones de perforación".<sup>42</sup>

El gasoducto de Alaska, estrechamente vinculado con la producción estadounidense, habría de suministrar 1.3 tcf por año a un precio inicial alto y regulado de 5.35 dólares mcf. Sin embargo, este precio no se tendría que relacionar con los precios internacionales del petróleo y podía inclusive irse reduciendo a medida que se fueran amortizando a paso acelerado los costos del gasoducto. Schlesinger calculaba, en suma, que en contraste

<sup>41</sup> John Kean, "Natural Gas: The Prospects Are Pleasing", *Public Utilities Fortnightly*, 25 de octubre de 1979, pp. 15-17.

<sup>42</sup> *Ibid.*

con las importaciones de fuera, el gas de Alaska le había de ahorrar a los consumidores estadounidense por lo menos 5 000 mil millones de dólares en los 20 años de vida útil del gasoducto. El problema inmediato consistía en conseguir capital suficiente del sector privado para financiar el proyecto, y para lograr este propósito Schlesinger tenía que pintar un panorama muy brillante para el futuro sobre un fondo de un excedente temporal. Preocupado con la posibilidad de que los suministros extranjeros podían captar este mercado, John McMillan, presidente de un consorcio de seis empresas dispuestas a financiar el proyecto, le anunció a la prensa que un acuerdo importante con México socavaría al gasoducto de Alaska.<sup>43</sup>

La respuesta favorable de los productores a los incentivos internos con relación a precios y a reglamentos, y el problema de integrar el gas de Alaska en un mercado sobresaturado, impulsaron a Schlesinger a decir, sobre las negociaciones con México, que "El caso mexicano es de mucho interés en este momento. Se discute como si en vez del excedente que tenemos, hubiese escasez de gas nacional".<sup>44</sup>

En 1978 los efectos de la revolución iraní contrastaban marcadamente con la imagen de un excedente de gas. La pérdida de las exportaciones iraníes creó un déficit neto de dos millones de barriles diarios (bd), aproximadamente 6% del comercio mundial de petróleo. Carter respondió reduciendo las importaciones estadounidenses; entre el 20 y el 50% de esa reducción debía lograrse mediante conversiones de petróleo a gas. De acuerdo con este nuevo programa, las conversiones obligatorias de gas a petróleo se frenaron provisionalmente y los incrementos en los precios según lo dispuesto en el NGPA habrían de modificarse a fin de que los usuarios de gas industrial no tuvieran interés en cambiar a otros tipos de energéticos.<sup>45</sup>

La crisis en Irán a más de darle un alto valor al gas, resaltó el valor de los suministros inmediatos de petróleo de países no alineados con la OPEP. Según el *Financial Times* de enero de 1979, "la importancia de México como nuevo gran exportador

<sup>43</sup> *Washington Post*, 1 de octubre de 1979.

<sup>44</sup> Discurso pronunciado por Schlesinger el 9 de enero de 1979. El planteamiento de Schlesinger se retomó en el Plan Nacional de Energéticos, 11 de abril de 1979, con proyectos para importaciones de gas en 1985 de sólo 2.0 tcf. Las empresas gaseras disputaron este proyecto, señalando que reflejaba una demanda artificialmente deprimida.

<sup>45</sup> Oficina de la Casa Blanca, 4 de mayo de 1979, p. 3.

de petróleo aumenta de momento en momento a medida que se opacan las perspectivas en Irán y el Medio Oriente".<sup>46</sup> No es por casualidad que el Congreso haya criticado a Schlesinger por "ignorar" el potencial estratégico de México en los momentos en que la reacción pública a la falta de petróleo iraní llegaba al colmo de la emoción.

Sin embargo, Schlesinger no quiso reconsiderar la importancia a largo plazo que tenía el gas en la economía de Estados Unidos, ni quiso aceptar la necesidad de importar gas en cantidades importantes; se sostuvo en su decisión de apoyar la utilización del carbón, e insistió en que el "cambio" en la política sobre energéticos (a favor del gas) no era más que algo provisional, que se revertiría de nuevo una vez que se agotara el excedente nacional.<sup>47</sup> Era claro que esto implicaba que a la larga la crisis iraní no tendría mayor importancia en los planes que determinaban la "necesidad" de importar gas mexicano.

La crisis iraní no sirvió para elevar el precio del gas de México, pero en cambio sirvió para reforzar las preocupaciones acerca de los incrementos vinculados con el petróleo. En su discurso de enero Schlesinger se refirió expresamente a la alta prioridad que se le daba al gas mexicano; y hasta aceptó el principio de la vinculación con el precio del petróleo. Esto se debió en parte a que la OPEP no le daba el mismo tratamiento a todos los productos petroleros. Por ejemplo, el petróleo residual número 6 costaba menos que el número 2, y era menos susceptible que otros grados a presiones hacia el alza de precios. En enero de 1979 se hizo evidente, pues, que si había que aceptar algún sistema de incrementos relacionado con los precios del petróleo, el crudo número 6 sería el escogido.

Aunque el enfoque de Schlesinger era internacionalista, no dejaba de reconocer la importancia de las fuentes inmediatas, seguras, de energéticos de México y Canadá, cosa que lo convenció para que aceptara la condición de incrementos, aunque no a cambiar su decisión con respecto a fomentar una mayor utilización del gas nacional.

A medida que el gobierno norteamericano fue aclarando (y endureciendo) su posición negociadora en 1979, México hacía otro tanto. Cuando López Portillo aceptó en febrero reactivar las negociaciones para un acuerdo sobre el gas, ofreció un "ex-

<sup>46</sup> Enero 23 de 1979.

<sup>47</sup> Discurso de Schlesinger, 9 de enero de 1979.

cedente" de 800 millones de pies cúbicos por día (mcf/d), o sea sólo el 40% del volumen inicial. El presidente de México manifestó que "lo que nos interesa no es tanto el precio como el principio de la cuestión que es darle el debido valor a nuestras materias primas", afirmó que para él, el "debido valor" significaba un precio arriba del precio del petróleo residual.<sup>48</sup>

¿Cómo explicar la posición de México en 1979? Se destacan tres factores: 1) una actitud optimista con respecto al futuro de los ingresos petroleros; 2) buenas posibilidades de reducir el volumen de gas desperdiciado en los quemadores, y 3) resentimiento por lo que se interpretó como una imposición del gobierno norteamericano.

Se hizo evidente, en el transcurso de 1979, que la riqueza y los ingresos petroleros de México rebasaban las expectativas optimistas de 1977. En aquel año el precio promedio de las exportaciones de crudo de Pemex aumentaron de 13.94 dólares a 24.50 por barril, y no se le veía fin al aumento. El valor de exportación de las reservas de Pemex se duplicó en ese año, en tanto que los ingresos por petróleo subieron en un 225%.<sup>49</sup> La preocupación del gobierno mexicano sobre cómo resolver la crisis financiera se convirtió, con el auge del petróleo, en preocupación sobre cómo manejar el diluvio de riqueza.

El auge en los precios del petróleo repercutió en el valor del gas que se quemaba en México y reforzó los programas que ya se habían iniciado para conservarlo y utilizarlo en forma eficiente. Al aumentar las perforaciones en el mar, se pudo restringir la expansión del gas nuevo. De cualquier manera, entraron en juego grandes volúmenes del producto, que en gran parte fue utilizado por la Comisión Federal de Electricidad como combustible para sus calderas. Además, "los industriales de Monterrey (se mostraron) muy hábiles para hacer el cambio del petróleo combustible al gas natural".<sup>50</sup> Y por último, en el Plan Nacional para Desarrollo Industrial, que se dio a conocer el 11 de marzo de 1979, se planteaba el uso intensivo de gas para la descentralización de la industria.

<sup>48</sup> Informe Presidencial de José López Portillo, 1 de septiembre de 1977, reproducido en *Comercio Exterior*, septiembre de 1979, p. 316.

<sup>49</sup> De 1 800 millones de dólares en 1978 a 4 000 millones en 1979. Pemex, 1979, p. 114.

<sup>50</sup> George Grayson, *The Politics of Mexican Oil*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1980, p. 198.

Sin embargo, la decisión de no exportar seguramente implicó un sacrificio económico para México. Aun en el supuesto de que ese gas pudiese ser sustituto de petróleo residual, en las industrias mexicanas, aún quedaba el problema de lo que costaría convertir las plantas de petróleo a gas. Grayson estima que la decisión de no exportar constituyó una pérdida irrecuperable de 400 millones de dólares.<sup>51</sup> Además, el incremento acelerado en el uso doméstico del gas, y el aumento aún más acelerado en el “consumo interno” de gas por parte de Pemex, sugieren que no se estaban utilizando eficientemente grandes cantidades de gas “excedente”, y que el gas podría haber generado un mayor valor económico para México de haberse exportado a Estados Unidos en términos aceptables.

Por lo demás, durante las gestiones, los negociadores del gobierno mexicano plantearon una serie de quejas de carácter político, producto algunas de viejos conflictos. En 1977 el gobierno de Carter había propuesto tomar medidas nuevas, más rígidas, contra los inmigrantes mexicanos indocumentados; además, estaba considerando tomar medidas “antidumping” contra la importación de jitomates de este país. En conjunto, estas medidas creaban la impresión de que Washington buscaba por diversos conductos presionar a México para que le vendiera sus recursos en términos menos provechosos.<sup>52</sup>

Además, a los negociadores mexicanos les molestaba lo que, a su parecer, había sido una ofensa por parte de Schlesinger, que había tratado en forma prepotente a los delegados de Pemex y de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Y finalmente, Robert Krueger, el “embajador —sin cartera—”, había irritado al gobierno mexicano al enviar a éste un telegrama exigiendo una reunión bilateral para discutir la posibilidad de una indemnización por daños causados en las playas de Texas por el accidente de perforación en el Golfo de México. Sin experiencia diplomática y con grandes ambiciones políticas en Texas, su estado, Krueger daba la impresión de estar haciendo política a expensas de México.

La última ronda de las negociaciones comenzó en abril y se extendió hasta septiembre de 1979.<sup>53</sup> Ésta fue diferente a la

<sup>51</sup> Grayson, “The U.S.-Mexican Natural Gas Deal and What We Can Learn From It”, *Orbis*, 24, otoño de 1980, pp. 593-594.

<sup>52</sup> Alan Riding, *New York Times*, 30 de agosto de 1979.

<sup>53</sup> Para un análisis del periodo abril-septiembre, véase Grayson, “The U.S.-Mexican Gas Deal”, pp. 595-603.

ronda de 1977 por varias razones. Primera, se reducía considerablemente la oferta de gas, primero a 800 mmpc/d y en la segunda sesión, a 300 mmpc/d. Ésta era la cantidad que México manifestaba estar quemando en esa época. Segunda, el precio de oferta en marzo, aunque menor al de 1977 de haberse aprobado el contrato, estaba sin embargo arriba del de 2.60 dólares propuesto en 1977, y fue aumentando en el curso de las negociaciones conforme la crisis iraní hacía subir los precios a niveles sin precedente. En tercer lugar, en esa última ronda de negociaciones, se trató menos la cuestión económica, al menos por parte de la comitiva mexicana. Hubo sesiones en las que los negociadores mexicanos simplemente se negaron a discutir planteamientos de carácter económico, en tanto que en otra parecían interesarse más en cuestiones simbólicas que en lo sustancial, y en algunas ocasiones ni siquiera mostraban indicios de estar interesados en llegar a un acuerdo. Según un analista, al no contar con delegados de Pemex en las rondas de 1979, la comitiva mexicana carecía de “los conocimientos técnicos necesarios para valorar los análisis de mercado que presentaban los representantes estadounidenses”.<sup>54</sup> Otra explicación podría ser que para los negociadores mexicanos, como para el mismo López Portillo, era más una cuestión de principios que de precios, o sea que el precio del gas debía reflejar la importancia del mismo.<sup>55</sup>

Pero quizá lo más importante fue que a finales de 1978 el gobierno mexicano había puesto en marcha un cambio que habría de afectar la política tanto interna como externa. Poca publicidad se le dio al hecho de que a fines de 1978 México liquidó su deuda con el Fondo Monetario Internacional, liberándose de controles externos; y en junio de 1979, hubo algunos cambios en el gabinete de López Portillo: Jorge Castañeda reemplazó a Santiago Roel en la Secretaría de Relaciones Exteriores; Miguel de la Madrid se hizo cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y Enrique Olivares Santana ocupó el cargo de Secretario de Gobernación. Aunque no del todo visible en ese momento, lo que estaba haciendo López Portillo era darle una orientación más nacionalista-populista a su gobierno, con menos apertura económica y menos integración con la economía de

<sup>54</sup> Grayson, *op. cit.*

<sup>55</sup> En este sentido el *New York Times*, 21 de agosto de 1979, cita a López Portillo, quien en varias ocasiones expresó esta idea.

Estados Unidos. Este cambio significó un apoyo para José Andrés de Oteyza y el Plan de Desarrollo Industrial de la Secretaría de Patrimonio Nacional, a la vez que menos apoyo para Díaz Serrano y Pemex.

Sea cual fuere la explicación de la posición de México, creemos que el rasgo predominante en la ronda de 1979 fue que ambos lados se mostraron renuentes a comprometer a fondo sus principios. Al inicio de las negociaciones en 1977, el gobierno norteamericano se opuso a relacionar el valor del gas con *cualquier* otro producto petrolero; los negociadores de Estados Unidos sólo cambiaron su posición en 1979 en lo que tocaba a contemplar una relación entre el gas y una canasta de productos petroleros que incluía en forma preponderante el producto más barato, el petróleo residual número 6. Los mexicanos se opusieron resueltamente a estos términos hasta septiembre de 1979.

El *impasse* parece haberse roto al quedar disueltos los dos grupos de negociadores, reuniéndose entonces el Subsecretario de Estado, Warren Christopher, con el nuevo Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, para llegar a un acuerdo con concesiones mutuas antes de la reunión cumbre que tendría lugar en septiembre.

Es decir que más que de un acuerdo se podría hablar de una transacción entre estos dos personajes —según un observador, parecía que “le tiraban dardos a un blanco”—<sup>56</sup> ya que, de momento no se podían poner de acuerdo sobre una base microeconómica para establecer el precio mínimo, lo que hicieron fue partir la diferencia entre los términos irreconciliables de ambas ofertas para llegar a la cifra de 3.625 dólar por mpc. No habiendo acuerdo entre ellos sobre una combinación adecuada de productos de petróleo que pudiera servir de índice, acordaron vincular el valor del gas a una canasta de “precios internacionales de crudo”; y por estar en desacuerdo en cuanto a la duración del contrato, acordaron dejarlo abierto para que cualquiera de las dos partes pudiese reducir las cantidades contratadas, o dar por cancelado el contrato previa notificación de 180 días.<sup>57</sup> La cantidad contratada fue pequeña —sólo 300 mmc/d, o sea el 14% del total ofrecido en 1977. El presidente de una compañía petrolera dijo que: “Es tan poco [que] la oferta es prácticamen-

<sup>56</sup> *Petroleum Intelligence Weekly*, 1 de octubre de 1979, p. 6.

<sup>57</sup> *Federal Register*, 44, 8 de noviembre de 1979, p. 64957.

te insignificante para nuestras necesidades. Pensamos que fue un acuerdo más bien simbólico.”<sup>58</sup>

Algunos analistas del momento esperaban que el acuerdo sirviera de base para que, sin aspavientos, se fueran aumentando las exportaciones en los mismos términos o términos parecidos. Pero esto no ocurrió, sino por el contrario, la pequeña cantidad contratada en 1979 apenas se siguió surtiendo en años subsiguientes, hasta que en 1984 México anunció que dejaría ya de surtirle gas a los estados Unidos.

### **El enfoque de la interdependencia y su utilidad para explicar el desenlace de las negociaciones del gas natural entre México y Estados Unidos**

El estudio de las negociaciones comerciales entre países débiles y poderosos normalmente plantea la cuestión de la capacidad y posibilidad de que los primeros puedan alcanzar sus objetivos en negociaciones con los segundos, sobre todo si se trata de países en desarrollo débiles respecto de países desarrollados poderosos.

En el análisis de esta cuestión los especialistas en relaciones internacionales tienden a destacar la importancia de las estructuras de poder internacional como determinantes de los resultados de las negociaciones entre este tipo de estados. Por estructura de poder internacional se entiende la distribución de recursos económicos, políticos y militares que los estados pueden utilizar para influir en la conducta de otros estados. La afirmación más conocida que revela el peso que se le concede a estos factores es la de que en situaciones de conflicto o de negociación entre un Estado poderoso y otro débil prevalecerá con mayor frecuencia el primero sobre el segundo. Análogamente, mientras más simétrica sea la distribución de los recursos de poder entre los dos estados más equilibrada tenderá a ser la distribución de ventajas y costos en las negociaciones entre ellos.

Una corriente muy influyente en la literatura contemporánea de relaciones internacionales, la denominada escuela realista de poder, por ejemplo, propone que el poder militar es el motivo principal de la acción de las naciones-Estado y, por lo

<sup>58</sup> Citado el 3 de octubre de 1979.

tanto, las relaciones entre los estados asumen una estructura jerárquica fundamentada en la centralidad de la seguridad nacional y el poder relativo de las partes. La fuerza o la amenaza de la fuerza se encuentra implícita en el proceso de resolución de conflictos entre los Estados. Los asuntos de seguridad militar o territorial constituyen los asuntos de alta política en las relaciones internacionales y efectivamente controlan los resultados de los asuntos económicos considerados de baja política.

Desde esta perspectiva y dado que la asimetría del poder militar entre México y Estados Unidos es tan grande, el análisis de las negociaciones entre México y Estados Unidos debería revelar un patrón de resultados acorde a los intereses y objetivos de la gran potencia. La más importante característica estructural de las relaciones entre México y Estados Unidos es la enorme vulnerabilidad del primero con respecto al segundo. El poder de negociación de Estados Unidos es tan superior al de México que la relación entre ambos países debe caracterizarse como una de dependencia y extrema vulnerabilidad de México frente a Estados Unidos.<sup>59</sup>

Sin embargo, la corriente de autores llamados interdependentistas, proponen que la interdependencia económica que se ha generado a nivel internacional en las últimas dos décadas ha tenido efectos importantes sobre los asuntos y la dinámica de las relaciones entre los estados que conforman la comunidad internacional.

Keohane y Nye, en una de las obras más representativas y acabadas de esta corriente, describen tres características predominantes de la nueva sociedad internacional dominada por la interdependencia que ellos denominan compleja que contrastan agudamente con la visión de la escuela realista que hemos descrito antes: 1) La existencia en la actualidad de múltiples canales que conectan a las sociedades; esto a su vez ha propiciado el crecimiento de vínculos informales entre las élites gubernamentales y las organizaciones burocráticas de diferentes países, entre los

<sup>59</sup> Mario Ojeda G., "México and the United States Relations: Interdependence or Mexico's Dependence" y Carlos Rico "The Future of Mexican-U.S. Relations and the Limits of the Rhetoric of Interdependence", ambos trabajos en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego (eds.) *Mexican U.S. Relations: Conflict and Convergence*, Los Angeles, University of California, UCLA Chicano Studies Center y UCLA Latin American Center Publication, 1983.

actores transnacionales como las grandes corporaciones y bancos, y entre instituciones no gubernamentales de todo tipo, con lo cual se ha establecido entre las sociedades una variedad de relaciones complejas y heterogéneas que a su vez ha generado que: 2) la agenda de las relaciones interestatales englobe un conjunto de asuntos complejos, desvinculados entre sí y sin orden jerárquico, un buen número de los cuales tienen sus raíces en la política interna de los países. Por todo lo anterior: 3) el poder militar no es una opción viable en el proceso de resolución de una cuestión o conflicto de la agenda de la interdependencia.<sup>60</sup> El poder en las relaciones interestatales dominadas por una situación de interdependencia se mide no por el poder militar relativo sino en términos de la relativa sensibilidad, vulnerabilidad o los costos de oportunidad para los países a los cambios en su nivel de interdependencia, sean ellos impuestos externamente o por cualquiera de ellos en lo individual.

El enfoque de la interdependencia compleja debe entenderse como un esfuerzo de interpretación y de organización teórica de las consecuencias para las distintas sociedades y países particulares del enorme incremento en el nivel, valor y complejidad del comercio y de la inversión extranjera en las décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial. Keohane y Nye no intentan suplantarse la visión realista de la política internacional sino que proponen su enfoque de la interdependencia como complemento al realismo que puede servir para explicar los conflictos, opciones de política y probables resultados de los conflictos en áreas de gran importancia en la arena internacional en donde las nociones realistas del poder son inapropiadas.

Otro aspecto de especial importancia destacado por la literatura de la interdependencia en el análisis de los conflictos o negociaciones entre Estados es el de los procesos políticos internos, en particular el de las entidades burocráticas y el proceso de negociación entre dichas entidades. Para los interdependentistas, la estructura política interna tiene un peso específico en las opciones de negociación con otros estados; es muy significativo su señalamiento de que en situaciones de interdependencia la distinción entre los objetivos de la política interna e internacional se diluye. Hass, incluso, ha descrito las áreas de la

<sup>60</sup> Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Boston, Mass., Little Brown and Company, 1977, pp. 24-29.

política económica internacional más influidas por la interdependencia como "áreas turbulentas" (*turbulent fields*).<sup>61</sup> El fenómeno de la interdependencia se asocia claramente con la declinación de la hegemonía de Estados Unidos y la del orden económico liberal de posguerra tal como se formalizó en los acuerdos de Bretton Woods; es decir, el fenómeno de la interdependencia adquiere importancia en la medida en que lo que Peter Katzenstein llama la "política de la abundancia" (*politics of plenty*) que caracterizó a la *Pax Americana* se transformó en la "política de la escasez".<sup>62</sup>

Este punto nos lleva a señalar otras dos dimensiones donde el enfoque de la interdependencia se distingue del realismo político. La primera, se refiere al peso que se le concede a la creciente interdependencia económica internacional sobre el poder de negociación de los distintos estados miembros de la comunidad internacional. Según los interdependentistas, el hecho de que la fuerza militar y los asuntos de seguridad no jueguen el papel que tuvieron en las décadas de los años cincuenta y sesenta, ha dado como resultado que cada vez sea más difícil determinar el poder efectivo de los distintos países en las distintas áreas que componen las relaciones internacionales.<sup>63</sup>

Desde esta perspectiva, la superioridad global que poseen los gobiernos de Estados Unidos y la Unión Soviética en términos de poder militar es poco importante para la diplomacia que gobierna las relaciones económicas internacionales. En otras palabras, no es posible predecir con certeza cuáles serán las soluciones y resultados de las distintas negociaciones en este campo sobre la base de cuáles estados gozan de primacía en términos de poder global. Esto se debe a que la interdependencia ha generado una difusión del poder abriendo oportunidades para que los estados débiles en términos militares, por ejemplo, puedan ejercer una mayor influencia en el área de las relaciones económicas internacionales. Estados relativamente débiles deberían beneficiarse de una creciente interdependencia ya que

<sup>61</sup> Ernst Hass, "Is There a Hole in the Whole? Knowledge, Technology, Interdependence, and the Construction of International Regimes", en *International Organization*, verano de 1975.

<sup>62</sup> Peter Katzenstein, *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison, Wis., University of Wisconsin Press, 1978.

<sup>63</sup> R. Keohane y J. Nye, *op. cit.*

ésta supone una tendencia "hacia el fortalecimiento de los países débiles *vis-à-vis* los estados poderosos, en la medida en que el cúmulo de interrelaciones que aquélla genera incrementa la sensibilidad, la vulnerabilidad y los costos de oportunidad para el país más poderoso".<sup>64</sup>

Creemos que en esta área el enfoque de la interdependencia puede ser de utilidad para entender el desenlace de las negociaciones sobre el gas natural ya que, en nuestra opinión, es posible demostrar que la revolución de la OPEP y la elevación de México al cuarto lugar, entre los países poseedores de reservas petroleras, produjo un cambio temporal significativo en el carácter de las relaciones entre México y Estados Unidos, desde uno caracterizado por una extrema vulnerabilidad y dependencia, a otro que manifiesta un buen número de las características de la interdependencia. Ésta a su vez explica el nuevo poder de negociación que México mostró durante el transcurso de las negociaciones sobre la venta de gas natural.

Desde la perspectiva del poder de negociación de ambos países, este cambio se puede apreciar recordando el historial de conflictos y negociaciones comerciales entre México y Estados Unidos en el periodo de posguerra. Tal como Donald Wyman ha destacado, todas las negociaciones comerciales importantes que el gobierno mexicano sostuvo con el gobierno estadounidense en el periodo de posguerra, a fin de obtener la eliminación de restricciones comerciales impuestas a diferentes productos mexicanos, fracasaron. Aparentemente, los funcionarios gubernamentales de Estados Unidos no estuvieron dispuestos a sufrir ningún tipo de costo político interno a cambio de alguna concesión al gobierno mexicano que éste consideraba importante para apoyar su crecimiento y estabilidad. Pero aún más significativo que la preferencia por soluciones que no implicaran ningún costo político para las autoridades del gobierno estadounidense, resulta su falta de voluntad para adoptar algún tipo de compromiso con México y su tendencia a adoptar medidas unilaterales que no dejaron a nuestro país otra opción que la de aceptar la decisión estadounidense o arriesgarse a pagar los costos posiblemente altos de algún tipo de resistencia.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> Donald Wyman, "Dependence and Conflict in U.S. Mexican Relations", en Robert Paarlberg (ed.), *Diplomatic Dispute. U.S. Conflict with Ja-*

Durante el periodo que va de la terminación de la Segunda Guerra Mundial hasta el inicio de las negociaciones sobre el gas natural, el gobierno norteamericano se negó a levantar las restricciones que impuso a los productos agrícolas mexicanos y se rehusó a reducir las limitaciones impuestas a las importaciones mexicanas de plomo y zinc entre 1957 y 1965.<sup>66</sup> También se negó a reconsiderar su decisión de reducir la cuota de azúcar mexicana en 1965.<sup>67</sup> En la primera mitad de los años setenta, se presentaron dos conflictos comerciales de particular importancia. El primero surgió a raíz de la decisión del gobierno del presidente Nixon de imponer una sobretasa del 10% a todas las importaciones estadounidenses, una de las medidas para reestructurar las relaciones económicas internacionales de Estados Unidos que se adoptaron en el mes de agosto de 1971. El gobierno de Estados Unidos se negó a conceder a México la exención de esa sobretasa.<sup>68</sup> En 1974, el gobierno estadounidense también decidió que ningún país, incluido México, podría pertenecer a un cartel como la OPEP y al mismo tiempo ser elegible para recibir los beneficios del Sistema General de Preferencias (SGP) que se instauró en la nueva Ley de Comercio de 1974.<sup>69</sup>

Dado el patrón de resultados obtenidos por nuestro país en sus negociaciones comerciales en el periodo que va de los años cincuenta a mediados de los años setenta, no debe sorprender que autores como Wyman, Ojeda y Rico consideraban que el enfoque apropiado para caracterizar las relaciones entre México y Estados Unidos fuera el de la dependencia y el del realismo.

Sin embargo, en nuestra opinión el cambio propiciado por la crisis energética, y la nueva posición de México en el mercado internacional del petróleo, generaron una nueva situación en las

---

*pan, Iran and Mexico*, Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1978, pp. 83-162.

<sup>66</sup> Wyman también menciona la negociación infructuosa en que México buscó la eliminación de los subsidios estadounidenses a sus exportaciones de algodón en los años cincuenta, los cuáles tuvieron un efecto muy grave sobre las exportaciones mexicanas de algodón. *Ibid.*

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> *Ibid.* También véase a Mario Ojeda, *op. cit.*

<sup>69</sup> Esta disposición del legislativo de Estados Unidos fue interpretada en México como una medida dirigida a contradecir la propuesta de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados del Presidente Echeverría ante la ONU. Véase Wyman, *op. cit.*

relaciones entre los dos países que es claramente la descrita por el enfoque de la interdependencia.

A diferencia del pasado, en las negociaciones sobre el gas natural México contó por primera vez con un poder de negociación que no sólo le permitió obtener de Estados Unidos importantes ventajas en cuanto al precio del gas natural, sino que además logró importantes concesiones en materia comercial.

Estas concesiones se refieren por una parte a un trato distinto e incluso especial por parte de Estados Unidos en materia de compras de gas natural. Aunque como ya hemos visto, la razón principal de que México decidiera limitar sus ventas de gas natural a Estados Unidos a una cantidad mínima tuvo que ver con el precio ofrecido por ese país. Visto en retrospectiva dicho precio resultó en final de cuentas un tratamiento especial tanto para México como para Canadá. Es más, a partir de 1979, estos dos países se convirtieron en las fuentes exclusivas de abastecimiento del gas natural que requiriera supletoriamente la economía estadounidense. Toda otra fuente posible de abastecimiento fue descartada. En los años siguientes, el gobierno estadounidense rechazó todos los contratos que las compañías gaseras estadounidenses habían celebrado con Argelia, Indonesia e Irán.

El poder de negociación de México surgió de su posesión de una enorme cantidad de reservas petroleras y de gas, así como de su ubicación geográfica que lo convertía en una fuente segura de abastecimiento, no sujeta a los vaivenes y problemas de los países del Medio Oriente.

En el periodo 1977-1979 se dio un cambio drástico en la percepción y papel que el gobierno estadounidense concedió a México en el ámbito comercial. La riqueza petrolera y su posible efecto sobre el desarrollo exportador industrial mexicano facilitaron que sectores del gobierno y del empresariado de nuestro país empezaran a establecer vínculos complejos y heterogéneos con una serie de grupos, fuerzas y sectores políticos de Estados Unidos que ejercen una enorme influencia sobre el Ejecutivo estadounidense, llevándolo por vez primera a considerar seriamente los intereses mexicanos en su proceso de toma de decisiones en materia de política de comercio exterior. Es cierto que el poder de negociación de México nunca llegó al extremo de lograr que Estados Unidos aceptara el precio original que se le fijó al gas mexicano en el memorándum de entendimiento con las compañías gaseras en 1977. Sin embargo, por vez primera Estados Unidos reconoció los intereses legítimos de México y su poten-

cial como un país aliado en posibles esquemas de integración económica regionales o bilaterales y como un aliado potencial en la Ronda de Negociaciones Multilaterales del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que se estaba llevando a cabo en ese momento. Encontramos evidencias de ello en la discusión que se dio durante el año de 1978 dentro del gobierno estadounidense sobre la política a adoptar hacia México y que culminó con la preparación del famoso PRIM 41. Este programa claramente reconocía la necesidad de tomar en cuenta los intereses primordiales de México y Estados Unidos en la nueva situación de interdependencia. En el PRIM 41, se señalaba que debía tratarse a México como potencia emergente, en forma equivalente al de otros países en desarrollo de reciente industrialización en el nuevo sistema multilateral de comercio que se estaba gestando en el GATT, o bien como a un socio especial el cual ameritaba recibir de parte de Estados Unidos trato preferencial en áreas de interés principal, para México particularmente en el ámbito comercial. Si bien es cierto que se escogió la primera opción por resultar la más fácil de implantar dentro del sistema vigente de toma de decisiones, también se consideró, y con justa razón, que México no se hallaba interesado en la opción de trato especial.<sup>70</sup> Esta actitud estadounidense implicaba, sin duda, un giro de 180 grados al trato que tradicionalmente había dado a México en el ámbito comercial en el periodo de posguerra.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Existían otras razones más profundas que explican la preferencia estadounidense por la opción multilateral sobre la bilateral. En estos tiempos Estados Unidos se hallaba embarcado en la negociación amplia de la Ronda de Negociaciones Multilaterales del GATT, la denominada Ronda Tokio, considerada la más ambiciosa e importante que se había celebrado en el GATT hasta ese momento. La Ronda Tokio había sido propuesta por Estados Unidos a fin de reducir lo más posible las barreras arancelarias restantes entre los países industrializados y por primera vez atacar a fondo las barreras no arancelarias que habían proliferado a nivel mundial en los años previos. Un segundo e importante objetivo de la Ronda Tokio era integrar al GATT a los países en desarrollo denominados PIR, quienes se pensaba debían ya empezar a asumir obligaciones importantes en el sistema multilateral de comercio. Véase a este respecto la opinión de uno de los más importantes funcionarios de gobierno de Carter, el Secretario del Departamento del Tesoro W. Michael Blumenthal, "Steering in Crowded Waters" *Foreign Affairs*, julio de 1978, pp. 728-739.

<sup>71</sup> Conviene exponer, aunque sea en forma breve, cuál era la visión de importantes funcionarios del gobierno de Estados Unidos acerca de las implicaciones que tenía para las relaciones comerciales entre ambos países la emergencia de México como una potencia petrolera. Luigi R. Einaudi, el principal

Por otra parte, cabe resaltar que el nuevo poder de negociación de México no sólo se expresó en el ámbito de la negociación sobre el gas, sino en otras negociaciones comerciales de gran importancia que México y Estados Unidos sostuvieron en el periodo 1977-1979.

La primera de esas negociaciones estuvo relacionada con la petición formal del gobierno mexicano de negociar su posible ingreso al Acuerdo General de Aranceles y Comercio en 1979. Como parte de este proceso México entró a una negociación bilateral con Estados Unidos en la cual se tenían que hacer concesiones arancelarias mutuas y México, a su vez, tendría que asumir obligaciones importantes de racionalización y liberalización de su economía. Aunque la negociación de ingreso al GATT involucraba a un grupo de países y no exclusivamente a Estados Unidos, la influencia de este último país dentro del mismo era decisiva.<sup>72</sup>

En esta negociación de reducciones de aranceles, Estados Unidos hizo concesiones arancelarias a México en 28 productos agropecuarios (que en 1976 representaron 233.7 millones de dólares) y para 93 productos industriales (por un total de 223 millones de dólares). Recibió concesiones por parte de México en

---

arquitecto del PRIM 41, señalaba en una conferencia que una de las principales implicaciones para el comercio de la emergencia de México como uno de los principales productores de petróleo y gas, era que los ingresos que las ventas petroleras le generarían (y sus consecuentes inversiones en la industria y la agricultura) harían que México ocupara una nueva posición en lista de socios comerciales de Estados Unidos. Einaudi destacaba que ya en 1978 el comercio entre México y Estados Unidos había ascendido a 12 700 millones de dólares, lo cual significaba un incremento del 34% respecto de 1977. Esta cantidad hacía de México el quinto socio comercial de Estados Unidos. En la medida en que México continuara fortaleciendo su economía a través de una estrategia de crecimiento basado en las exportaciones, era posible esperar que para 1981 Estados Unidos se encontraría en una situación de déficit comercial con respecto a México. Lo anterior hacía concluir a Einaudi que en la medida en que México mantuviera su régimen proteccionista se generaría un sentimiento proteccionista en Estados Unidos, y múltiples fricciones comerciales entre los dos países. La solución, por lo tanto, era negociar un proceso de liberalización comercial. "The Future of U.S.-Mexican Relations", remarks by Luigi R. Einaudi, Director, Office of Policy Planning, Bureau of Inter-American Affairs, U.S. Department of State at the Mexico-United States Editors Conference, Johnson Foundation, Racine, Wisconsin, 16 de marzo de 1979 (mimeo.).

<sup>72</sup> Esta influencia se derivaba de la costumbre en el GATT de conceder una influencia decisiva en el grupo de trabajo al país que fuera el principal socio comercial de aquel que estaba solicitando el ingreso.

65 productos agropecuarios (que en ese mismo año sumaron un total de 123.8 millones de dólares) y en 215 productos industriales (por un total de 137.6 millones de dólares). En otras palabras, Estados Unidos estuvo dispuesto a hacer concesiones arancelarias que se elevaron en 1976 a 456.3 millones de dólares mientras que aceptaba concesiones por un total de 261.4 millones de dólares.<sup>73</sup> Estados Unidos también ejerció una importante influencia dentro del grupo de trabajo del GATT para que se hicieran concesiones a México en el protocolo de adhesión, como eran las estipulaciones que concedían a México un plazo de 12 años para que continuara su programa de sustitución de permisos previos de importación por aranceles al final del cual se examinarían los permisos existentes, y la que aceptaba el sistema mexicano de valoración aduanera.<sup>74</sup>

Como es sabido, la negociación de adhesión de México al GATT en final de cuentas se vio frustrada al posponer en marzo de 1980 el gobierno de México la decisión de ingresar al GATT. No obstante, el análisis de los términos que México alcanzó en ese primer caso revelan claramente el aumento en el poder de negociación de nuestro país *vis-à-vis* Estados Unidos.

<sup>73</sup> Grupo Interno GATT, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Evaluación de la Eventual Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio" (mimeo., s.f.). Otro elemento adicional que muestra la importancia decisiva de Estados Unidos dentro del grupo de trabajo del GATT es el hecho de que como resultado de la negociación global sobre productos específicos México ofreció concesiones en cerca de 300 fracciones arancelarias que significaban importaciones del orden de los 503 millones de dólares en 1976, año base de las negociaciones de la Ronda Tokio. Como contrapartida, México recibía 260 concesiones, relativas a productos que, en 1976, se habían exportado en un monto de 656 millones de dólares. Esto significa que más de 70% del valor total de las concesiones directas las había hecho Estados Unidos. Adicionalmente México recibía concesiones sobre 213 productos, no negociadas directamente, que beneficiaban a nuestro país y que ascendían a 1 270 millones de dólares. Estados Unidos era el autor de un buen número de estas concesiones adicionales. Véase a Fernando de Mateo, "Contribución a la polémica sobre el GATT", en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 2, febrero de 1980, pp. 111-118.

<sup>74</sup> Otras importantes concesiones a México fueron aquellas disposiciones que le otorgaban el derecho de utilizar subsidios y controles a la exportación y aplicar el Plan de Desarrollo Industrial. El papel de Estados Unidos en el logro de estas concesiones fue señalado por algunos de los principales negociadores estadounidenses en el grupo de trabajo del GATT sobre México, como Steve Lande y Tod Stewart, de la Oficina del Representante Comercial y del Departamento de Estado respectivamente, en entrevistas con el autor de este capítulo, llevadas a cabo el 11 y 17 de julio de 1980.

Otra importante negociación efectuada entre 1977-1979 es la relativa a la acusación que los productores estadounidenses del estado de Florida presentaron en contra de los productores mexicanos de frutas y vegetales de invierno de vender sus productos en el mercado estadounidense a precios de *dumping*, es decir, por abajo del costo, en la temporada 1977-1978.<sup>75</sup> La acusación se relacionaba con cinco productos que representaban más del 60% de las exportaciones mexicanas de hortalizas (tomates, pepinos, pimientos dulces, berenjenas y calabazas).

Esta acusación constituyó un episodio más de lo que se denominó "la guerra del tomate", es decir, una guerra comercial que los agricultores del estado de Florida desataron desde 1965 en contra de los productores mexicanos a fin de impedir su acceso al mercado estadounidense.

Como bien señala David Mares, en este episodio de la guerra del tomate, la actitud del gobierno estadounidense fue radicalmente distinta a la que había adoptado en el periodo de 1969-1975. El gobierno de Carter no sólo presionó intensamente a los agricultores de Florida para que negociaran un acuerdo con México. Al no lograrse, la Casa Blanca efectuó "intervenciones extraordinarias" ante las autoridades competentes para "que se encontrara un camino que condujera a un fallo negativo a la acusación de *dumping*". Estas intervenciones de la Casa Blanca tuvieron éxito ya que las autoridades en cuestión decidieron rechazar la demanda de *dumping* pese a que, de acuerdo con diversas fuentes, una interpretación estricta de las regulaciones *anti-dumping* habría llevado a la tipificación de *dumping*.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Esta sección se basa, en gran medida, en los trabajos de David R. Mares, "México y Estados Unidos: el vínculo entre el comercio agrícola y la nueva relación energética", en *Foro Internacional*, xxii, núm. 1, jul.-sep., 1981, pp. 1-21 y "Special Interests and Transnational Relations in Agricultural Trade: Implications for United States-Mexico Relations", trabajo presentado en el Symposium on Mexican Politics, State Department, Washington, D.C., 14 de julio de 1980. El comercio de hortalizas entre México y Estados Unidos revestía en ese momento una gran importancia para nuestro país en términos de su impacto sobre el comercio exterior y la generación de empleo. En 1978-1979 el valor de la exportación de hortalizas representaba entre el 2.6 y 2.1 por ciento del valor de las exportaciones totales, y generaba empleo para 282 000 personas que recibían 1 400 millones de pesos por concepto de salarios. Véase David R. Mares, "México y Estados Unidos. . .", *op. cit.*, p. 3.

<sup>76</sup> La decisión provisional negativa sobre la acusación de *dumping* por parte del Departamento del Tesoro y la negativa definitiva por parte del Departamento de Comercio se hicieron con base en la aceptación de una nueva meto-

En resumen, las negociaciones del GATT y las de esos productos agrícolas fueron una muestra adicional de la nueva sensibilidad que el gobierno estadounidense había desarrollado en relación con México y el reconocimiento del valor estratégico de nuestro país para los intereses estadounidenses.

Una segunda dimensión donde el enfoque interdependentista se separa de la perspectiva realista, y que es de gran importancia para entender el curso y desenlace de las negociaciones sobre la venta de gas natural, es la relacionada con el peso relativo que conceden ambos enfoques al sistema internacional y a la estructura política interna en los procesos de elaboración de las políticas económicas internacionales de los diferentes estados. Si bien es cierto que las dos corrientes admiten el axioma de que el "sistema internacional y la estructura política interna se afectan mutuamente", la literatura de la interdependencia ha destacado en un mayor grado en el enfoque realista, la gran importancia de los constreñimientos políticos internos sobre el proceso de formulación de políticas económicas internacionales. Esto ha sido particularmente evidente en análisis que se ha hecho de las políticas de respuesta de los países industriales avanzados a los problemas de la escasez generada por la OPEP y la crisis energética en la década de los años setenta. El trabajo de Katzenstein citado antes es precisamente un análisis comparativo del papel de las estructuras políticas internas en la elaboración de estrategias políticas de los países industriales avanzados en relación con

---

dología que la defensa mexicana propuso para calcular el *dumping* en los productos perecederos. Véase D. Mares, "Special Interests. . .", *op. cit.* De acuerdo con Mares, las autoridades competentes de Estados Unidos no mostraron ningún indicio de que adoptarían alguna de las propuestas mexicanas pues hasta el momento en que se adoptó el fallo preliminar todo parecía indicar que se aceptaría el cargo de *dumping*. Con base en una serie de entrevistas realizadas con diversos funcionarios en Washington, Mares sugirió que el gobierno de Carter consideró este caso como un obstáculo para poder convencer a México de ingresar al GATT y, más aún, Mares cita a un funcionario del gobierno estadounidense que consideraba que: "En sentido formal no existe ningún vínculo con la cuestión del petróleo. Pero, aceptémoslo, todos vivimos en un mundo real." Otro funcionario del Departamento de Estado se "quejó que el asunto del *dumping* había envenenado los esfuerzos de negociación que se realizaban en problemas más importantes como el de energía y el de los inmigrantes", o la advertencia del embajador de Estados Unidos en México, Patrick J. Lucey de que "si el problema de los tomates no se resuelve satisfactoriamente, México redoblará sus esfuerzos por encontrar otros mercados para su petróleo y gas". Véase Mares, "México y Estados Unidos. . .", *op. cit.*, p. 19.

“áreas turbulentas” de la interdependencia. El análisis que hace Katzenstein para el caso de Estados Unidos es de gran utilidad para entender aspectos centrales de la evolución de la negociación sobre las compras de gas natural a México.

La tesis central de Katzenstein es que la particular experiencia histórica de industrialización de Estados Unidos le ha impuesto un legado de “capitalismo atomístico”, el cual ha restringido el ámbito y variedad de “instrumentos de política” a los cuales puede recurrir el Estado para responder a la turbulencia generada por la interdependencia en contraste con la amplia variedad de opciones que emplean los estados francés, italiano, alemán y japonés.<sup>77</sup> La ausencia de un pasado feudal, como ha sugerido Louis Hartz, permitió el surgimiento de un proceso de industrialización en el cual “el sector privado estadounidense prevaleció fácilmente”; la empresa privada se convirtió en el actor central del proceso, generándose en el estado y la sociedad en general un bajo grado de centralización institucional.<sup>78</sup>

La “coalición gobernante” estadounidense pudo imponer “objetivos de política” (*policy objectives*) en el área de la política económica internacional que reflejaron “la preferencia ideológica y los intereses materiales de esa coalición”. Estos objetivos seguían un modelo liberal, con énfasis en la orientación exportadora, la protección selectiva y el aliento a la inversión extranjera directa. “Las estructuras institucionales (*policy networks*) que vinculan al Estado con la sociedad promueven la descentralización en las arenas políticas.” Ejemplos de esta afirmación de Katzenstein son la fragmentación del estado federal, la debilidad de los partidos políticos y el acceso fácil de los grupos de interés al Congreso estadounidense. Pero el principal argumento de la tesis de Katzenstein es que las estructuras institucionales relativamente fragmentadas “han provisto a los funcionarios del Estado de un limitado número de instrumentos para alcanzar sus objetivos”. Katzenstein establece una clasificación de dichos instrumentos como sigue: 1) la apelación a una ideología anticomunista; 2) la ampliación de las agencias del Ejecu-

<sup>77</sup> Peter Katzenstein, *Between Power and Plenty*. . . , *op. cit.*, véase la introducción.

<sup>78</sup> Véase Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America*, Nueva York y London, Harcourt Brace Jovanovich, 1955.

tivo en un esfuerzo por arrebatarse el poder al Congreso; 3) los acuerdos bilaterales voluntarios.<sup>79</sup>

Desde la perspectiva de Katzenstein, estos instrumentos de política constituyen un arsenal muy pobre de opciones para enfrentar las complejidades de la política económica internacional. Políticas sectoriales, la nacionalización de industrias y otros instrumentos para lograr la reindustrialización que se emplean en los otros países que se analizan en el libro de Katzenstein, son vistos por este autor como armas más potentes para enfrentar la turbulencia generada por la interdependencia en el ámbito de la energía y otras áreas críticas de las relaciones económicas internacionales contemporáneas.

Por consiguiente, Estados Unidos, como país que tuvo un temprano proceso de industrialización que cuenta con una tradición de Estado débil, tiene grandes problemas para estructurar un proceso coherente político con base en el cual enfrentar los problemas de la interdependencia. Las políticas sectoriales y de inversión se encuentran fuera del alcance del gobierno por la rápida movilización de la oposición de grupos de interés afectados que sólo toman en cuenta sus intereses como los salarios, el consumo y el nivel de bienestar. En virtud de que las estructuras institucionales que vinculan al sector público con el sector privado se encuentran relativamente fragmentadas, la actuación de la burocracia y las agencias reguladoras no facilita la promulgación de políticas de largo plazo.

Desde la perspectiva de Katzenstein podría decirse que la controversia sobre la venta de gas natural es una manifestación de la interdependencia. La controversia y turbulencia asociadas a su eventual resolución fueron exacerbadas aún más por los constreñimientos que la estructura interna de las relaciones entre el Estado y la sociedad en Estados Unidos impone a los funcionarios gubernamentales. El punto clave es que un consorcio de empresas gaseras estadounidenses ejecutaron un acuerdo de compra con Pemex que incluía términos y condiciones que iban en contra de una política de precios establecida y de una serie de políticas que se encontraban pendientes de promulgación. Además, lo suscribieron a pesar de advertencias gubernamentales en contrario. Las empresas privadas, miembros de la "coalición dominante", siguieron sus propios intereses y las fragmen-

<sup>79</sup> Katzenstein, *op. cit.*

tadas “estructuras institucionales” que vinculan al sector privado con el sector público (a saber, el proceso administrativo regulatorio de las importaciones de gas) fueron reestructuradas y puestas en operación en una etapa relativamente tardía de la transacción. Las consecuencias fueron: iniciativas políticas restringidas, una crisis diplomática y aún mayor turbulencia debido a los constreñimientos internos sobre el ejercicio de la política económica internacional.



# EVOLUCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LA DEUDA

ARIEL BUIRA

## Orígenes del problema

La economía internacional experimentó un periodo de crecimiento sin precedentes, con altos niveles de empleo y una relativa estabilidad de precios, en las décadas de los cincuenta y de los sesenta. Sin embargo, la pérdida de dinamismo de algunos de los factores estructurales que apoyaron esta evolución a principios de la década de los setenta, y la política económica expansionista emprendida por los países industrializados desde finales de los sesenta, provocaron un aumento en las presiones inflacionarias.

Con el fin de reducir la inflación, a partir de 1973 la mayoría de los países industrializados adoptaron políticas monetarias y fiscales más restrictivas. Al mismo tiempo, se suscitó un fuerte incremento en los precios internacionales del petróleo, intensificándose las tendencias inflacionarias y recesivas presentes en esos momentos en las economías industrializadas.

La recesión mundial que siguió y el aumento en la inflación internacional tuvieron un fuerte impacto en la balanza de pagos de los países en desarrollo. El déficit en cuenta corriente de los países en desarrollo no petroleros aumento de un promedio anual de 9 850 millones de dólares en el periodo 1970-1973 a 29 756 millones en el periodo 1974-1979. Estos países, en su intento por sostener tasas de crecimiento positivas, a pesar de la situación económica internacional desfavorable que afectó el volumen y el valor de sus exportaciones, elevaron su endeudamiento externo significativamente.

Ante la negativa de los países industrializados a aumentar sus contribuciones al capital de las instituciones financieras multilaterales, se produjo un estancamiento de las corrientes de crédito oficial para los países en desarrollo, y por otra parte el

crecimiento de sus exportaciones se vio afectado por la recesión internacional. Estos factores provocaron una concentración del endeudamiento de los países en desarrollo en los mercados internacionales de capital y una creciente dependencia de créditos provenientes de la banca comercial.

El incremento en la demanda de crédito por parte de los países en desarrollo fue más que satisfecho por entradas de fondos a los mercados internacionales de capital provenientes de los países exportadores de petróleo y otros países superavitarios. Además, hasta mediados de 1979 los márgenes iban, por lo general, en descenso, las tasas de interés eran apenas positivas en términos reales y las condiciones crediticias en los mercados internacionales de capital tendían a favorecer a los prestatarios. Como resultado de estos factores, la participación de los acreedores oficiales, tanto gobiernos como instituciones financieras multilaterales, se redujo en términos relativos de aproximadamente dos terceras partes del financiamiento total en el periodo 1967-1970 a alrededor de una quinta parte en 1981-1982.

El cambio en la estructura del financiamiento externo originó un incremento más que proporcional de la carga del servicio de la deuda de los prestatarios, ya que los préstamos bancarios se caracterizan por tener tasas de interés más altas y vencimientos más cortos que los proporcionados por las fuentes oficiales de financiamiento. Lo anterior, aunado a la aguda expansión de los préstamos a los países en desarrollo, despertó dudas respecto a la viabilidad a largo plazo de este patrón de financiamiento y sobre la solvencia de los países en desarrollo.

Esta situación empeoró al dispararse las tasas de interés a raíz de la política monetaria más restrictiva que adoptó Estados Unidos a finales de 1979. El costo de los empréstitos, que en el periodo 1975-1977 había fluctuado entre 6.5% y 7.75%, en 1979 promediaba 13%, y llegó a 15% a finales de ese año, y en 1980 y 1981 tuvo promedios de 15% y 17.6%, respectivamente. Como resultado, los países en desarrollo requirieron montos crecientes de financiamiento tan sólo para darle servicio a su deuda.

A partir de 1980, el endurecimiento de las condiciones crediticias se reflejó también en una ampliación de los márgenes y en una mayor diferenciación de los riesgos entre los prestatarios. Los vencimientos de los nuevos préstamos a los países en desarrollo empezaron a acortarse hacia mediados de 1980. Esta tendencia fue particularmente marcada para los principales presta-

tarios. Por ejemplo, la razón entre la deuda a corto plazo y la deuda total para los cinco principales países prestatarios aumentó de 30% en 1978 a 42% en 1981.

La política monetaria restrictiva adoptada por los Estados Unidos y otros países industrializados importantes iba a tener otros efectos significativos sobre el nivel de la actividad económica internacional y de las economías de los demás países. La profunda y prolongada recesión que ocurrió en los países industrializados dio por resultado una aguda caída de los precios de los productos primarios. En promedio, los precios de estos productos descendieron alrededor de 30% entre diciembre de 1979 y agosto de 1982. Como resultado de la caída de los precios de los productos primarios y de la continua inflación, los términos de intercambio de los países en desarrollo no petroleros se deterioraron agudamente.

Más aún, la recesión y el desempleo resultante en los países industrializados dio origen a importantes tendencias proteccionistas, afectando particularmente las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, menoscabando los esfuerzos de éstos por diversificar sus exportaciones y fortalecer sus ingresos de divisas.

Además de estos enormes e importantísimos factores externos, en algunos países deudores se pospusieron los ajustes necesarios a sus economías, propiciando un aumento en las necesidades de financiamiento externo. El de México es un caso representativo de esta situación. La decisión de mantener una elevada tasa de crecimiento económico, a pesar de la caída de los precios del petróleo, posponiendo un ajuste que era necesario e inaplazable, provocó una contratación desmesurada de crédito externo que contribuyó a la crisis de la deuda.

De esta manera, el nivel sin precedentes de las tasas de interés, tanto en términos nominales como reales, la profunda recesión de la economía mundial, la caída en los términos de intercambio de los países en desarrollo, y el retraso en los procesos de ajuste de algunos países deudores, provocaron un agudo incremento en la carga de la deuda de estos países, dando lugar a la crisis de la deuda de 1982.

## La estrategia de la deuda desde 1982

### *A) La primera etapa*

Desde que la crisis de la deuda se presentó en 1982, la estrategia de la deuda ha pasado por tres grandes etapas. La primera, basada en programas de ajuste de corte tradicional apoyados por el FMI, que se centran en el ajuste fiscal y monetario y en el mejoramiento de la cuenta corriente, así como en un mayor apoyo financiero por parte de la banca comercial. Se creía en ese entonces que el problema de la deuda era temporal; se le consideraba una crisis de liquidez que se superaría en dos o tres años mediante la combinación de medidas de austeridad y una mejoría en las condiciones económicas mundiales.

Sin embargo, los acontecimientos tomaron un curso diferente. Aunque los países industrializados experimentaron una importante recuperación económica durante 1983-1985, no ocurrió ni el esperado repunte en los precios de las materias primas ni la baja en las tasas de interés reales. Al mismo tiempo, el crédito de la banca comercial disminuyó considerablemente y los flujos oficiales no se incrementaron significativamente.

Por lo tanto, los países en desarrollo se vieron obligados a realizar ajustes sin precedente, al tiempo que efectuaban una enorme transferencia de recursos al exterior. Debido a esta situación y al desfavorable entorno económico para las exportaciones de los países deudores, la corrección de sus desequilibrios externos recayó principalmente en una reducción en las importaciones, introduciendo un sesgo marcadamente recesivo en el proceso de ajuste. Asimismo, se advirtieron los primeros síntomas de la llamada "fatiga de la deuda" y surgieron las primeras moratorias, como la del Perú, que hacían pensar que las cosas no andaban bien.

### *B) El plan Baker*

Ante estas circunstancias, una nueva propuesta presentada por el entonces Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, James Baker, logró buena acogida en 1985. Según ésta la crisis de la deuda debería enfrentarse con base en una estrategia de "Ajuste con crecimiento", marcando así el inicio de una segunda etapa en la estrategia de la deuda. Los requisitos considerados esencia-

les para que dicha estrategia fuera viable fueron, además de aquellos identificados al principio de la crisis (una sana expansión de la economía mundial y la canalización de recursos adicionales de la banca), un mayor énfasis en el ajuste estructural en los países en desarrollo, con una participación más activa de las instituciones financieras internacionales, particularmente del Banco Mundial.

Aunque los países industrializados experimentaron un crecimiento económico acorde con lo esperado, éste fue insuficiente para estimular la expansión del valor de las exportaciones de los países deudores, debido a que los términos de intercambio de éstos mostraron un sensible deterioro. Después de registrar una evolución favorable en el periodo 1970-1979, los términos de intercambio de los países altamente endeudados cayeron más de 25% entre 1980 y 1988, a niveles sin precedente histórico, anulando totalmente el crecimiento en volumen de sus exportaciones. Así, el valor de las exportaciones totales de los 15 países más endeudados en 1988 era igual al de 1981. Adicionalmente, las tasas internacionales de interés expresadas en términos reales se mantenían en 1988 a niveles más de dos veces arriba de las registradas en promedio durante 1963-1980 y han subido todavía más en 1989; el nivel actual de los réditos internacionales es aún más elevado si éstos son ajustados por la evolución de los términos de intercambio en los países altamente endeudados.

El deterioro en los términos de intercambio, que reduce significativamente los ingresos por exportaciones de estos países, aunado a la persistencia de tasas de interés reales muy elevadas en los mercados internacionales, atribuibles en buena medida a la necesidad de atraer capital para financiar los déficit norteamericanos, ha dado lugar a una situación de sobreendeudamiento en muchos países al reducir sus ingresos externos y aumentar sus requerimientos de financiamiento. Sin embargo, esta situación tardó años en reconocerse.

El comportamiento de las corrientes de financiamiento, que en teoría respaldarían los programas de ajuste, no fue menos desfavorable. Las transferencias netas de recursos a los países altamente endeudados a través de préstamos a largo plazo registraron una cifra negativa de alrededor de 135 000 millones de dólares en el periodo 1983-1988. Sobre este último aspecto, resalta el hecho de que las transferencias netas del FMI, el BID y el Banco Mundial, tomados en su conjunto, a los países altamente endeudados fueron negativas durante 1987-1988.

Dado que los supuestos que sustentaban el Plan Baker, particularmente el de la recuperación de los ingresos por exportación, no se cumplieron, el ajuste de las naciones deudoras prosiguió con un entorno externo similar al que prevaleció a principios de la crisis. De esta forma, si bien se puede hablar de dos etapas en la estrategia de la deuda, en el fondo la estrategia fue una sola.

De los supuestos en los que descansó dicha estrategia de la deuda sólo uno ha sido cumplido: la adopción de políticas de estabilización y cambio estructural en los países deudores. No obstante que la carga de servicio de la deuda ha magnificado el esfuerzo fiscal necesario para estabilizar sus economías y ha obstaculizado el proceso de inversión y cambio estructural, los avances han sido importantes. El déficit público ha disminuido significativamente con relación al PIB en un buen número de países altamente endeudados. Asimismo, los países deudores han progresado en el proceso de cambio estructural: se incrementó la eficiencia a través de reformas de la política comercial, la eliminación de controles de precios y la privatización y modernización de las empresas del sector público.

La magnitud de los esfuerzos de ajuste puede apreciarse también en la gran depreciación de los tipos de cambio reales y en la reducción de las importaciones; las importaciones de mercancías de los países altamente endeudados se contrajeron casi 27% entre 1981 y 1988. Ante los esfuerzos de restricción de la demanda y las políticas cambiarias adoptadas, la balanza en cuenta corriente de los países altamente endeudados ha mejorado notablemente, pasando de un déficit de alrededor de 50 800 millones de dólares en 1982 a una situación de equilibrio en 1985 y a un déficit pequeño en 1988 (8 700 millones de dólares).

Debido al incumplimiento de sus supuestos básicos, la estrategia de la deuda rindió éxitos y fracasos mal distribuidos. Por una parte, el objetivo de fortalecer el sistema financiero internacional frente a los problemas de deuda en los países en desarrollo ha sido alcanzado de manera satisfactoria. Así, entre 1982 y 1987 la exposición crediticia de los grandes bancos comerciales de Estados Unidos en países altamente endeudados como porcentaje de su capital primario disminuyó de 215 a 93%. Adicionalmente, la banca comercial ha incrementado sus reservas para posibles pérdidas en préstamos a estas naciones en el mismo lapso.

Sin embargo, después de siete años de esfuerzos, el otro gran objetivo de la estrategia de la deuda, esto es, restablecer los procesos de crecimiento y la solvencia de los países deudores, no

ha sido alcanzado. Si bien la tasa de crecimiento de estos países ha dejado de ser negativa, su nivel actual es insuficiente para satisfacer las crecientes necesidades de empleo de estas economías. Además, los esfuerzos de ajuste han sido acompañados por un fuerte descenso en los niveles de inversión, que ha minado el potencial de crecimiento futuro, la inversión en los países altamente endeudados cayó de un promedio de alrededor de 25% del PIB en 1980-1981 a sólo 17% en 1985-1988.

Además, los países deudores no han podido restablecer su acceso a los mercados internacionales de capital, dado que los coeficientes de servicio de la deuda no han mejorado, mientras que en muchos de ellos ha continuado aumentando la carga de la deuda sobre su economía. Así, la razón deuda-exportaciones de los países altamente endeudados se incrementó de 268% en 1982 a 299% en 1988, mientras que la razón deuda-PIB pasó de 42% a casi 45% en el mismo lapso. Si bien algunos países deudores han alcanzado progresos, otros están en una peor condición que al inicio de la crisis. Bajo estas circunstancias, se ha agravado la situación de "fatiga de la deuda" por parte de acreedores y deudores.

La creciente dificultad de la mayoría de los países deudores para continuar con el servicio de la deuda se refleja, por una parte, en el aumento significativo de las reservas de la mayoría de los bancos comerciales en previsión de posibles pérdidas en sus créditos a los países en desarrollo a partir de mediados de 1987, y por otra parte, en la fuerte caída en los precios con que se negocian en el mercado secundario los títulos de deuda de los países en desarrollo, baja que se ha acentuado significativamente en los dos últimos años. Las cotizaciones en el mercado secundario de la deuda externa de los 15 países más endeudados pasaron de un promedio de 63 centavos por dólar adeudado en marzo de 1986 a un nivel muy por debajo de los 40 centavos por dólar en los primeros meses de 1989.

La falta de resultados positivos de esta estrategia desde el punto de vista de los países deudores, es decir, en la solución del problema y la recuperación del crecimiento, puede ilustrarse con la experiencia mexicana. El caso de México representa posiblemente uno de los ejemplos más claros de un país deudor que ha cumplido plenamente con su parte en la estrategia de la deuda y que, sin embargo, no ha podido restablecer su acceso a los mercados financieros internacionales ni mucho menos recuperar el crecimiento. Para ilustrar lo anterior basta citar algunos de

los avances logrados en los últimos años.

a) El balance primario del sector público, esto es, la diferencia entre sus ingresos totales y sus gastos excluyendo los pagos de intereses, mostró una mejoría de casi 15 puntos porcentuales del PIB entre 1981-1982 y 1987. Después de registrar un déficit primario de 8% y 3.6% del PIB en 1981 y 1982, respectivamente, en 1987 logró un superávit primario de casi 5% del PIB y para 1988 se estimaba un superávit primario de 6% a 7% del PIB.

b) La inflación de una tasa anualizada de 424% en diciembre de 1987, se redujo a una tasa anualizada de 14% en marzo de 1989.

c) La cuenta corriente pasó de un déficit de 16 mil millones de dólares (equivalente al 6.5% del PIB) en 1981, a superávit importantes en varios años a partir de 198 y en un déficit de alrededor de 2 900 millones de dólares (1.7% del PIB) en 1988. Lo anterior se alcanzó a pesar de que los términos de intercambio, sin hacer ajustes por el alza en las tasas de interés, registraron un deterioro de más de 38% en ese lapso.

d) Ha tenido lugar una liberalización sin precedentes del comercio exterior, eliminándose la mayoría de los permisos de importación y reduciéndose el arancel máximo a 20% y el medio a 10 por ciento.

e) El proceso de privatización, transferencia y liquidación de empresas públicas descentralizadas ha reducido su número total de 1155 a finales de 1982 a 449 a mediados de 1988. Adicionalmente, la política de precios seguida por el resto de las empresas públicas ha permitido eliminar o reducir en forma significativa los subsidios a la mayoría de éstas.

Los esfuerzos de ajuste y cambio estructural han coexistido con una enorme transferencia de recursos al exterior equivalente al 6% del PIB en 1983-1988. En parte debido a esta situación, las medidas adoptadas han enfatizado la contracción del gasto interno, afectando los niveles de inversión y el desarrollo futuro. El gasto público en inversión se redujo en 5 puntos porcentuales del PIB en los últimos 7 años, de 9.8% del PIB en 1982 a 4.9% en 1988, si bien han mejorado la calidad de la inversión. En ausencia de crédito externo neto, México al igual que muchas naciones deudoras, se ha visto obligado a seguir un difícil proceso de ajuste con estancamiento económico en lugar de ajuste con crecimiento.

De hecho, la economía mexicana que había registrado tasas

medias de crecimiento del 7% en los sesenta y 6.4% en los setenta, en el periodo 1982-1988 mostró una expansión media anual de 0.03%. En el mismo lapso, el salario mínimo registró una caída de más de 40% en términos reales. Los niveles reales de importación e inversión per cápita en México en 1988 son tan bajos como los prevalecientes a principios de los setenta, mientras que el consumo real per cápita ha disminuido a los niveles de hace una década.

Por otra parte, los esfuerzos realizados han sido insuficientes para aliviar de manera definitiva la carga de la deuda. Las negociaciones con los acreedores externos permitieron, entre otras cosas, extender el plazo de las amortizaciones a la banca comercial por 43 700 millones de dólares a 20 años con un periodo de gracia de 7 años, reducir los márgenes sobre las tasas base y utilizar solamente a la Libor como tasa de referencia. En parte como resultado de lo anterior el coeficiente de servicio de la deuda disminuyó de 62% en 1982 a 57% en 1988. Sin embargo, en ese mismo lapso el cociente deuda-exportaciones se mantuvo constante en un nivel de 310%, mientras que la razón deuda-PNB aumentó de 51 a 57 por ciento.

Peor aún, las perspectivas de reanudar un crecimiento económico de manera sostenida no son del todo claras. De persistir la transferencia de ahorro al exterior, implícita en los niveles del servicio de la deuda, difícilmente permitirían financiar una expansión sana de la inversión y reanudar el proceso de desarrollo. Y esto puede suceder a un país que ha saneado sus finanzas públicas, liberalizado su sector externo, disminuido su inflación, diversificado su base exportadora y, en general, estabilizado su economía y avanzado en su proceso de cambio estructural.

Con el fin de profundizar en este último aspecto, se hicieron una serie de ejercicios de simulación para el periodo 1989-1995, utilizando para ello una variante de un modelo desarrollado por el Banco Mundial. El objetivo de los ejercicios fue responder a la pregunta de si es posible combinar el pago completo del servicio de la deuda, con tasas de crecimiento del PIB que generen empleos suficientes para absorber el incremento de la población económicamente activa. Las estimaciones realizadas muestran que, bajo ciertos supuestos que pueden ser considerados optimistas, México sólo podría alcanzar las tasas de crecimiento postuladas y continuar con el servicio de la deuda externa si dispusiera de montos anuales de crédito externo de 6 a 7 mil millones de dólares, cifra que parece difícil obtener año tras año.

Las reflexiones anteriores ponen en evidencia las severas limitaciones que enfrenta la estrategia de la deuda seguida hasta muy recientemente. A pesar de que México ha cumplido plenamente con el papel que se le ha asignado en el marco de esta estrategia, enfrentaría un panorama en el que no parece posible conciliar los objetivos de crecer y cubrir el servicio de la deuda, ya reestructurada en 1982, 1984 y 1986, a menos que obtenga alivio en el servicio de sus pasivos externos. La situación puede ser todavía más difícil en otros países.

### *C) La iniciativa Brady*

Ante esta situación y las presiones crecientes, el secretario del Tesoro norteamericano, Nicholas Brady, presentó a principios de marzo de este año, una nueva iniciativa que pretende hacer frente a las graves limitaciones que conlleva la estrategia de la deuda seguida en el periodo 1982-1988. La propuesta, que marca el comienzo de una tercera etapa en la estrategia de la deuda, destaca "que cualquier nuevo enfoque debe continuar poniendo énfasis en la importancia de un mayor crecimiento de los países deudores, así como a la necesidad de reformas en estos países y de un adecuado apoyo financiero para estos propósitos". Sin embargo, también introduce como pieza central en su estrategia el concepto de reducción del monto de la deuda y de servicio, y reconoce la necesidad de disminuir las transferencias netas de recursos efectuadas por los países deudores desde hacía varios años.

La propuesta, que incorpora los principios básicos que han conducido los esfuerzos internacionales en materia de deuda externa en años recientes, comprende los siguientes elementos:

Primero, los países deudores deberán de adoptar políticas tendientes a fomentar nuevas corrientes de inversión, a fortalecer el ahorro interno y a promover el retorno de los capitales fugados.

Segundo, la comunidad acreedora internacional, de la cual forman parte los bancos comerciales, las instituciones financieras internacionales y los gobiernos acredores, deberá otorgar un apoyo financiero más efectivo y oportuno a los países deudores. Para ello se proponen una serie de medidas más específicas:

a) Los bancos comerciales deberán trabajar con los países deudores para ampliar el rango de alternativas de financiamiento, incluyendo mayores esfuerzos para alcanzar una reducción de la deuda y de su servicio.

b) Con el fin de acelerar los procesos de reducción de deuda, deberá negociarse una dispensa general de la cláusulas de "prorrato de pagos y de tratamiento equitativo" contenidas en los contratos de restructuración de los países deudores, por un periodo de tres años.

c) Las instituciones financieras internacionales deberán continuar con un papel central en la estrategia de la deuda, promoviendo políticas sanas en los países deudores a través de asesoramiento y apoyo financiero. Asimismo, el FMI y el Banco Mundial podrán proveer recursos para fomentar los esfuerzos de reducción de la deuda y de su servicio. Específicamente, estos recursos podrán utilizarse para apoyar intercambios de deuda por bonos con garantía que involucren descuentos significativos en el saldo de la deuda y también utilizarse para la reposición de reservas internacionales.

d) Los gobiernos acreedores deberán continuar reprogramando o restructurando sus préstamos a países deudores a través del Club de París y mantener los créditos de exportación en aquellos países con programas de ajuste adecuados. Asimismo, los países acreedores que estén en posición de proveer financiamiento adicional en apoyo a estos esfuerzos deberán hacerlo dentro de sus posibilidades. Por otra parte, estos países deberán considerar la forma de reducir impedimentos reglamentarios, contables y fiscales para la reducción de deuda.

La iniciativa Brady representa un avance conceptual importante por el nuevo énfasis que pone en la reducción de deuda y de su servicio, y por la participación que asigna a los organismos multilaterales en este proceso. Sin embargo, posiblemente por la rapidez con la que fue anunciada, deja sin responder un número importante de preguntas relativas a su puesta en práctica.

La mecánica a seguir en la reducción de deuda y de su servicio sería la sustitución de deuda por bonos. Para que los bancos acepten cambiar deuda por bonos es indispensable que las garantías que respalden a los nuevos instrumentos sean lo suficientemente atractivas como para fomentar un alivio significativo de la deuda. Las que se han mencionado hasta ahora parecen insuficientes. Primero, es necesario que tanto el principal como los intereses de estos bonos estén garantizados para hacerlos atractivos a los bancos. Si bien la experiencia reciente de México y el Morgan Guaranty Trust de utilización de ese mecanismo fue exitosa, porque estaba garantizado el principal, se hubieran podido alcanzar descuentos mayores si los intereses, que continua-

ban siendo riesgo mexicano, también hubieran estado garantizados. Evidentemente, esto requiere de mayor financiamiento. La lección que se deriva de esta primera experiencia es que para lograr descuentos mucho mayores sobre bases voluntarias se requerirá garantizar tres o cuatro años de intereses además de garantizar el principal. Para ello parece necesario contar con el apoyo de gobiernos y organismos internacionales. A mayor atractivo de los bonos que se ofrezcan se necesitará menor presión política de los gobiernos para lograr la reducción de la deuda o su servicio.

La disposición de los bancos a absorber la pérdida que implica la sustitución de deuda por bonos también depende del tratamiento fiscal y regulatorio que reciban de parte de sus autoridades. Debido a que los sistemas regulatorios y fiscales en los países industrializados difieren entre sí, los incentivos para que los bancos participen en los esfuerzos de reducción de deuda también difieren. Por lo tanto, es preciso que se adecue el marco regulatorio y el régimen fiscal a fin de propiciar una participación amplia de la banca. Sin este tipo de incentivos, no habría alivio voluntario.

Una reducción en el saldo de la deuda de un 20% sería equivalente tan sólo a reducir las tasas de interés al nivel que tenían a mediados de 1986, mientras que una reducción de un 30% nos llevaría a los niveles de principios del año pasado. Esto nos hace ver la necesidad de montos mayores de alivio.

Al sugerir que las operaciones de reducción de deuda se efectúen a lo largo de un periodo de tres años, se favorece que los bancos esperen hasta el final para efectuar las operaciones de reducción de deuda para obtener, cuando mejore la situación de los países deudores, precios más altos por su cartera. Evidentemente para maximizar el rendimiento de los recursos de que dispongan los países deudores para las operaciones de reducción de deuda, sería conveniente concentrar éstos al inicio del periodo. Asimismo, esto contribuiría a reducir la incertidumbre económica que provoca el sobreendeudamiento y a la recuperación de las economías de los países deudores.

Además, debido a que en las primeras negociaciones entre la banca comercial y los países deudores se van a establecer algunos importantes precedentes, es muy probable que los bancos no tengan prisa por alcanzar acuerdos. Por ello, es preciso que se establezca un mecánica para que las negociaciones no se prolonguen más allá de lo razonable. Cabe destacar que los bancos

prefieren continuar dando un papel importante a los comités asesores en la negociación de la deuda. No obstante, estos comités se caracterizan por actuar con lentitud. De alargarse la negociación y sentirse presiones sobre el nivel de las reservas internacionales habrá que considerar la opción de buscar nuevos financiamientos o suspender el pago de intereses para no tener que negociar desde una situación de debilidad y proteger el programa económico mexicano. Ni la situación económica ni los tiempos políticos permiten en estos momentos esperar tres años más para restablecer el crecimiento de las economías deudoras.

En lo que se refiere a las cláusulas "de prorrateo de pagos y de trato equitativo" contenidos en los contratos de restructuración, éstos podrían ocasionar serios retrasos en los procesos de reducción de deuda. Algunos bancos han señalado la dificultad de obtener una dispensa general de estas cláusulas, ya que en algunos casos se requiere del apoyo unánime de todos los bancos. Por tanto, es preciso obtener mayor control de este proceso de manera tal que se logre una dispensa oportuna y sin restricciones.

Creo que sería injusto poner demasiado énfasis en estos problemas porque la iniciativa Brady está en proceso de definición y evolución, y en algún sentido estos problemas deberán ir resolviéndose para llevarse a cabo en forma eficaz. Cabe incluso cierto optimismo de que si ya se dio el gran paso conceptual de aceptar la necesidad de reducir la carga de la deuda, los problemas de tipo técnico se podrán ir resolviendo con un poco de imaginación y buena voluntad si se cuenta con financiamiento adecuado para llevarla adelante en breve.

La reciente carta de intención mexicana al FMI se acoge al espíritu del Plan Brady ya que, por primera vez desde el surgimiento de la crisis de la deuda, un programa avalado por el FMI descansa en una reducción de la transferencia neta de recursos. El convenio actual con el FMI no gira alrededor del financiamiento externo disponible, sino que después de fijar el objetivo de crecimiento, se determina el financiamiento externo requerido para alcanzar dicha meta. En este contexto es que se hace necesario que las transferencias netas al exterior se sitúen alrededor del 2% del PIB por año, para alcanzar la meta propuesta de recuperación del crecimiento para los próximos años.

Por último, la iniciativa Brady ha creado grandes expectativas de alivio de la deuda. De no lograrse la meta, provocaría gran frustración entre los países deudores.



# EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE LA DEUDA EXTERNA (1982-1989)

FAUSTO ALZATI

## I. Introducción

*El régimen internacional de la deuda externa a la luz del paradigma de la interdependencia compleja*

A partir de que el “problema” de la deuda se hizo patente en 1982, el número de renegociaciones se ha multiplicado. Gradualmente, a partir de la experiencia acumulada en estos procesos se ha desarrollado un régimen internacional informal<sup>1</sup> en materia de deuda externa. El régimen consiste esencialmente en un conjunto de acuerdos informales sobre una serie de valores básicos compartidos por actores con preferencias por lo demás contrapuestas, así como en la adopción gradual de principios, normas y procedimientos para tomar decisiones que incrementan la capacidad de predicción de los resultados de cada nueva renegociación de una deuda. La función central de ese régimen informal consiste en crear patrones predecibles de comportamiento en torno a los cuales convergen las expectativas de los gobiernos de países deudores, de los bancos comerciales acreedores de éstos, de las instituciones financieras internacionales y de los gobiernos de países acreedores, respecto al problema de la deuda externa.

La naturaleza del régimen está determinada en principio por

<sup>1</sup> Un régimen internacional se define como un conjunto de valores, principios, normas y procedimientos para tomar decisiones en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área de las relaciones internacionales. Tomado en este sentido, un régimen internacional puede ser informal y desarrollarse gradualmente. La expresión no se limita a los organismos internacionales formalmente reconocidos y creados mediante tratados.

una distribución asimétrica de los recursos de poder entre los gobiernos deudores, los bancos acreedores, los gobiernos acreedores y las instituciones financieras internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional (FMI). La posición predominante ha sido mantenida por los bancos acreedores que han logrado preservar el valor de sus créditos sin pérdidas considerables. Para ello han confiado primordialmente en un mecanismo de cooperación privada y voluntaria entre los cientos de bancos que comparten la deuda de cada uno de los grandes países deudores. El principal incentivo que induce a los deudores a seguir pagando consiste en tratar de recobrar el acceso normal y voluntario a los mercados internacionales privados de capital. Los bancos tienen capacidad para formular una amenaza creíble de exclusión de tales mercados a los deudores que unilateral e intencionalmente no cumplan con sus obligaciones. Esta exclusión resultaría excesivamente costosa para el deudor en la medida en que podría redundar en la práctica en graves impedimentos para participar en los beneficios de la economía internacional, no sólo en los flujos financieros sino también en el comercio y la transferencia de tecnología.

Pero en la medida en que los bancos comerciales han venido reduciendo sus préstamos a los países endeudados y éstos no sólo no han recobrado el acceso voluntario a los mercados sino que han visto deteriorarse su calidad como sujetos de crédito, sus incentivos para actuar unilateralmente y al margen del régimen se han incrementado. Al mismo tiempo se han agravado las presiones políticas internas derivadas de los costos sociales de los programas de ajuste que el FMI impone como prerequisite para las renegociaciones de deudas. Esto ha creado un grave riesgo para la subsistencia del régimen y para la estabilidad del sistema financiero internacional.

Este riesgo se ve incrementado por la creciente asimetría entre la posición de los deudores y la de los acreedores. Al mismo tiempo que el régimen ha permitido evitar una suspensión de pagos masiva de uno o varios de los grandes deudores, con los graves riesgos que implicaría para la estabilidad del sistema financiero internacional, ha dado tiempo a que los bancos se fortalezcan y reduzcan su vulnerabilidad frente a la amenaza de una suspensión de pagos unilateral o un repudio de la deuda por parte de gobiernos deudores bajo presión extrema. Al ampliarse así la asimetría en la distribución de poder, la estabilidad y subsistencia del régimen se ven en serio peligro.

Como respuesta a estas tensiones los gobiernos acreedores y las instituciones financieras multilaterales han elevado el nivel de su participación en el área de la deuda externa con el fin de buscar una solución duradera al problema y evitar las amenazas a la estabilidad del sistema financiero internacional. Los bancos ven con beneplácito esta participación en la medida en que les ayuda a superar problemas de cooperación y les permite trasladar a los gobiernos acreedores una proporción creciente de la tarea de financiar a países deudores que han dejado de ser un buen negocio. Pero al mismo tiempo los bancos resisten la creciente politización del régimen de la deuda que se deriva de estas intervenciones oficiales, e insisten en que el problema se resuelva a través de los mecanismos de mercado en los que sus recursos y habilidades resultan dominantes sobre los de los actores gubernamentales. Sus ambiguas reacciones ante la propuesta Brady y su franco rechazo a la iniciativa del Congreso de los Estados Unidos para crear una Agencia Internacional de la Deuda que formalice y oficialice los programas de restructuración y reducción de deudas así lo demuestran.

En el análisis de esta compleja e importante esfera de las relaciones internacionales, este ensayo emplea un modelo construido sobre la base del paradigma de la interdependencia compleja.

Las principales lecciones para un país deudor en la posición de México parecen ser que una visión estrecha que no tome en cuenta el complejo carácter multilateral del régimen internacional de la deuda externa difícilmente podrá servir como una guía eficaz para las acciones encaminadas a hacer frente al problema. La experiencia muestra también que las acciones unilaterales y al margen del régimen internacional no han tenido éxito, y en algunos casos han acarreado al deudor costos considerables. En cambio, una estrategia de negociación hábil, basada en el conocimiento profundo de los mecanismos de poder que prevalecen en el área de la deuda y capaz de sacar el mejor provecho de una situación de interdependencia asimétrica en principio desventajosa, mediante el aprovechamiento de vinculaciones con otros temas de las relaciones internacionales, tales como el comercio y la seguridad nacional, parece más promisoria.

La naturaleza misma del problema de la deuda externa hace poco aconsejable limitar su análisis a una perspectiva bilateral. Se trata de un área de las relaciones internacionales en esencia multilateral. Las acciones de un deudor afectan la situación de

los demás y las renegociaciones involucran directamente a cientos de bancos en diversos países, a diversos organismos de cada gobierno deudor, a una o varias instituciones financieras internacionales e, indirectamente a los gobiernos de uno o varios países acreedores.

Por ello abordaremos el tema a partir de la descripción y el análisis del régimen internacional que desde 1982 se ha desarrollado gradualmente en torno al problema de la deuda externa.

Las condiciones que prevalecen en el área temática de la deuda externa se aproximan considerablemente al tipo ideal o paradigma de la interdependencia compleja.<sup>2</sup> Desde la década de los setenta y sobre todo a partir de 1982, las interacciones entre dos grupos de actores gubernamentales y no gubernamentales: los gobiernos de los países deudores y los bancos comerciales involucrados en los complejos procesos de renegociación de un creciente número de deudas públicas externas condujo a acuerdos informales sobre un conjunto de valores básicos compartidos por actores con preferencias por lo demás contrapuestas, así como a la adopción gradual de principios, normas y procedimientos para tomar decisiones que incrementaron la capacidad de predicción de los resultados de cada nueva renegociación de una deuda. Inicialmente el régimen internacional de la deuda giraba en torno a un conjunto de mecanismos de negociación y cooperación esencialmente privados (es decir, no gubernamentales). Lo más notable de estos mecanismos es que los países soberanos se veían constreñidos no tanto por otros soberanos, como por una estructura de sanciones e incentivos organizada primordialmente por bancos comerciales y acreedores oficiales y multilaterales, particularmente el FMI. Estos arreglos parecieron funcionar adecuadamente hasta 1982, cuando la crisis mexicana dejó bien claro que el problema de la deuda externa de los países en desarrollo podía generar situaciones de emergencia que amenazaban con poner en riesgo la estabilidad del sistema financiero internacional. La ausencia de un claro "prestamista de último recurso" creó la necesidad de una mayor participación de los gobiernos de los mayores países acreedores y de las instituciones financieras internacionales más importantes, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, para facilitar la cooperación privada y, en una situación de crisis, supe-

<sup>2</sup> Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence, World Politics in Transition*, Boston, Little Brown & Co., 1977.

rar los riesgos potenciales de fracaso debidos a problemas de acción colectiva.

De hecho la supervivencia misma de muchos gobiernos de países deudores ha venido a depender de manera creciente del resultado de las complejas y prolongadas renegociaciones de sus deudas externas. Para los países altamente endeudados las negociaciones de la deuda se han vuelto en la práctica una cuestión de "alta política" con una prioridad mayor en sus agendas internacionales a la asignada normalmente a las cuestiones tradicionales de seguridad nacional.

Gradualmente el papel de las instituciones financieras multilaterales y de los gobiernos de los países acreedores se ha expandido, en tanto que se han visto obligados a proporcionar una porción creciente del financiamiento demandado por los países altamente endeudados a fin de compensar la retracción del crédito de los bancos comerciales a los deudores con problemas. Hasta no hace mucho este papel ampliado de los acreedores oficiales se limitaba todavía a formas de comportamiento que podían ser en esencia caracterizadas como orientadas hacia el mercado y de naturaleza no política. Más recientemente, sin embargo, su papel ha adquirido una naturaleza crecientemente política, en la medida en que intervienen para ayudar a los bancos a resolver problemas de coordinación en el proceso de renegociación y para disuadir intentos de *free-riding*<sup>3</sup> tanto por parte de los bancos comerciales como de los gobiernos de los países deudores. Pero la capacidad de las instituciones financieras internacionales para jugar un papel más amplio se ve restringida por su subordinación a las políticas de los gobiernos de los países industrializados que les aportan la mayor parte de sus fondos y que por ello disponen de la mayoría de los votos en sus órganos decisorios. Por su parte, los gobiernos de los países acreedores se ven a la vez constreñidos por factores políticos internos, en tanto que sus líderes políticos y la opinión pública rechazan medidas que en apariencia no hacen sino salvar a los bancos de las consecuencias de sus propios errores, ya que trans-

<sup>3</sup> En la literatura sobre acción colectiva se denomina *free-riding* a la conducta de quien busca compartir los beneficios resultantes de una acción sin asumir la parte proporcional del costo que les correspondería. Un ejemplo claro es el de un banco comercial que desea beneficiarse de la mejoría en la calidad de la deuda de un país que resulte de una renegociación exitosa pero sin aportar la parte proporcional de nuevos fondos que le correspondería.

fieren la carga de una solución al problema de la deuda a los contribuyentes de esas naciones. Esta influencia de la política interna sobre decisiones en materia de política internacional es inherente a una situación de interdependencia compleja.

Quizá la fuente de poder más importante de que disponen los gobiernos deudores en el área de la deuda externa es el daño que potencialmente pudieran causar a otros actores si decidieran desertar de los patrones de conducta sancionados por el régimen.

Una suspensión de pagos unilateral y prolongada o el abierto repudio de sus deudas por parte de uno o más de los grandes deudores podría llegar a amenazar la estabilidad del sistema financiero internacional. El hecho de que una catástrofe financiera de esta naturaleza no se haya materializado todavía demuestra la eficacia con la que el régimen ha operado hasta ahora. Pero en el afán de reducir el peligro de que los países deudores pudieran llegar a dañar seriamente al sistema financiero internacional, la operación del régimen ha incrementado la asimetría entre las posiciones de poder relativo de deudores y acreedores.

La preservación de la operación estable del régimen ha permitido a los bancos ganar un tiempo valiosísimo, en el que han podido reducir su exposición a los grandes países deudores y fortalecer su posición constituyendo reservas para la eventual pérdida parcial o total de los créditos. La consecuente reducción en el impacto potencial de una acción unilateral de los deudores debilita su posición de poder relativo dentro del régimen, al privarlos en buena medida de la única amenaza creíble que podrían emplear para responder a una deserción *de facto* por parte de los bancos, consistente en la constante negativa a otorgar nuevos créditos o a acceder a la renegociación de las deudas en términos aceptables para los deudores. Así, la creciente intervención oficial de los gobiernos de países acreedores y de las instituciones financieras internacionales se hace necesaria para corregir este desequilibrio de poder y evitar que conduzca al colapso del régimen.

## **II. Los orígenes del problema de la deuda y el surgimiento de un régimen informal**

Una serie de profundos cambios en la economía mundial durante la década de los setenta impulsó el acelerado crecimiento de

los euromercados.<sup>4</sup> Durante los años setenta la estructura de la economía mundial se vio afectada por una serie de profundos cambios. El marco institucional establecido en los acuerdos de Bretton Woods en 1944 y en particular el sistema monetario internacional se encontraban ya bajo una considerable y creciente tensión desde finales de los años setenta. Esta tensión llevó finalmente al derrumbe del sistema de tipos de cambio fijos basados en el dólar, cuando en 1971 Estados Unidos decidió cortar la relación oro-dólar.<sup>5</sup>

Anteriormente habían ocurrido cambios fundamentales en la política monetaria extranjera de Estados Unidos dando lugar a un crecimiento espectacular de los euromercados. La introducción en 1965 del Programa de Restricción Voluntaria de Crédito Extranjero (PRVCE) en Estados Unidos, intentó limitar el crecimiento de los créditos de los bancos norteamericanos al extranjero. El programa, sin embargo, acabó por tener un efecto exactamente opuesto al deseado y condujo a una gran expansión de las actividades de las sucursales extranjeras de los bancos con base en los Estados Unidos. Entre 1964 y 1973 el número de bancos estadounidenses con sucursales en el extranjero aumentó de 11 a 125, mientras que el número de sucursales aumentó de 181 a 699.<sup>6</sup> Desde finales de los sesenta y principios de los setenta los euromercados, inicialmente localizados en Europa Occidental y centrados en Londres, se expandieron a numerosos centros bancarios en el Caribe, el Medio Oriente y el Sudeste Asiático, fuera del alcance de las autoridades fiscales y de las regulaciones financieras estadounidenses. Entre 1973 y 1982 el total de los eurocréditos creció de 300 a cerca de 2 000 miles de millones de dólares. La participación de los países en desarrollo en esos créditos creció del 7% al 38% en el mismo periodo y América Latina recibió cerca del 50% del total correspondiente a los países en desarrollo.<sup>7</sup>

Los aumentos de los precios del petróleo en 1973 y 1979 condujeron a un periodo de recesión mundial con inflación y

<sup>4</sup> Las euromonedas son depósitos bancarios denominados en una divisa distinta a la del país en el cual se localiza el depósito. Los euromercados son mercados financieros en los que se realizan operaciones en euromonedas.

<sup>5</sup> Robert Solomon, *The International Monetary System 1945-1976*, Nueva York, Harper & Row, pp. 64-111.

<sup>6</sup> World Bank, *World Development Report*, 1985, p. 114.

<sup>7</sup> World Bank, *Ibid.*

crearon un doble problema para el sistema financiero internacional: reciclar los superávits de la OPEP y financiar los déficits de los países importadores de petróleo. Los flujos netos de recursos financieros hacia los países en desarrollo crecieron en 450% durante los años setenta. La mayor parte de este crecimiento se compuso de flujos privados, de los cuales los préstamos bancarios representaban el 60% (gráfica 1).<sup>8</sup> En unos cuantos años, los euromercados asumieron un papel clave en la intermediación de flujos financieros internacionales, los bancos privados se convirtieron en grandes acreedores de gobiernos soberanos y la calidad de estos créditos depende tanto de la condición financiera del deudor, como de su voluntad para pagar.<sup>9</sup>

Los eurobancos desarrollaron nuevos procedimientos financieros: el primero de ellos fue los créditos sindicados.<sup>10</sup> Los grandes préstamos eran distribuidos entre varios grandes bancos y cientos de bancos más pequeños, permitiendo así esparcir los riesgos derivados de un posible repudio o suspensión de pagos. El segundo fueron los créditos a tasa flotante<sup>11</sup> que trasladan al deudor la incertidumbre relativa a las tasas de interés.<sup>12</sup> Estas innovaciones contribuyeron al rápido crecimiento de la deuda de los países en desarrollo. Sin embargo, los indicadores de la calidad del crédito de estos países se fueron deteriorando paulatinamente.

Antes de 1973 las renegociaciones de deudas soberanas fueron poco frecuentes y casi sin importancia. Durante los 17 años que van de 1956 a 1973 hubo un total de 24 renegociaciones, las cuales involucraron a un total de 11 países y cubrieron un total de créditos por 6 700 millones de dólares. En promedio estas re-

<sup>8</sup> OCDE, "Development Cooperation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee", Review, Report by Rutherford M. Poats, París, 1984.

<sup>9</sup> Charles Lipson, "The International Organization of Third World Debt", *International Organization*, 35, 4, otoño, 1981, p. 605.

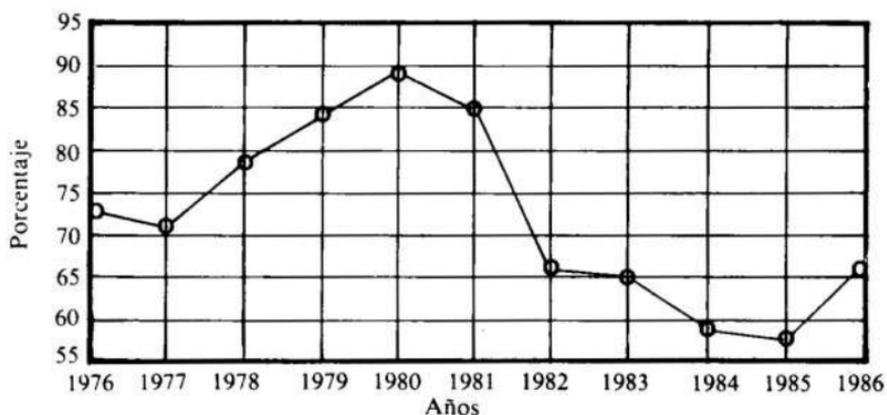
<sup>10</sup> Para una explicación detallada de la operación de los créditos sindicados véase, Yoon S. Park and Zwick Jack, *International Banking in Theory and Practice*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1985, pp. 91-108.

<sup>11</sup> Las tasas flotantes en los eurocréditos sindicados incluyen una tasa de interés básica que se calcula cada 3 o 6 meses de acuerdo con la LIBOR (London Inter-bank Offer Rate), más un margen de riesgo (*spread*), y un solo pago por servicios al banco que organiza el crédito.

<sup>12</sup> Charles Lipson, 1981, p. 609.

**Gráfica 1**

Participación de préstamos bancarios en el total  
(Crédito bancario + bonos)(1976-1986, porcentaje).  
Préstamos bancarios como porcentaje del total internacional



Fuente: IMF: International Capital Markets, enero de 1988.

negociaciones sumaron aproximadamente 280 millones de dólares cada una.<sup>13</sup>

Entre 1974 y 1982 hubo un total de 76 renegociaciones de deudas soberanas, que involucraron a 31 países y un monto de 65 200 millones de dólares en créditos de los cuales 35 fueron contratados con bancos comerciales, mientras que los restantes 31 fueron contratados con el Club de París el cual incluía a acreedores oficiales.<sup>14</sup> En promedio dichas renegociaciones fueron de 2 100 millones de dólares.

Dos importantes puntos se desprenden de estas comparaciones: primero, mientras que el total de la deuda se incrementó 4.7 veces entre 1973 y 1982, el volumen total de créditos que han requerido de renegociación durante estos 8 años creció aproxima-

<sup>13</sup> OCDE, *External Debt of Developing Countries, Survey*, París, OECD, 1982, pp. 44-45.

<sup>14</sup> FMI, *Finance & Development*, Washington, D.C., septiembre de 1983, p. 27.

**Cuadro 1**

Deuda Externa y pagos del servicio de la deuda en países en desarrollo no exportadores de petróleo (1973-1982)  
(Miles de millones de dólares)

	1973	1982
Tipo de deuda:		
Total	130	612
Deuda a corto plazo	18	113
Deuda a largo plazo	112	499
Acreedores oficiales	51	193
Acreedores privados	61	306
Pago de servicio de la deuda:		
Total	18	107
Pagos de intereses	7	59
Amortización	11	48
Proporciones (%)		
Servicio deuda a exportaciones	15.9	23.9
Deuda a exportaciones	1115.0	143.0
Deuda a PIB	22.4	34.7

Fuente: FMI: World Economic Outlook, 1983.

damente 10 veces si se le compara con el total de deuda recalendarizada durante los 17 años anteriores a 1973 (es decir, de 1946 a 1973); segundo, la deuda involucrada en recalendarizaciones entre 1973 y 1982 representaba el 14 por ciento del incremento en el saldo total de la deuda durante el mismo periodo. Obviamente algo no estaba funcionando como se esperaba con respecto a algunos de los préstamos otorgados durante esos años.

Sin embargo, a pesar de que las renegociaciones se convirtieron en una ocurrencia común en el escenario de la deuda internacional, las suspensiones de pagos unilaterales y voluntarias han sido virtualmente inexistentes. Esto revela que a pesar de la ausencia de un mecanismo formal de sanciones (judiciales o de otro tipo) al incumplimiento de los términos contractuales de los préstamos otorgados por la banca comercial, había en cambio ciertas estructuras políticas y económicas que inducían a los deudores soberanos a continuar el servicio de la deuda, aun en condiciones en apariencia excesivamente onerosas. En las palabras de Charles Lipson:<sup>15</sup>

Los "sindicatos" de bancos son la fuente de sanciones poderosas y virtualmente autosuficientes contra la suspensión unilateral de

<sup>15</sup> Charles Lipson, *op. cit.*, p. 606.

pagos por un deudor insolvente. En virtud de que estos "sindicatos" están muy bien organizados con un banco agente como responsable principal del cobro de los créditos, y en virtud de que existen amplios vínculos entre los bancos participantes el incumplimiento unilateral y voluntario puede resultar en la exclusión del deudor de todas las fuentes de crédito comercial.

Esta sanción implícita subyace a todas las relaciones entre los eurobancos y sus clientes de los países en desarrollo. Su puesta en práctica depende de la capacidad de un gran número de bancos independientes para tomar acciones concertadas.

El incremento en el endeudamiento, aunado a las consecuencias de condiciones económicas mundiales desfavorables, finalmente produjeron en 1982 la llamada "crisis de la deuda".

### **III. El régimen internacional de la deuda después de 1982: cambios en la estructura de poder**

Entender la compleja dinámica de los cambios de un régimen internacional exige un buen conocimiento de la estructura de poder y del sistema de valores en que el régimen se sustenta. Bajo el régimen de la deuda externa subyace una distribución de recursos de poder específicos al área temática entre cuatro tipos básicos de actores:

- a) los gobiernos de los países acreedores;
- b) los gobiernos de países deudores;
- c) los acreedores privados (cientos de bancos comerciales grandes y pequeños), y
- d) las instituciones financieras internacionales, primordialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

La distribución asimétrica de los recursos de poder en el campo de la deuda externa se refleja en las disparejas capacidades de los participantes en el régimen para afectar mutuamente su comportamiento. El ejercicio cotidiano de estas capacidades ocurre dentro de las restricciones impuestas por un régimen internacional, es decir, de acuerdo con un conjunto de normas y principios conjuntamente aceptados, que corresponden a las expectativas comunes que se tienen sobre comportamientos enca-

minados a realizar los valores que corresponden a las preferencias de los diversos actores del régimen. Los acreedores pueden influir en el comportamiento de los deudores mediante la amenaza de restringirles el acceso a los mercados crediticios, pero esta amenaza sólo puede hacerse efectiva dentro de las normas y reglas ampliamente aceptadas en materia de crédito internacional. Los deudores en dificultades pueden intentar influir sobre los acreedores reticentes mediante la amenaza de adoptar acciones unilaterales, pero la experiencia demuestra que en la práctica los deudores han sido más efectivos en la extracción de concesiones cuando actúan dentro de las normas y principios de la práctica establecida en materia de renegociación de deudas. Los gobiernos acreedores y las instituciones multilaterales pueden ayudar a vencer las resistencias de los bancos recalcitrantes que se niegan a aportar nuevos recursos en una renegociación, pero esa influencia es más efectiva cuando se aplica de acuerdo con las expectativas de comportamiento mutuamente sancionadas.

Hasta hace poco la participación oficial en cuestiones relativas al crédito internacional privado estaban generalmente limitadas al desempeño de las obligaciones regulatorias necesarias para superar problemas de riesgo moral o al desempeño del papel del liderazgo necesario para facilitar la cooperación, superando complejos problemas de acción colectiva. Pero crecientemente, los gobiernos de los países industrializados juegan un papel fundamental dentro del régimen internacional de la deuda. Primero, porque sus decisiones de política económica afectan el comportamiento de variables económicas fundamentales, tales como las tasas de interés en los mercados mundiales de capital, los tipos de cambio entre las principales divisas y la inflación mundial, que tienen un impacto decisivo sobre la carga del servicio de la deuda de los países altamente endeudados. Segundo, por el papel fundamental que, como ya se señaló, los países industrializados (particularmente los siete países económicamente más poderosos conocidos como los G7: Estados Unidos, Japón, Alemania Federal, el Reino Unido, Francia, Canadá e Italia) juegan en la provisión de fondos a las instituciones financieras multilaterales y el poder de voto que ello les confiere en sus órganos decisorios. Finalmente, por la capacidad de estos gobiernos para directa o indirectamente influir en el comportamiento de los grandes bancos comerciales multinacionales que detentan la mayor proporción de la deuda de los países en desarrollo, bien sea a través de cambios en las regulaciones a que están suje-

tos, o a través de las decisiones normales de política monetaria.

Las asimetrías en la estructura de poder específica del área de la deuda han permitido a los bancos comerciales y a los gobiernos acreedores imponer sus valores y preferencias a los actores estructuralmente débiles, como lo son las instituciones multilaterales y los países deudores. A pesar de que se hacen reconocimientos ocasionales y marginales a los valores preferidos por los actores estructuralmente débiles, el régimen ha buscado esencialmente promover y preservar los valores y preferencias de los actores estructuralmente fuertes. Con el tiempo, esos valores han sido transformados en principios y normas explícitas y los actores se han comportado de acuerdo con las expectativas incorporadas en sus roles esquemáticos en tanto que participantes en el régimen y han seguido los procedimientos colectivamente aceptados para tomar decisiones.

El comportamiento de los gobiernos de los países acreedores dentro del régimen internacional de la deuda es guiado por un conjunto de valores parcialmente compartidos por otros actores del régimen. Primordial entre esos valores es la preservación de la prosperidad y la estabilidad de la economía mundial y del sistema financiero internacional como uno de sus elementos clave. Otro valor frecuentemente enfatizado por los voceros de los gobiernos de los países acreedores es la eficiencia del sistema financiero internacional como mecanismo para la asignación de recursos financieros entre países. Esto significa que la operación del sistema debe seguir siendo guiada básicamente por las fuerzas del mercado: que la intervención oficial en su funcionamiento debe reducirse al mínimo indispensable y debe darse fundamentalmente a través de disposiciones reguladoras impersonales; y que el otorgamiento de poderes discrecionales a quienes toman las decisiones se hace con reticencia, y sujeto a estrictos procedimientos de control y supervisión. La retórica de los bancos comerciales generalmente comparte esta invocación del mercado, especialmente cuando sus tendencias resultan favorables a los banqueros. Sin embargo, cuando las condiciones del mercado se vuelven en su contra o los resultados de sus errores previos los amenazan, los bancos no dudan en buscar el apoyo oficial en situaciones de emergencia y con gusto ceden a los acreedores oficiales la ingente tarea de proveer el financiamiento demandando por los países deudores que ya no constituyen un buen riesgo crediticio.

Pero en el desempeño de estas funciones los gobiernos de los

países acreedores se ven constreñidos por consideraciones de política interna que los hacen reticentes a parecer demasiado dispuestos a rescatar a los bancos trasladando a los contribuyentes los costos que aquéllos se resisten a seguir soportando. Ello los ha llevado a inducir a las instituciones financieras internacionales a desempeñar un papel creciente en la preservación de las reglas del régimen, proveyendo incentivos para que tanto los deudores como los acreedores continúen conduciéndose de acuerdo con las reglas del juego.

En el transfondo, la seguridad nacional es otro valor central para el comportamiento de los gobiernos de los países acreedores en lo relativo a la deuda externa. La persistente exclusión de los deudores de los mercados internacionales de capital podría en última instancia conducir a su deserción del régimen y resultar en su abandono del sistema capitalista internacional, lo que podría llevarlos a buscar apoyos fuera de la alianza occidental. Si bien es cierto que ésta es una posibilidad más bien remota en el actual clima de distensión Este-Oeste, no deja de suscitar consideraciones de seguridad nacional que obligan a introducir elementos realistas en el análisis del régimen internacional de la deuda.

Sólo bajo circunstancias realmente extremas podrían los problemas de deuda suscitar consideraciones de seguridad nacional que requiriesen la amenaza del uso de la fuerza militar. Obviamente, por lo contrario, el poder económico en general y el poder financiero en especial resultan decisivos en materia de deuda externa. Sin embargo, para volverse realmente efectivos en la determinación de resultados los recursos de poder económico deben aplicarse de manera que resulten compatibles con los procedimientos colectivamente sancionados en un área de las relaciones internacionales en la que el valor de las reputaciones y la confianza mutua difícilmente podría exagerarse.

La posición estructural de los países deudores es también fundamental para el régimen internacional de la deuda. Su fortaleza económica básica determina en gran medida la percepción de los acreedores respecto a su calidad como sujeto de crédito y contribuye así a fijar los costos del acceso a los mercados crediticios privados internacionales.

Una economía en recesión prolongada tarde o temprano se refleja en un deterioro de la reputación crediticia y hace más costoso el acceso a nuevos créditos. Por ello la pérdida de poder de negociación por parte de los países deudores si no es compen-

sada por otros factores puede conducir a su creciente exclusión de los flujos de crédito y en última instancia al colapso del régimen mismo.

Quizá la más importante fuente de poder específico al área temática que los gobiernos deudores controlan, es la amenaza de imponer costos inaceptables a los bancos acreedores, mediante la declaración unilateral de un repudio de la deuda o una prolongada suspensión de pagos que bien pudiese desequilibrar fatalmente la estructura financiera de un banco altamente vulnerable. Pero en el afán de reducir los riesgos sistémicos que podrían derivarse de este tipo de acciones, la operación del régimen ha incrementado la asimetría en las posiciones relativas de poder de deudores y acreedores.

Se ha permitido a los bancos ganar un tiempo valiosísimo y reducir su exposición frente a los grandes deudores, constituyendo reservas para la pérdida de créditos y ampliando de otras maneras su base de capital primario. El resultante debilitamiento relativo en la posición de los deudores les ha privado de la única amenaza creíble de que disponían para disuadir a aquellos acreedores que decidan optar por una deserción *de facto*, mediante la creciente negativa a conceder nuevos préstamos y el exasperante y riesgoso tortuguismo en las renegociaciones.

Los cuadros 2 y 3 muestran de qué manera los bancos han logrado reducir su exposición con respecto a los países deudores, si bien esta reducción no ha sido igual para los grandes bancos y para los bancos pequeños, ha ocurrido primordialmente en los Estados Unidos, donde la regulación bancaria es más rígida, y todavía deja a algunos bancos vulnerables ante una suspensión de pagos o repudio concertado entre los mayores deudores. Pero en la práctica tal acción conjunta resulta poco probable dados los enormes problemas de coordinación que presenta y el cuidado que los acreedores han tenido hasta ahora de no permitir que dos o más de los grandes deudores confronten simultáneamente una situación de emergencia.

En esencia podemos afirmar que el sistema bancario norteamericano y el sistema financiero internacional son ya hoy en día virtualmente inmunes a una amenaza sistémica derivada de la acción unilateral individual de cualquier país deudor. La asimetría del régimen se ha ampliado en detrimento de la posición relativa de los deudores.

Desde el punto de vista de la preservación del régimen la eliminación de un peligro sistémico resulta en sí misma positiva.

Sin embargo, en la medida en que también se han reducido los costos potenciales de la deserción para los bancos comerciales, paradójicamente se ha creado un nuevo riesgo sistémico de colapso del régimen a menos que otros actores oficiales, como los gobiernos de los países acreedores o las instituciones financieras multilaterales se aboquen a compensar el nuevo desequilibrio de poder.

La integración en una economía mundial crecientemente interdependiente aparece para algunos países deudores como una gran fuente de oportunidades para conseguir sus objetivos económicos, si bien en el proceso se ven forzados a aceptar restricciones en sus políticas que a algunos líderes políticos y de opinión les parecen un sacrificio inaceptable de la autonomía nacional. Asimismo, a fin de cosechar los importantes beneficios que pueden derivarse del comercio internacional, la inversión extranjera y la transferencia de tecnología, estos gobiernos se enfrentan a la necesidad de introducir reformas económicas con orientación de mercado, a fin de inducir el desarrollo de una planta productiva eficiente e internacionalmente competitiva.

Pero frecuentemente los costos sociales inmediatos de estos ajustes resultan considerables y están asimétricamente distribuidos puesto que a menudo requieren la eliminación de subsidios y transferencias que previamente se concentraban en grupos sociales específicos. Cuando estos grupos son efectivos y se organizan políticamente, pueden tener éxito en promover una percepción generalizada de las reformas como un inaceptable sacrificio de bienestar social inmediato a cambio de la incierta esperanza de un mejor futuro, si bien estos grupos políticos rara vez están en condiciones de ofrecer políticas económicas alternativas que resulten en efecto coherentes, sostenibles y viables.

La idea central es que para muchos países en desarrollo y en particular para los países deudores, allegarse los beneficios de una creciente integración a la economía internacional puede resultar políticamente costoso en el ámbito nacional. Si bien estos gobiernos valoran la oportunidad de en el largo plazo complementar el ahorro interno de sus países con recursos externos y acelerar el crecimiento, en lo inmediato se enfrentan con la posibilidad de problemas políticos si los resultados de su comportamiento internacional no consiguen justificar los costos sociales de los programas de ajuste y reforma estructural.

En suma, los gobiernos deudores valoran el régimen internacional de la deuda, en la medida en que les ofrece oportuni-

**Cuadro 2**Exposición a los países deudores como porcentaje del capital de los bancos 1982-1987<sup>1</sup>

<i>Región</i>	<i>Finales, 1982</i>	<i>Mitad, 1984</i>	<i>Marzo, 1986</i>	<i>Finales, 1987</i>
Todos los bancos norteamericanos				
Todos los PMD	186.5	156.6	94.8	78.1
Latinoamérica	118.8	102.5	68.0	57.9
África	10.2	7.7	3.2	n.a.
Los nueve mayores bancos				
Todos los PMD	287.7	246.3	153.9	130.9
Latinoamérica	176.5	157.8	110.2	97.0
África	19.3	14.3	6.0	n.a.
Otros bancos				
Todos los PMD	116.0	96.1	55.0	43.1
Latinoamérica	78.6	65.2	39.7	31.9
África	3.8	3.3	1.3	n.a.
Capital total de los bancos (miles de millones de dólares)				
Todos los bancos US	70.6	84.7	116.1	129.2
Los nueve mayores bancos	29.0	34.1	46.7	51.5
Otros bancos	41.6	50.6	69.4	77.7

<sup>1</sup> Las exposiciones son las cantidades totales que se le deben a bancos norteamericanos, después del ajuste de la garantía de los préstamos externos. La exposición total es calculada para los PMD (OPEP, Países no exportadores de petróleo de Latinoamérica, Asia y África); para Latinoamérica (Países no exportadores de petróleo, más Venezuela y Ecuador); y para África (Países no exportadores de petróleo más Argelia, Gabón, Libia y Nigeria).

n.a.: no acreditado.

Fuentes: Federal Financial Institution Examination Council "Country Exposure Lending Survey".

des para mejorar su desempeño económico o brinda una esperanza razonable de que tales oportunidades existirán en el futuro próximo. En esa medida, y sólo en esa medida, los países deudores compartirán los valores sistémicos que el régimen se propone promover y preservar.

Las frecuentes renegociaciones condujeron al desarrollo de una compleja red de relaciones transgubernamentales que involucran a numerosas dependencias oficiales y funcionarios de cada país (ministerios de finanzas, ministerios de planeación, bancos centrales, departamentos de estadísticas, etc.), en adición al papel tradicional de los canales diplomáticos normales concentrados en los respectivos ministerios de relaciones exteriores. En la práctica el ejercicio del poder y los intentos por in-

**Cuadro 3**  
Cambios en la exposición de créditos bancarios<sup>1</sup>  
(1979-1986)

<i>País</i>	<i>Porcentaje de cambio en la exposición 1979-1982</i>			<i>Porcentaje de cambio en la exposición 1982-1986</i>		
	<i>Total</i>	<i>Pública</i>	<i>Privada</i>	<i>Total</i>	<i>Pública</i>	<i>Privada</i>
Argentina	71	165	41	4	84	-44
Bolivia	-31	-8	-54	-75	-70	-84
Brasil	50	78	38	10	92	-36
Chile	147	17	226	6	267	-50
México	113	131	102	-3	50	-38
Perú	82	27	139	-47	-2	-72
Venezuela	34	28	38	-21	15	-47
Exposición total	42	52	36	-12	53	-48

<sup>1</sup> La exposición fue medida como la parte de los préstamos de prestatarios privados con base a su capital bancario (en porcentaje).

Fuentes: Federal Financial Institution Examination Council "Country Exposure Lending Survey", varios números.

fluir en el comportamiento de otros actores dan origen a una compleja red de frecuentes contactos entre los funcionarios de diversos países deudores, entre éstos y los funcionarios de gobiernos de países acreedores, entre todos ellos y los altos ejecutivos de los bancos comerciales, y entre este conjunto de actores y los técnicos y directivos de las instituciones financieras internacionales.

El deseo de preservar esta red de contactos y aprovechar los valiosos beneficios que presta parece ser una de las posibles razones para evitar comportamientos que pudieran destruir el régimen, a pesar de las crecientes presiones para adoptar acciones unilaterales en defensa de sus intereses inmediatos. Más aún, esta red parece servir como el canal más efectivo para el ambicioso proceso de negociación en torno a propuestas de cambio fundamental en el régimen de la deuda que actualmente está teniendo lugar.

Como puede apreciarse en el cuadro 4, los indicadores fundamentales del desempeño económico de los países altamente endeudados se han deteriorado durante los ochenta. No sólo no han conseguido estos países recobrar el acceso normal a los mercados de capital, sino que el deterioro de su situación económica ha conducido a su creciente exclusión del crédito bancario. El interés de estos países en la preservación del régimen se ha reducido en la medida en que la posibilidad de retornar a la calidad

**Cuadro 4**  
Países altamente endeudados (PAE): indicadores económicos  
(Finales, 1970 vs Finales, 1980)

<i>Indicador</i>	<i>Países desarrollo</i>	<i>Países importadores de capital*</i>	<i>Países con problemas en el servicio de la deuda</i>	<i>Los quince países más endeudados**</i>
<i>Crecimiento real anual del PIB (a)</i>				
Finales, 1970	4.3	4.7	5.3	6.1
Finales, 1980	4.4	4.7	4.3	4.7
<i>PIB per cápita (b)</i>				
Finales, 1970	1.9	2.6	2.9	3.6
Finales, 1980	2.3	2.7	2.2	2.5
<i>Crecimiento anual del PIB per cápita (c)</i>				
Finales, 1970	3.4	3.4	3.1	3.6
Finales, 1980	10.9	2.0	1.8	-2.7
<i>Déficit fiscal (d)</i>				
Finales, 1970	-2.3	-3.2	-2.3	-0.8
Finales, 1980	-5.3	-4.6	-4.4	-4.6
<i>Balanza en cuenta corriente (e)</i>				
Finales, 1970	6.4	-50.0	-35.1	-24.6
Finales, 1980	-19.3	-18.4	-20.2	-13.8

\* Todos los países en desarrollo, excepto Irán, Irak, Kuwait, Libia, Omán, Qatar, Arabia Saudita, y los Emiratos Árabes Unidos.

\*\* Los quince países más endeudados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa de Marfil, Ecuador, México, Marruecos, Nigeria, Perú, Filipinas, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia.

a: Tasa promedio, 1979, 1988; b: Miles de millones de dólares 1979, 1988; o Tasa promedio (porcentaje), 1969-1981, 1980-1988; d: Porcentaje del PIB, 1979, 1988; e: Miles de millones de dólares, 1979, 1988.

Fuentes: FMI, World Economic Outlook, varios números.

de sujeto de crédito en condiciones comerciales normales parece cada vez más remota. Esta exclusión de los países altamente endeudados del acceso a los mercados de capital es una de las causas más importantes de las presiones encaminadas a modificar sustancialmente el régimen de la deuda, que se han vuelto cada vez más evidentes a lo largo de los ochenta.

Pero para ser exitosos los intentos de inducir a modificaciones en el régimen deben llevarse a efecto dentro de las normas y procedimientos sancionados por otros participantes en el propio régimen.<sup>16</sup> Por ejemplo, desde 1982 hasta el reciente acuer-

<sup>16</sup> Por ejemplo, en julio de 1985, el presidente peruano Alan García, declaró que su país no pagaría el servicio de la deuda que excediera el 10% de

do de 1989, México ha jugado un papel pionero en la introducción de diversas innovaciones que han venido abriendo el camino hacia modificaciones más profundas en el régimen —tales como asegurar la intervención de los gobiernos de los países acreedores y de las instituciones financieras multilaterales en situaciones de emergencia o para superar situaciones de estancamiento en alguna renegociación; introducir mecanismos novedosos para la reducción voluntaria del principal de la deuda o de la tasa de interés; lograr que los bancos acepten créditos frescos multianuales; establecer arreglos para que los bancos acepten hacer ciertos pagos del servicio de la deuda y ciertos desembolsos de recursos crediticios contingentes al comportamiento de los precios de las exportaciones del país deudor— pero es importante observar que todo esto se ha logrado dentro de las reglas del régimen y sin recurrir en ningún caso a acciones unilaterales o violatorias de elementos esenciales del régimen mismo.

Los más importantes recursos de poder que controlan los bancos comerciales son, primero, la disponibilidad de fondos para préstamos —para lo cual dependen a su vez de la suficiencia de sus propias bases de capital y de la confianza de los ahorradores—, segundo, sus habilidades gerenciales y financieras, y tercero, su capacidad para organizar rápida y eficientemente grandes operaciones financieras multinacionales, de las

---

sus ingresos por exportación. Una postura de esta naturaleza implica considerables desventajas para el país deudor. Primero, porque descarta la posibilidad de nuevos créditos para el país en cuestión, lo que podría reducir en forma sustancial sus flujos netos de divisas ante la imposibilidad de compensar con créditos un eventual deterioro en sus términos de intercambio. Segundo, porque pone en duda la solvencia financiera del país en cuestión puesto que a la larga el tamaño de la deuda se incrementaría en tanto que los intereses y las amortizaciones se acumulan (en el caso de que la tasa de crecimiento de las exportaciones sea menor que la tasa de interés, la amortización de la deuda tendría que exceder cierta proporción respecto a las exportaciones para evitar un crecimiento explosivo de la deuda). Tercero, porque la proporción deuda-exportaciones podría elevarse, en tanto que ligar el servicio de la deuda a las exportaciones tiende a favorecer la sustitución de importaciones de alto costo, porque los recursos obtenidos por la exportación se usarán para el servicio de la deuda. De hecho, Perú no ha conseguido obtener nuevos créditos y la relación deuda/exportaciones se ha incrementado como resultado tanto de posponer las amortizaciones y los pagos de intereses, como de la declinación de las exportaciones después de la primera mitad de 1985. Balassa, Bueno, Kuczynski y Simonsen, *Towards Renewed Economic Growth in Latin America*, México, Rio, Washington, El Colegio de México, Fundação Getúlio Vargas, Institute for International Economics, 1986, p. 174.

**Cuadro 5**

Activos y sucursales de los bancos comerciales más grandes (1988)

<i>Banco</i>	<i>Activos totales (MM Dlls.)</i>	<i>Sucursales externas</i>	<i>Personal en el exterior</i>
Dai-Ichi-Kangyo	375.5	59	1 000
Citicorp	207.7	2 135	39 000
Banque Nationale de Paris	190.0	388	12 240
Barclays	189.4	1 379	26 200
Bank of Tokyo	183.6	280	11 900
National Westminster	178.5	609	16 000
Credit Suisse	170.2	73	1 500
Deutsche Bank Group	169.0	189	8 005
Chase Manhattan	97.5	310	12 640
Bank America	94.6	50	6 700

Nota: los datos para los bancos japoneses son hasta marzo 31 de 1988, los resultados del Deutsche Bank son hasta octubre 31 de 1988; otros resultados son a diciembre 31 de 1988.

Fuente: reportes de las compañías.

cuales los créditos sindicados y las renegociaciones de deudas soberanas son los ejemplos más obvios, y que involucran a una vasta red de oficinas y corresponsales.

El banco más grande en cuanto a sus activos no lo es en cuanto a su red internacional medida en términos del número de oficinas y del tamaño del personal ubicado en el extranjero, como puede apreciarse en el cuadro 5. En el área de la deuda externa, una red extensa de oficinas en el extranjero puede ser cuando menos tan importante, en tanto que recurso de poder, como una amplia base de activos. La mayoría de los créditos soberanos son, en la práctica, créditos sindicados, y un banco con una amplia red de sucursales extranjeras y de corresponsales bien puede estar en mejor posición para encabezar una gran operación sindicada que un banco cuya única fortaleza consiste en el tamaño de sus activos totales. Por esta razón los gobiernos de países deudores suelen prestar mayor atención a las sugerencias y estar más dispuestos a ceder ante las presiones de un banco como Citicorp, cuya base de poder en términos de capacidad para encabezar grandes créditos sindicados y complejas operaciones de renegociación de deudas no tiene paralelo en el mundo entero, que a las de un banco como Dai-Ichi-Kangyo, a pesar de que sus activos totales exceden en los de Citicorp's por más de 167 000 millones de dólares. De este modo, para un deudor los

costos del incumplimiento de sus obligaciones respecto a un gran banco multinacional como Citicorp van mucho más allá de la exclusión del acceso al crédito de un sólo banco e involucran también la pérdida de la disponibilidad de un agente eficiente y poderoso para cuando eventualmente recobre el acceso normal a los mercados de crédito y de un valioso aliado potencial para los tiempos difíciles de las renegociaciones y los préstamos involuntarios. Estos recursos de poder de carácter intangible hacen a algunos bancos mucho menos vulnerables a una posible acción unilateral de un país deudor de lo que podría pensarse en función de los indicadores normales de exposición bancaria con respecto a ese país.

Otro elemento fundamental de la estructura de poder en el área de la deuda externa es la estrecha y compleja red de interconexiones que existe entre los bancos grandes, medianos y pequeños que participan en los créditos sindicados a países en desarrollo. Estos créditos generalmente involucran a cientos de bancos de docenas de países diversos y de los más variados tamaños y capacidades operativas. Estos bancos son por lo común altamente interdependientes entre sí para el desarrollo eficiente de sus operaciones diarias, en virtud de las relaciones de corresponsalía y de las operaciones interbancarias. Más aún, a través de cada nuevo crédito sindicado estos bancos se ven cada vez más vinculados por su común interés en el buen desempeño económico de los deudores. Este interés común es crucial para mantenerlos unidos cuando ante las dificultades de una renegociación se ponen de manifiesto los conflictos de interés subyacentes entre los bancos que prefieren preservar sus vínculos con el deudor en espera de mejores tiempos y aquellos bancos que, por tener tan sólo un interés marginal en el país en cuestión, preferirían más bien salirse del juego de la deuda de los países en desarrollo al menor costo individual posible.

El valor fundamental que orienta el comportamiento de los bancos comerciales dentro del régimen internacional de la deuda es la preservación del valor presente de sus activos. Inmediatamente después de esta preocupación individual está su compromiso con la preservación de la estabilidad del mercado internacional de capitales en el que operan, pero son también especialmente firmes en demandar que las intervenciones oficiales en el mercado mundial de capitales se reduzcan al mínimo indispensable para la preservación del mercado mismo. Adicionalmente, los bancos están también interesados en la buena salud de la econo-

mía mundial puesto que ella implica mejores oportunidades para hacer buenos negocios. La salud económica de algún deudor en particular o la permanencia de algún gobierno específico en un país deudor sólo interesan a los bancos en la medida en que, en su opinión, contribuyan a la preservación del valor de sus activos.

El análisis de las instituciones financieras multilaterales se centrará en el papel clave que ha desempeñado el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el contexto del régimen internacional de la deuda externa.

El principal recurso de poder que el FMI controla es su capacidad de hecho para negar a un país el acceso al crédito de los bancos comerciales, que puede ejercer al rehusarse a convalidar las políticas económicas de un país con el "sello de aprobación" que los bancos exigirán como prerequisite para iniciar una renegociación, particularmente cuando ésta involucra financiamiento fresco. Este papel de "guardián de las puertas del mercado internacional de capitales privados" confiere al FMI un poder de negociación ante los países deudores que excede con mucho a la influencia que podría derivar directamente de sus propios créditos a estos países. Normalmente el desembolso de los créditos acordados por los bancos comerciales está sujeto a que el FMI certifique que el país en cuestión ha venido cumpliendo con las metas macroeconómicas trimestrales de antemano acordadas con el Fondo. Los deudores también saben que en una situación de emergencia el apoyo del Fondo puede estar disponible mucho antes de que una operación de renegociación de su deuda con los bancos comerciales pueda ponerse en marcha, lo que incrementa considerablemente el poder de negociación del FMI.

Sin embargo, en su relación con los gobiernos de los países acreedores esta asimetría de poder se vuelve en contra de las instituciones financieras multilaterales. Esto se debe primordialmente a que sus recursos se derivan básicamente de las aportaciones de divisas de los países miembros. En tanto que el poder de voto de los países miembros en los órganos directivos de estas instituciones es directamente proporcional a sus aportaciones de divisas, un puñado de países disponen del poder de voto suficiente para determinar las políticas de la institución. Por ejemplo, en el caso del FMI, los G7 aportan conjuntamente el 48.95% de los fondos y controlan la misma proporción de los votos. Los G7 más Arabia Saudita —un país sobre el que Esta-

dos Unidos ejerce considerable influencia— controlan el 52.5% de los votos.

En consecuencia, si bien las políticas de las instituciones financieras multilaterales están dominadas por el deseo de preservar la prosperidad y la estabilidad de la economía mundial, siempre que surge un conflicto potencial o real de intereses entre los gobiernos de los grandes países industrializados y otros actores dentro del régimen internacional de la deuda, las instituciones financieras multilaterales se ven forzadas por la distribución subyacente de recursos de poder a inclinarse hacia las posiciones oficiales de los gobiernos de los países acreedores. Este hecho ha resultado decisivo en sus relaciones con los bancos comerciales. Se sabe bien que el Fondo ha apoyado a los bancos mucho más de lo que resultaría necesario para cumplir el mandato original del FMI de “evitar la fluctuación excesiva de los tipos de cambio y fortalecer los sistemas monetario y crediticio internacionales”.<sup>17</sup> No obstante, cuando debido a problemas de acción colectiva el comportamiento de los bancos ha amenazado con producir una falla de coordinación potencialmente riesgosa para la estabilidad del sistema financiero internacional, el FMI ha empleado su poder de veto *de facto* para forzar a los bancos a superar sus diferencias y cooperar en una renegociación.

En resumen, las instituciones financieras multilaterales, y el FMI en particular, disponen de una fuerte posición asimétrica de poder ante los gobiernos deudores, gracias a su posición *de facto* como “guardianes” del acceso a los créditos comerciales. Pero esta asimetría se invierte en su relación con los gobiernos de los países acreedores que les proporcionan la mayor parte de sus fondos. Así, las instituciones financieras multilaterales tenderán a apoyar a los bancos comerciales en la medida en que la posición de éstos resulte congruente con la preservación de la estabilidad sistémica y de la prosperidad mundial.

<sup>17</sup> Harry Dexter White, borrador del plan para la creación del FMI y el Banco Mundial, citado por Robert W. Oliver, *International Economic Cooperation and the World Bank*, Nueva York, Holmes & Meier, 1975; apéndice A, pp. 297-298.

#### **IV. De la estructura de poder a los resultados: el proceso de negociación en el régimen internacional de la deuda después de 1982**

Conocer la estructura de poder no basta para predecir correctamente los resultados observables de la interacción de los diversos participantes en el régimen internacional de la deuda. Esto es así porque entre la estructura de poder específica de esta área de las relaciones internacionales y los resultados observables se interpone un conjunto de principios, normas y procedimientos para la toma de decisiones que conforman un régimen informal. Estos procedimientos incorporan algunos de los elementos del paradigma de la interdependencia compleja. Por principio, incorporan frecuentes e importantes interacciones entre actores transgubernamentales (ministerios de finanzas, bancos centrales, ministerios de planeación, etc., tanto de los gobiernos de países deudores como de los gobiernos de países acreedores), así como entre éstos y actores no gubernamentales (bancos comerciales grandes y pequeños). Una compleja red de frecuentes consultas y negociaciones entre estos actores, a menudo con la intermediación de las instituciones financieras multilaterales, se ha transformado en un valioso instrumento para facilitar la cooperación y asegurar una ágil capacidad de reacción en situaciones de emergencia. Se ha desarrollado así informal y gradualmente una auténtica "organización internacional para la renegociación de deudas".

El proceso de negociación involucra una serie de procedimientos encaminados a ordenar una compleja mezcla de intereses complementarios y contrapuestos. Generalmente el proceso de renegociación tiene lugar paralela y casi simultáneamente a, cuando menos, cuatro niveles:

- a) Negociaciones entre el gobierno de un país deudor y el FMI sobre los efectos económicos y los costos políticos de la condicionalidad vinculada a la renegociación de la deuda.
- b) Negociaciones entre los bancos comerciales y el FMI sobre la suficiencia de la condicionalidad vinculada a la renegociación de la deuda para asegurar la recuperación del crédito.
- c) Negociaciones entre el gobierno de un país deudor y los bancos comerciales que son sus acreedores con respecto

al volumen de crédito requerido y las concesiones demandadas por el deudor con respecto a los términos contractuales originales.

- d) Negociaciones entre los propios bancos comerciales sobre las condiciones de la recalendarización de pagos y/o la aportación de nuevos fondos.

Hasta 1982 todas las renegociaciones de deudas soberanas de países en desarrollo eran manejadas a través de un sistema notablemente efectivo de cooperación privada entre bancos comerciales. La amenaza de la futura exclusión del acceso a los mercados proporcionaba el principal incentivo para que los deudores cumplieran con las reglas de este juego. De igual manera, la amenaza de exclusión de futuras operaciones potencialmente lucrativas constituía el principal incentivo empleado por los bancos que actuaban como líderes en una renegociación para obtener la cooperación de los bancos más pequeños y potencialmente reacios a cooperar.

De acuerdo con Charles Lipson hasta muy recientemente *la cooperación entre los acreedores ha constituido la base del manejo de las deudas problemáticas*.<sup>18</sup> Los grandes bancos multinacionales han confiado en sus vínculos y arreglos institucionales previos para generar posiciones comunes encaminadas a preservar el valor de sus activos en el exterior. Y hasta ahora han sido capaces de lograr que los acuerdos por ellos suscritos sean ratificados por los bancos más pequeños y reacios.

La tarea de reestructurar una deuda resulta extraordinariamente compleja pues involucra a cientos de bancos de diversos países y a una amplia variedad de activos financieros, sin contar con las dificultades técnicas de recalendarizar tantas clases de distintos instrumentos financieros. Esto equivale a decir que no existe en principio una simple armonía de intereses entre los diversos tipos de acreedores. Los bancos privados tienen distintos niveles de exposición, diversos vínculos con cada deudor y papeles bien diferenciados que desempeñar en el complejo mundo de las finanzas internacionales. Más aún, cuando finalmente se logra llegar a una posición conjunta "en principio", muchos ban-

<sup>18</sup> Charles Lipson. "Bankers' Dilemmas: Private Cooperation in Rescheduling Sovereign Debts"; en Kenneth A. Oye, edit., *Cooperation Under Anarchy*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1986; pp. 200-225.

cos individualmente considerados pueden manifestarse reacios a aportar su parte proporcional de los costos. Tales bancos disponen de amplias oportunidades y de claros incentivos para amenazar con desertar de las acciones comunmente acordadas.<sup>19</sup>

Por lo tanto, el proceso de reestructuración de una deuda ha sido diseñado para separar esta compleja y confusa tarea en una serie de procedimientos más limitados y simples:

El acuerdo básico de una renegociación se logra primero entre unos cuantos grandes bancos. Ellos presentan el "acuerdo en principio" a la consideración del resto de los acreedores, los que de hecho no tienen más remedio que aprobarlo. La cooperación entre los bancos procede en dos niveles. Existe un núcleo central de verdaderos gigantes multinacionales que organizan grandes créditos sindicados y mantienen sucursales en los principales mercados alrededor del mundo. Son ellos los que conducen las renegociaciones. A los bancos más pequeños se les pide tan sólo que ratifiquen el acuerdo, no que discutan sobre sus términos. Así la jerarquía que existe entre los bancos es un elemento central de las renegociaciones de deuda.

De hecho, en una renegociación se dan dos juegos entre los bancos. En el juego principal los grandes bancos negocian entre ellos para establecer los términos de un "acuerdo en principio". (Al mismo tiempo que negocian con el deudor.) A partir de ese acuerdo los grandes bancos fijan el nivel global de financiamiento que será requerido y su distribución proporcional entre todos los acreedores, así como las tasas de interés y las comisiones que habrán de cargar, el periodo de gracia antes de que comiencen los pagos del principal, las amortizaciones del principal que serán postpuestas a plazos mayores, etc. En el juego secundario, los grandes bancos buscan obtener la ratificación de estos acuerdos por parte de los acreedores más pequeños cuyo consentimiento es legalmente indispensable para modificar los términos contractuales. Los grandes bancos se encuentran en una buena posición para obtener esta aprobación. En sus negocios ordinarios ellos operan extensamente con otros bancos, tanto grandes como pequeños. Los bancos pequeños pueden ocasionalmente organizar créditos sindicados en los euromercados, pero lo más frecuente es que se limiten a suscribir participaciones en créditos organizados por las grandes instituciones de las cuales dependen también para obtener servicios de corresponsalía.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Charles Lipson, *op. cit.*, pp. 203-204.

<sup>20</sup> *Ibid.*

Estas interrelaciones financieras permiten tanto la reciprocidad como las represalias y de ese modo facilitan la cooperación. Además resultan especialmente importantes porque no existe ninguna institución formal que coordine las renegociaciones.<sup>21</sup> De este modo la cooperación privada y la cooperación entre actores no gubernamentales es un elemento central del proceso de renegociación de deudas que ha constituido el núcleo del régimen internacional de la deuda externa. Esta importancia de los actores no gubernamentales es, desde luego, una de las características fundamentales de un área de las relaciones internacionales en las que prevalecen condiciones de interdependencia compleja.

Parecería evidente que uno de los propósitos con los que este proceso de negociación ha sido concebido es el de mantener la orientación básica de mercado de la intermediación financiera internacional normal como el modelo a seguir en el manejo de las deudas problemáticas. En la medida en que siga siendo capaz de evitar una catástrofe financiera internacional, este proceso seguirá siendo un obstáculo formidable para los países deudores que intentan politizar el régimen internacional de la deuda y obtener, mediante estrategias de negociación intergubernamental y de vinculación temática, concesiones desvinculadas de su capacidad de pago actual o esperada y de su desempeño económico. Los bancos sostienen que sólo un proceso de negociación basado en el mercado será en efecto capaz de preservar el valor de sus activos y de devolver el acceso a los mercados privados de capital a aquellos países deudores que en efecto están en condiciones de recobrar su buen crédito en un futuro previsible. Por esta razón es muy probable que los banqueros privados insistan en oponerse a cualquier forma de intervención oficial que amenace con suplantarse de modo permanente los mecanismos de mercado como elemento básico del proceso de renegociación, independientemente de qué tan favorable a los intereses de los banqueros pueda parecer cualquier iniciativa de ese tipo desde otros puntos de vista. Por esta razón, también los bancos comerciales y los gobiernos de países acreedores, que comparten su preferencia por las "soluciones" con orientación de mercado, seguirán insistiendo en que inclusive los esquemas de "solución" más generales y ambiciosos se apliquen sólo caso por caso

<sup>21</sup> Charles Lipson, *op. cit.*, pp. 204-205.

e incorporen criterios basados en el desempeño económico de los países y con preferencia por las políticas que tengan una clara orientación de mercado, como método para discriminar entre aquellos deudores que merezcan o no ser considerados para la aplicación de nuevas fórmulas de alivio en la carga de sus respectivas deudas externas.

Así, hasta hace muy poco los procesos de renegociación han estado en la práctica dominados por los bancos comerciales y sus resultados han respondido predominantemente a las preferencias de éstos. Este predominio de los acreedores en los procesos de renegociación ha resultado de una combinación de factores. Primero, hasta hace poco muchos deudores frecuentemente evitaban iniciar una renegociación hasta que sus reservas de divisas estaban virtualmente agotadas y su situación era desesperada. De hecho, los acreedores estimularon este comportamiento negándose a renegociar las deudas de países cuya falta de liquidez no fuese patente. Si bien esto disuade a los deudores de fingir falsas crisis de liquidez, también tiene el efecto de colocar a los deudores en una posición de gran vulnerabilidad inmediata que mina su capacidad de negociación. Segundo, en todos los casos los acreedores demandan que el deudor llegue a un acuerdo con el FMI antes de que la renegociación propiamente dicha pueda comenzar. Esto evita a los bancos involucrarse en una parte especialmente tensa y compleja de las negociaciones y obliga a los deudores a negociar paralelamente con el FMI y los bancos, dispersando así la atención de sus mejores negociadores, lo que constituye una desventaja adicional. Asimismo, la potencial habilidad del deudor para vincular asuntos no financieros a la negociación con los bancos comerciales y extraer concesiones políticamente motivadas se ve neutralizada por la intermediación del FMI que generalmente centra las negociaciones en torno a unos cuantos asuntos técnicos. Ello también impide al deudor sacar provecho de las discrepancias de intereses entre los cientos de grandes y pequeños bancos. En las negociaciones sólo participan directamente los doce o quince grandes bancos que integran el comité asesor y la mayoría de los contactos ocurren entre los funcionarios del país deudor y los altos directivos del banco elegido para encabezar el comité. Los funcionarios del país deudor saben que la buena voluntad de estos ejecutivos bancarios puede ser crucial para agilizar el difícil y complicado proceso de obtener la cooperación de los demás bancos cuando el proceso entre en la fase final de la negociación

entre los propios acreedores. Estas consideraciones reducen aún más la capacidad real de los negociadores del país deudor para adoptar con efectividad una estrategia de negociación agresiva.

## **V. Evolución reciente del régimen internacional de la deuda**

Con el surgimiento de la crisis de la deuda en 1982, las instituciones financieras multilaterales se vieron obligadas a jugar un papel cada vez más activo en los cada vez numerosos y frecuentes procesos de restructuración de deudas que siguieron. Este papel activo se volvió indispensable para cumplir con las responsabilidades que les habían sido encomendadas desde su creación.

Nos ocuparemos aquí fundamentalmente del cambiante papel del FMI que le ha llevado a convertirse en un actor central dentro del régimen de la deuda. Conforme el problema de la deuda persistía se hicieron evidentes los profundos desequilibrios estructurales que afectaban a las economías de muchos de los países miembros del Fondo. Este respondió asumiendo un papel activo como mediador en los complejos conflictos de interés que empezaron a manifestarse entre deudores y acreedores, enfatizando siempre las ganancias comunes que habrían de derivarse de la preservación de la estabilidad del sistema. La mediación del Fondo ha sido ciertamente crucial para el funcionamiento sorprendentemente terso del régimen de la deuda, especialmente en lo que se refiere a evitar la deserción potencialmente catastrófica de algún gran deudor o algún gran acreedor. Pero debido tanto a su posición estructuralmente asimétrica de debilidad con respecto a los gobiernos de los países acreedores y de fuerza con respecto a los gobiernos de los países deudores, como a las hondas afinidades ideológicas entre los altos directivos del FMI y los altos ejecutivos de los bancos comerciales en cuanto a la necesidad de preservar la orientación de mercado del sistema financiero internacional, el Fondo ha resultado en la práctica ser un mediador sesgado y no imparcial.

Los bancos comerciales no están, por lo general, bien situados para negociar con las autoridades de los países deudores con respecto a las políticas que podrían permitirles recobrar el acceso al crédito. Lo que es más, los bancos tienden a considerar que no está en su papel asumir los riesgos derivados de mantener los flujos financieros a los países deudores en situaciones difíciles

e inciertas.<sup>22</sup> En consecuencia, el Fondo ha contribuido a hacer más expeditos los procesos de negociación entre deudores y acreedores al colocarse como mediador. El hecho de que los acreedores privados demanden que cualquier deudor que solicite una restructuración de su deuda firme un acuerdo con el Fondo aún antes de que el proceso de negociación con los acreedores pueda dar comienzo, significa que en la práctica los bancos comerciales han designado al Fondo como su agente para tareas tan cruciales como el diagnóstico de los problemas económicos del deudor, la prescripción de las políticas adecuadas y la supervisión de su desempeño.

Sin embargo, el hecho de que el Fondo haya aceptado asumir este papel de mediador, también significa que los deudores se ven obligados a concentrar su ya de por sí limitado poder de negociación en el logro de un acuerdo con el FMI, puesto que sin éste los miembros del respectivo "comité asesor" de los bancos comerciales no aceptarían siquiera sentarse a la mesa de las negociaciones. Desde luego, los resultados de las negociaciones con el comité asesor son de la mayor importancia para determinar el nuevo perfil de la deuda, pero cuestiones tan cruciales como las referentes al volumen total de financiamiento que habrá de requerirse y a las trayectorias esperadas de los principales indicadores macroeconómicos, son resueltas de antemano en el acuerdo con el Fondo. Más aún, en tanto que los desembolsos de los créditos aprobados por los bancos comerciales son en la práctica contingentes a la aprobación del desempeño económico de un país por parte del Fondo, éste aparece ante los ojos de muchos países deudores como poco más que una gigantesca agencia internacional de cobros.

Es cierto que con frecuencia esta percepción ha sido promovida por algunos países deudores que, o bien juzgaron conveniente culpar a un actor externo por los costos sociales del ajuste económico, o bien se proponían de plano evitar el ajuste bajo la creencia errónea de que otras políticas aparentemente menos severas eran viables y sostenibles. En realidad el Fondo tiene razones válidas para insistir en la necesidad de condicionar los nuevos créditos a un programa adecuado de ajuste económico. Muchos de los problemas que los países en desarrollo enfrentan no pueden resolverse con puro financiamiento; Por sí sólo el financiamiento es útil solamente para ganar tiempo. En realidad,

<sup>22</sup> William B. Dale, 1983, pp. 6-7.

el financiamiento y el ajuste orientado a corregir los desequilibrios fundamentales deben ir de la mano y el Fondo puede jugar un papel crítico al ayudar a establecer una combinación adecuada de ambos elementos.<sup>23</sup>

Más recientemente, sin embargo, los procesos de renegociación se han vuelto más difíciles y prolongados, en tanto que las tensiones creadas por las frecuentes renegociaciones y la ausencia de mejoría en los indicadores de la calidad del crédito de muchos países deudores han vuelto a muchos de los bancos más pequeños crecientemente reacios a comprometer nuevos recursos en lo que, a sus ojos, son en esencia malas inversiones. Esta situación ha llevado al Fondo en varias ocasiones a colocar sus responsabilidades sistémicas por encima de sus afinidades ideológicas con los bancos comerciales, al aprovecharse de su posición de mediador para vencer su resistencia a cooperar en la restructuración de una deuda. El Fondo ha llegado incluso a demandar a los bancos comerciales que comprometan de antemano un determinado volumen de recursos como condición previa para su propia participación.<sup>24</sup> Aunque esto ha suscitado algunas quejas por la pérdida de autonomía que implica para algunos bancos, los grandes bancos por lo general han apreciado la postura del FMI en la medida en que ha coadyuvado a facilitar la acción colectiva entre los acreedores. Aunque también es cierto que los bancos no quieren que esta actitud del Fondo se vuelva un elemento integral de sus prácticas en condiciones normales.<sup>25</sup>

Por otro lado, es sin duda preocupante que los resultados de los procesos de negociación resulten cada vez más desfavorables para los países deudores. La evidencia es abrumadora. Mientras que la "organización internacional para la renegociación de deudas" ha logrado preservar la estabilidad del sistema financiero internacional, ha fracasado en restaurar el buen crédito de los grandes deudores (véase la gráfica 2). La combinación del deterioro en los términos de intercambio de sus exportaciones y el estrechamiento de los flujos financieros exter-

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Art Pine, "IMF Chief Turning Table on Banks", *Wall Street Journal*, enero 25, 1983, p. 35, y "Jacques de Larosiere: Hero of the IMF", *Euromoney*, octubre de 1983, pp. 196-197.

<sup>25</sup> Charles Lipson, "International Debt and International Institutions", en Kahler, Miles, edit., *The Politics of International Debt*, Ithaca, Cornell University Press, 1986, pp. 219-243.

nos de todas las fuentes, pero especialmente de los bancos comerciales (véase la gráfica 3) han provocado un agudo declive de los niveles de bienestar de la población de los países deudores (véase la gráfica 4), a pesar de los considerables esfuerzos de ajuste que han llevado a cabo (véase la gráfica 5).

La asimetría de poder que se refleja en estos resultados ha generado entre los gobiernos deudores una creciente insatisfacción con la actual estructura y el actual proceso de renegociación sancionados por el régimen internacional de la deuda. Ésta es una tendencia preocupante que, en ausencia de acciones correctivas oportunas y adecuadas, podría conducir a la deserción de uno o más de los grandes deudores y resultar en el colapso del régimen o inducir cambios sustanciales en su *modus operandi*.

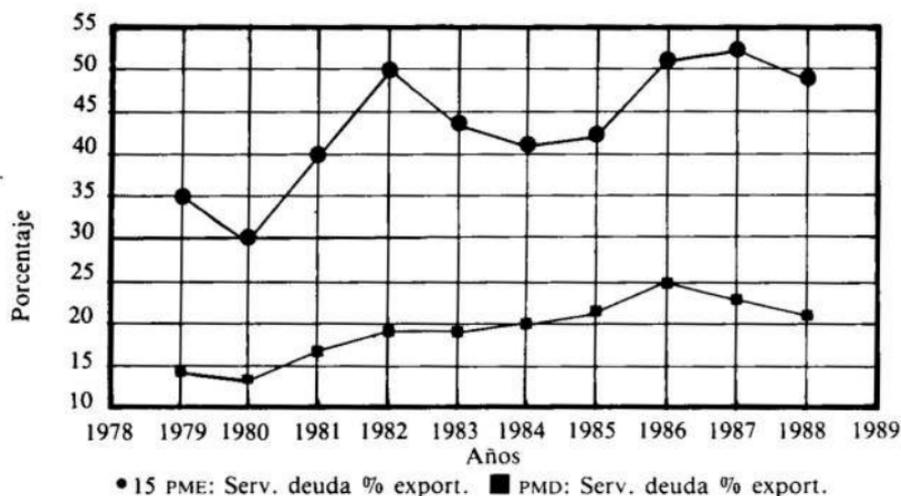
Por ejemplo, México ha logrado recientemente obtener un ventajoso "acuerdo en principio" que promete permitirle reestructurar a fondo su deuda externa pública, logrando reducciones sustanciales tanto en el monto como en la carga del servicio y asegurando de antemano un flujo adecuado de nuevos créditos con carácter multianual, a fin de eliminar esa fuente de incertidumbre de la planeación de mediano plazo de su estrategia de desarrollo. Pero la renegociación mexicana parece más un caso excepcional que un ejemplo de acuerdos y procedimientos de negociación fácilmente aplicables por otros países deudores. No sólo porque pocos países deudores han sido hasta ahora capaces de lograr los profundos ajustes estructurales y el exitoso avance en la estabilización que ha conseguido México, sino porque pocos países deudores tienen la importancia estratégica que México reviste para Estados Unidos, y aún menos son aquellos que disponen de un equipo de negociadores y conductores de la política económica con los niveles de excelencia técnica y los márgenes de autonomía política de que han disfrutado los funcionarios financieros mexicanos.

Si se observa objetivamente el panorama global de la deuda externa de los países en desarrollo, el mensaje básico parece claro: los deudores están sucumbiendo por la fatiga de un servicio de la deuda cada vez más oneroso para sus economías en contracción y por la falta de esperanza de un pronto retorno al acceso al crédito voluntario. Los deudores se han cansado de un juego en el que siempre resultan perdedores. Por ello se proponen cambiar las reglas —para lo cual requieren del apoyo de los gobiernos acreedores y del FMI— o salirse del juego, en cuyo caso perderían de cualquier modo.

Gráfica 2

Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios de los quince países más endeudados (PME) vs todos los países menos desarrollados (PMD) (1979-1988)

Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones



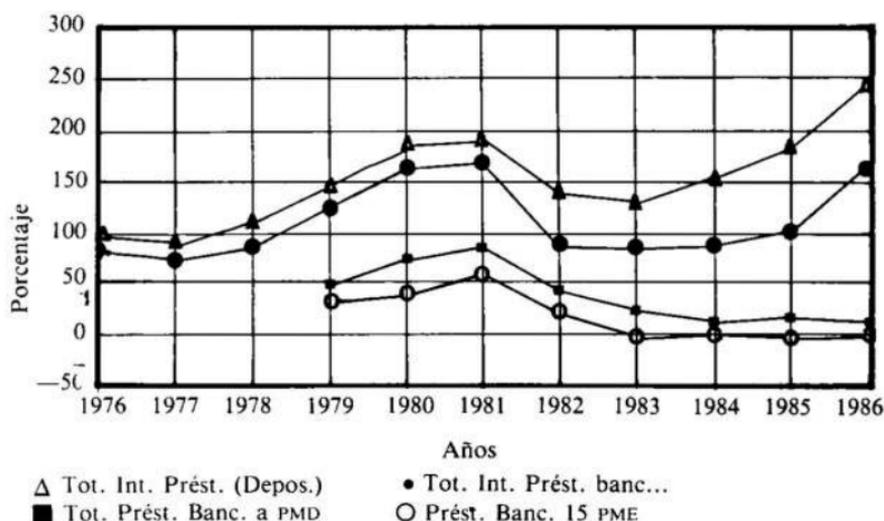
Fuente: FMI, World Economic Outlook, octubre de 1987.

Por fortuna para aquellos a quienes preocupa la estabilidad del sistema financiero internacional, los deudores no están solos en su predicamento. Aunque sabiamente opuestos a una abierta politización del régimen de la deuda que podría ser aprovechada injustamente por algunos deudores irresponsables, ciertos gobiernos de países acreedores están también preocupados por encontrar una solución duradera al problema de la deuda. Repetidamente los gobiernos de Japón y Francia se han manifestado en ese sentido. El Congreso de Estados Unidos incluyó en la legislación comercial promulgada en agosto de 1988 una orden al Secretario del Tesoro para iniciar negociaciones tendientes al establecimiento de una Agencia Internacional de la Deuda (AID), o bien presentar al Congreso un reporte en el que demuestre que tal iniciativa sería perjudicial para los intereses vitales norteamericanos o para la prosperidad mundial.

Por su parte, el 10 de marzo de 1989, el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Nicholas Brady, dio a conocer una propuesta encaminada a poner en marcha un conjunto de mecanismos para la reducción negociada de las deudas, combinado

**Gráfica 3A**

Crédito bancario a los PMD y a los 15 países más endeudados (PME)  
Préstamos bancarios internacionales por tipo de prestatario



Fuente: FMI: International Capital Markets, enero de 1988.

con nuevos flujos de crédito para aquellos países deudores que estén dispuestos a emprender las reformas que sus economías requieren para poder beneficiarse de las oportunidades de crecimiento que la economía internacional ofrece.

Para muchos países deudores la iniciativa Brady, aun con todas sus manifiestas imprecisiones y limitaciones, bien puede representar la última esperanza de recobrar el acceso al crédito privado voluntario. Su mayor limitante reside obviamente en que no se encuentran disponibles los recursos financieros suficientes para generalizar su aplicación a todos los países deudores bajo algún esquema general, imparcial y objetivo, aun cuando éste involucrara una condicionalidad muy rigurosa que ya por principio lo volvería altamente excluyente. Más aún, las esperanzas de recobrar el acceso al crédito voluntario se han ganado y vuelto a perder tantas veces durante los últimos años, que no muchos gobiernos de países deudores están dispuestos a apostar su destino al éxito de la propuesta Brady y ésta bien puede significar el último intento de los gobiernos de los países acreedores por resolver el problema de la deuda sin recurrir al establecimiento de un organismo formal del tipo de la Agencia

Internacional de la Deuda propuesta por el Congreso.<sup>26</sup> Por lo demás es muy posible que para los gobiernos de los grandes países industrializados la deuda externa de los países en desarrollo sea un problema secundario, marginal incluso, que sólo reclama su atención en la medida en que involucra a países de importancia estratégica o pone en riesgo la prosperidad mundial.

Para sobrevivir, la propuesta Brady requiere demostrar que su viabilidad no se limita al caso excepcional de la renegociación mexicana, la que sin duda le presentó una oportunidad inmejorable y poco común, puesto que el excelente récord mexicano en materia de ajuste y responsabilidad con respecto a su deuda permitió obtener concesiones que no muchos otros países deudores están en condiciones de reclamar exitosamente en tanto no logren realizar las reformas que México ya ha implantado.

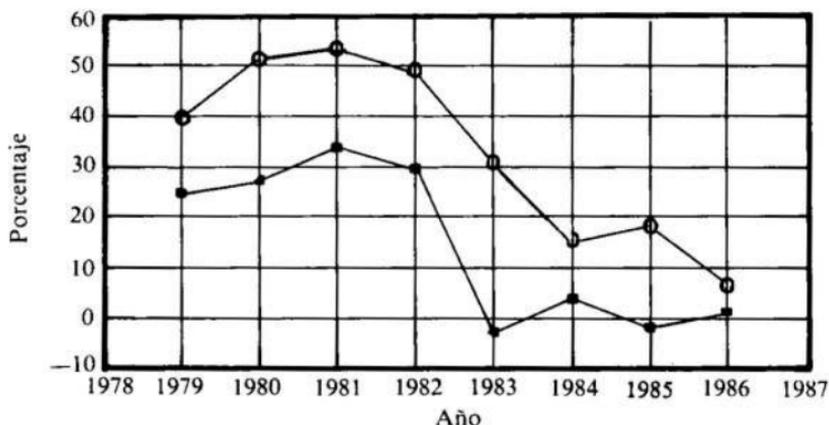
De acuerdo con Keohane y Nye,

se podría concebir a los gobiernos como ligados no solamente a través de los canales diplomáticos tradicionales, sino también por vínculos intergubernamentales y transgubernamentales a muchos niveles. Se emplea la expresión *organización internacional* para referirse a estas múltiples conexiones, normas e instituciones. La "organización internacional" concebida en estos términos representa otro tipo de estructura política mundial. La organización internacional en el sentido amplio de redes, normas e instituciones, incluye las normas asociadas con regímenes internacionales específicos, pero constituye una categoría analítica más amplia que el régimen, porque también incluye redes de contactos entre élites, las que una vez establecidas resultan difíciles de erradicar o de modificar drásticamente. Así el poder para determinar los resultados observables se derivará no sólo de las capacidades determinadas por la organización como por ejemplo el poder de voto, sino también de la habilidad para formar coaliciones y controlar redes de élites. Los costos de la destrucción de un régimen serán elevados cuando entre los países existan redes de élites bien integradas a diversos niveles. No obstante, los costos de un régimen adverso podrían vol-

<sup>26</sup> Para una discusión detallada de la Agencia Internacional de Administración de la Deuda propuesta por el Congreso de los Estados Unidos, véase Jeffrey D. Sachs, 1988, *passim*; también véase: Bruce A. Morrison y Barry Hager, "Third World Debt, a View From the Hill", en Michael T. Clark, *et al.*, "The U.S. Approach to the Latin American Debt Crisis", FPI Policy Study Groups, septiembre de 1988, Washington, D.C., Foreign Policy Institute, School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University, pp. 27-34.

Gráfica 3B

Participación de los PMD y los PME en el crédito bancario  
Países menos desarrollados y países más endeudados



■ Prést. a 15 PME % Tot. Prést. Banc. ○ Prést. a PMD % total al Prést. Banc.

Fuente: FMI, International Capital Markets, enero de 1988.

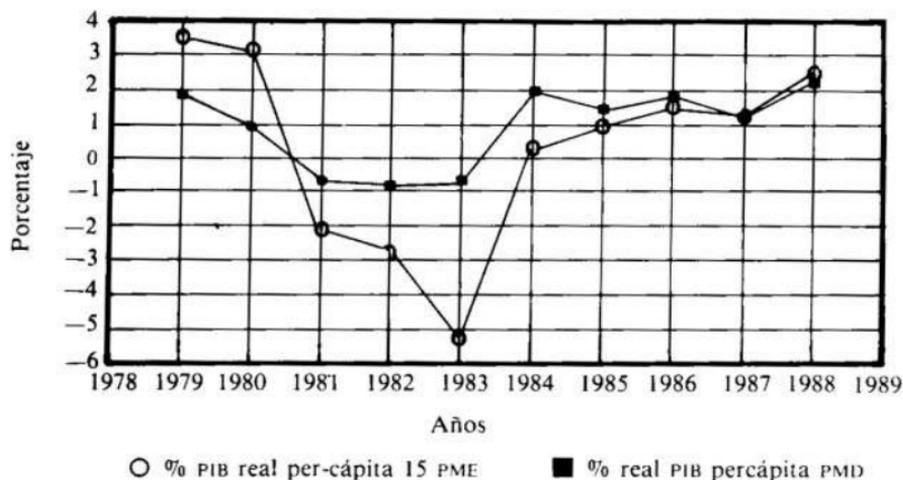
verse tan grandes como para llevar a algunos estados a la decisión de destruirlo, aun si eso significa la pérdida de las redes de contactos de élites previamente existentes.<sup>27</sup>

La persistencia del problema de la deuda externa de los países en desarrollo ha dado lugar al surgimiento de redes especiales de contactos entre élites que vinculan a los participantes habituales en los procesos de renegociación de deudas. Con el tiempo, estas redes, junto con los demás elementos del régimen de la deuda que ya han sido mencionados, han evolucionado hacia lo que podría denominarse “la organización internacional para la restructuración de deudas”. Algunas de estas redes han sido cruciales para posibilitar una respuesta oportuna en situaciones de emergencia y también han resultado muy valiosas para la ejecución de tareas más rutinarias como la difusión de información o la formación de consenso en torno a propuestas innovadoras. Es importante tener en cuenta la existencia de estas redes, porque ella puede contribuir a explicar por qué las deser-

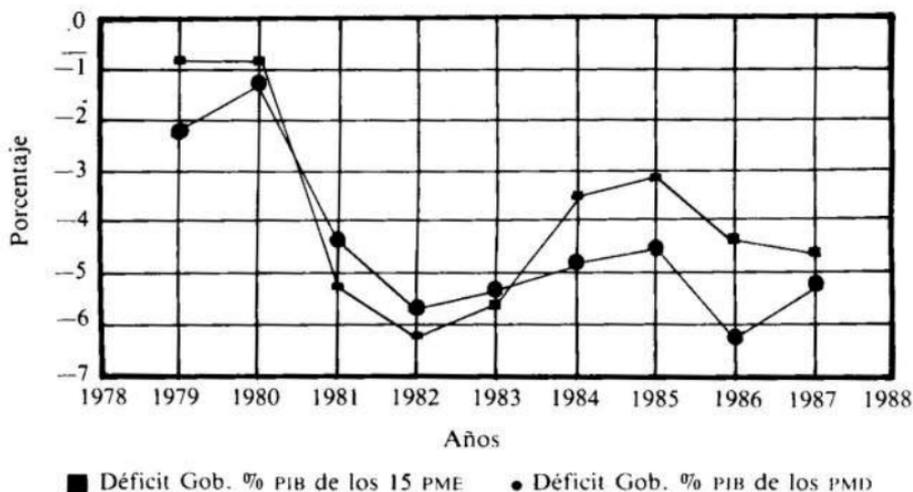
<sup>27</sup> Keohane y Nye, 1977, pp. 54-57.

**Gráfica 4**

Los PME vs todos los PMD: crecimiento anual del PIB real per cápita  
Cambio anual PIB real per cápita

**Gráfica 5**

Los PME vs todos los PMD: déficit del gobierno central como porcentaje del PIB  
Déficit fiscal como porcentaje del PIB (1979-1987)



ciones del régimen no se han generalizado al grado de conducir a su colapso, a pesar de que la creciente asimetría en la distribución de sus costos y beneficios ha sido consistentemente desfavorable a los deudores. Desde luego, la exclusión prolongada del crédito privado sigue siendo el principal instrumento disuasivo del que disponen los bancos frente a un deudor potencialmente desesperado, en tanto que la poco probable pero aún así factible amenaza de una suspensión de pagos concertada entre los grandes deudores sigue siendo el principal argumento para disuadir a los bancos de desertar abierta y definitivamente del régimen de la deuda. Pero en buena medida estas amenazas sólo resultan creíbles en virtud de la existencia de redes de contactos entre élites. ¿Sin esas redes cómo podrían los bancos organizar y aplicar un boicot efectivo en contra de un deudor indisciplinado? ¿Sin esas redes, cómo podrían los grandes gobiernos deudores intentar siquiera una suspensión concertada de pagos? ¿Pero sobrevivirían estas redes si el régimen fuese irreparablemente dañado por una deserción unilateral importante? Encontrar la respuesta práctica a estas interrogantes podría resultar demasiado costoso. En consecuencia, nos vemos confrontados con la paradoja que con frecuencia resulta de las estructuras de disuación mutua. Los daños sistémicos e individuales que se producirían si las amenazas disuasivas se pusieran en práctica, son la mejor garantía de que no lo serán.

En síntesis la existencia de una "organización internacional para la restructuración de deudas", incluyendo redes de contactos de élites que todos los participantes en el régimen encuentran altamente valiosas y desean preservar, contribuye a explicar la aparente anomalía de un proceso de cambio lento y gradual en un régimen que bien podría ya de otra manera haberse desmoronado a consecuencia del carácter crecientemente desfavorable para los deudores de los resultados observables de su funcionamiento.

## **VI. Conclusión: hacia un modelo explicativo del cambio en el régimen internacional de la deuda externa**

El surgimiento del régimen informal que gradualmente se desarrolló a partir de las repetidas renegociaciones ha sido en principio satisfactoriamente explicado [Charles Lipson (1981), (1986a) (1986b)] como el resultado de la cooperación privada

entre los bancos acreedores, crecientemente complementada por la intervención de las instituciones financieras internacionales y los gobiernos de los países acreedores. Pero este modelo de creación espontánea y gradual de un régimen no basta para explicar los procesos de cambio que aquí hemos descrito. Deja sin respuesta a cuando menos cuatro grupos de preguntas fundamentales:

1) ¿Cómo se explica la permanencia del régimen en condiciones de creciente asimetría en la distribución de los costos y beneficios de los procesos de negociación llevados a cabo conforme a las reglas sancionadas por el régimen? Más aún, ¿cómo se explica que los gobiernos deudores hayan aceptado hasta ahora el deterioro gradual de su posición relativa de poder de negociación? ¿Por qué han aceptado los grandes deudores su creciente exclusión de los flujos de crédito privado sin optar unilateralmente por desertar definitivamente del régimen?

2) ¿Por qué hasta ahora no han prosperado las propuestas para la institucionalización formal del régimen internacional de la deuda? ¿Tendrán esas propuestas mejores probabilidades de éxito en el futuro próximo? ¿Estas propuestas reflejan primordialmente cambios en la distribución de recursos de poder? ¿O más bien reflejan cambios de orden epistemológico en la medida en que el consenso sobre la verdadera naturaleza del problema y de las soluciones que éste demanda se ha venido modificando?

3) ¿De qué modo afectan las consideraciones de seguridad nacional el proceso de negociación en el interior del régimen internacional de la deuda? ¿Perciben los gobiernos de países acreedores algún riesgo no puramente financiero como resultado de la deserción de alguno de los grandes países deudores y su posible aislamiento de la esfera económica de Occidente?

4) ¿Cómo sopesan las élites de los países deudores los costos potenciales de la deserción del régimen de la deuda —incluyendo la exclusión parcial o total de los flujos crediticios y de otros flujos tales como el comercio internacional y la transferencia tecnológica— contra los riesgos de perder el poder como resultado de la creciente oposición política interna a los costos sociales por el puntual servicio de la deuda y los programas de ajuste? ¿De qué modo se alteran estos cálculos en la medida en que el posible retorno al crédito voluntario se percibe como más cercano o más distante?

Para intentar una respuesta satisfactoria a estas preguntas requerimos de un modelo del proceso de cambio en los regímenes, que no sólo incorpore adecuadamente la dinámica estructural subyacente y tome en cuenta las complejidades de los procesos de negociación que traducen recursos de poder en resultados observables, sino que tome en cuenta también el papel que desempeñan las redes de contactos entre élites para facilitar la cooperación, la difusión de información y la respuesta ágil a situaciones de emergencia, que tome en cuenta el proceso de aprendizaje que experimentan los actores del régimen en tanto que las soluciones propuestas resultan ineficaces o las condiciones económicas mundiales se modifican; y que reconozca la influencia decisiva de la política interior sobre los cálculos de costo-beneficio que conforman en último análisis las estructuras de incentivos a las que responde el comportamiento de los actores.

Una explicación basada en la estructura global del sistema internacional, incluyendo desde luego un enfoque de "estabilidad hegemónica" no satisface estos requerimientos. Más aún, sería contraria a la evidencia empírica puesto que el periodo de supuesta declinación de la hegemonía estadounidense ha coincidido con el desarrollo de un régimen internacional de la deuda externa y con su permanencia en condiciones inusualmente adversas.

Un modelo basado en la estructura de poder específica del mundo de las finanzas internacionales podría resultar mucho más adecuado. Por ejemplo, el debilitamiento gradual pero persistente de la posición relativa de poder de Estados Unidos en las finanzas internacionales con respecto a Japón y Alemania Federal, podría contribuir a explicar por qué las autoridades estadounidenses han sido tan reacias a emprender una decidida intervención oficial encaminada a encontrar una "solución duradera" al problema de la deuda. Podría también ayudarnos a entender por qué la reciente intervención oficial de Estados Unidos en este problema ha adoptado la forma de "propuestas informales" y no de abiertos cambios de política. Esto ha de ser así en tanto que tales "propuestas" no pueden ponerse en práctica sin el apoyo del resto de los G7, especialmente Japón, y sin la colaboración de los altos directivos de las instituciones financieras multilaterales.

Pero a pesar de que coadyuva a despejar estas interrogantes menores, una explicación basada exclusivamente en la estructura de poder específica del área temática acaba por suscitar más

problemas de los que resuelve. Como ya se hizo notar, la estructura de poder se ha visto modificada por la cambiante asimetría de poder entre deudores y acreedores. Explicar este cambio solamente a partir de la propia estructura de poder resultaría, por lo tanto, tautológico. Así pues, el reto que enfrenta el modelo de "estructura específica" es el de explicar cómo es que pueden ocurrir cambios graduales pero profundos en la distribución de poder sin que esto provoque el desmoronamiento del régimen.

La solución a este acertijo bien podría encontrarse en dos de las ideas centrales del paradigma de la interdependencia compleja:

1) Cuando las interacciones transgubernamentales y no gubernamentales son importantes en un área de las relaciones internacionales, tales interacciones tienden a conducir al desarrollo de redes de contactos entre élites que son consideradas altamente valiosas por los involucrados en ellas. Así, los costos potenciales de la destrucción de estas redes de contactos pueden muy bien alterar sustancialmente los cálculos de costo-beneficio de algunos participantes en el régimen y hacerlos desviarse considerablemente de lo que una explicación puramente estructural predeciría.

2) Bajo condiciones de interdependencia compleja la política interna de los países tiene una influencia decisiva sobre la política exterior de los Estados. La cooperación internacional no es ya vista entonces como el resultado exclusivo de las relaciones entre Estados, sino como la resultante de las interacciones entre procesos y coaliciones políticas internas e internacionales que se filtran más allá de las fronteras nacionales.<sup>28</sup>

En adición a estos elementos un modelo que aspire a explicar la dinámica de cambio de un régimen debe también tomar en consideración sus componentes "cognitivos". Incorporamos por tanto a nuestro modelo dos importantes contribuciones del enfoque cognoscitivo:

1) El papel de las "ideologías" en la conformación de los sistemas de valores y en la delimitación de las definiciones de "intereses" que en la práctica influyen sobre el comportamiento de los participantes en un régimen. Como afirman Haggard y

<sup>28</sup> Stephan Haggard y Beth A. Simmons (1987), "Theories of International Regimes", *International Organization*, 41, 3, verano de 1987, pp. 491-517.

Simmons, los "intereses" sólo se manifiestan dentro de contextos normativos y epistemológicos particulares, más allá de los cuáles carecen de sentido. Las redes de contactos entre élites desempeñan un papel clave en la difusión de "ideologías" y en la construcción de consensos que cruzan las fronteras nacionales y permean las líneas divisorias entre las diversas coaliciones políticas y burocráticas.<sup>29</sup> Así el consenso entre élites respecto a la importancia relativa de diversos factores causales en el surgimiento y la persistencia del problema de la deuda, resulta ser un prerequisite para la cooperación en torno a las "soluciones" propuestas. De otro modo los actores carecerían del mínimo entendimiento común necesario para hacer posible la acción colectiva.

2) El proceso de aprendizaje a través del cual la retroalimentación proveniente de los resultados observables modifica las "ideologías" y los sistemas de valores, contribuye a reformar las reglas y procedimientos de un régimen y si resulta ser lo suficientemente fuerte y persistente puede incluso llegar a modificar la estructura de poder subyacente. La más riesgosa falacia estructuralista consiste en esperar que diferentes Estados e individuos respondan de modo similar a las mismas restricciones estructurales y a las mismas oportunidades, con lo que se pierde de vista que su comportamiento responde también a su historia, conocimientos y propósitos.

En la gráfica 6 se hace una representación esquemática de nuestro modelo del proceso de cambio en los regímenes. El modelo reconoce que el régimen de la deuda es en cierto sentido un subrégimen anidado dentro del más amplio régimen de financiamiento de balanzas de pagos y está íntimamente conectado con el sistema financiero internacional en conjunto.<sup>30</sup>

El modelo reconoce que la estructura global de poder de la economía mundial y sus cambios (incluyendo las expectativas generalizadas sobre su comportamiento futuro) interactúan con la estructura de poder específica del área temática de la deuda para determinar los resultados observables. Pero los efectos de estos factores estructurales no se reflejan directamente en el

<sup>29</sup> Miles Kahler. "Politics and International Debt: Explaining the Crisis", *International Organization* 39, 3, verano de 1985, pp. 357-382.

<sup>30</sup> Haggard and Simmons, 1987, p. 511.

comportamiento de los actores. Las asimetrías de poder se expresan en la práctica a través de amenazas y recompensas potenciales que son comunicadas mediante una compleja red de contactos entre élites y canales diversos para la difusión de información. Estas redes sirven también para la difusión de las "ideologías" (entendidas como "visiones del mundo coherentes e integradas") y los sistemas de valores que influyen las percepciones de los actores y sus definiciones de sus propios "intereses", y que de ese modo contribuyen a configurar el consenso requerido para la cooperación. Mediante la reiteración de patrones de conducta que gradualmente se vuelven una parte integral de las expectativas de los diversos actores, todos estos elementos concurren a generar un proceso de negociación acotado por un régimen. Conjuntamente con los efectos restrictivos de los procesos políticos internos, a través de los cuales las estructuras políticas internas son traducidas en coaliciones políticas específicas al área temática, el proceso de negociación va conformando la estructura de incentivos que determina los resultados observables.

Conforme el juego se repite una y otra vez, bien sea bajo condiciones externas estables o en un contexto económico mundial cambiante, las observaciones de los actores acerca de los resultados, exitosos o fallidos, del comportamiento acorde con las reglas del régimen van produciendo un proceso de aprendizaje que se retroalimenta con las reglas y procedimientos sancionados por el régimen y que, si es lo suficientemente fuerte y persistente, puede llegar incluso a modificar las asimetrías básicas de poder. Este proceso de aprendizaje puede incluso ocurrir de manera acelerada cuando las experiencias y los conocimientos pueden interpretarse de acuerdo con "ideologías" ampliamente aceptadas entre las élites y compartirse a través de las redes de contactos entre élites.

Este modelo es capaz de explicar tanto el hecho de que el régimen haya sido capaz de soportar una serie de cambios que han conducido a una distribución de poder crecientemente asimétrica, como el fracaso de los intentos de politizarlo e institucionalizarlo de manera formal. El modelo puede explicar estos resultados como el efecto de la combinación de cinco factores clave:

- 1) Las élites gubernamentales y no gubernamentales comparten nociones de prestigio y criterios de evaluación ideológicamente configurados que asignan un estigma de fracaso a las

acciones de deserción unilateral del régimen de la deuda.

2) El valor que se asigna a la preservación de las redes de contactos de élites y los beneficios derivados de los procedimientos estandarizados de negociación, en tanto que instrumentos para la reducción de la incertidumbre, crean un fuerte incentivo común para evitar el colapso del régimen.

3) El sistema de valores de las élites que subyace en los principios y normas del régimen es también compartido por importantes componentes de las coaliciones políticas internas en los diversos países. Esto hace posible la construcción de coaliciones transnacionales entre actores tanto gubernamentales como no gubernamentales, las que bajo condiciones favorables pueden neutralizar las presiones políticas internas orientadas a lograr que algún país deserte del régimen de manera unilateral.

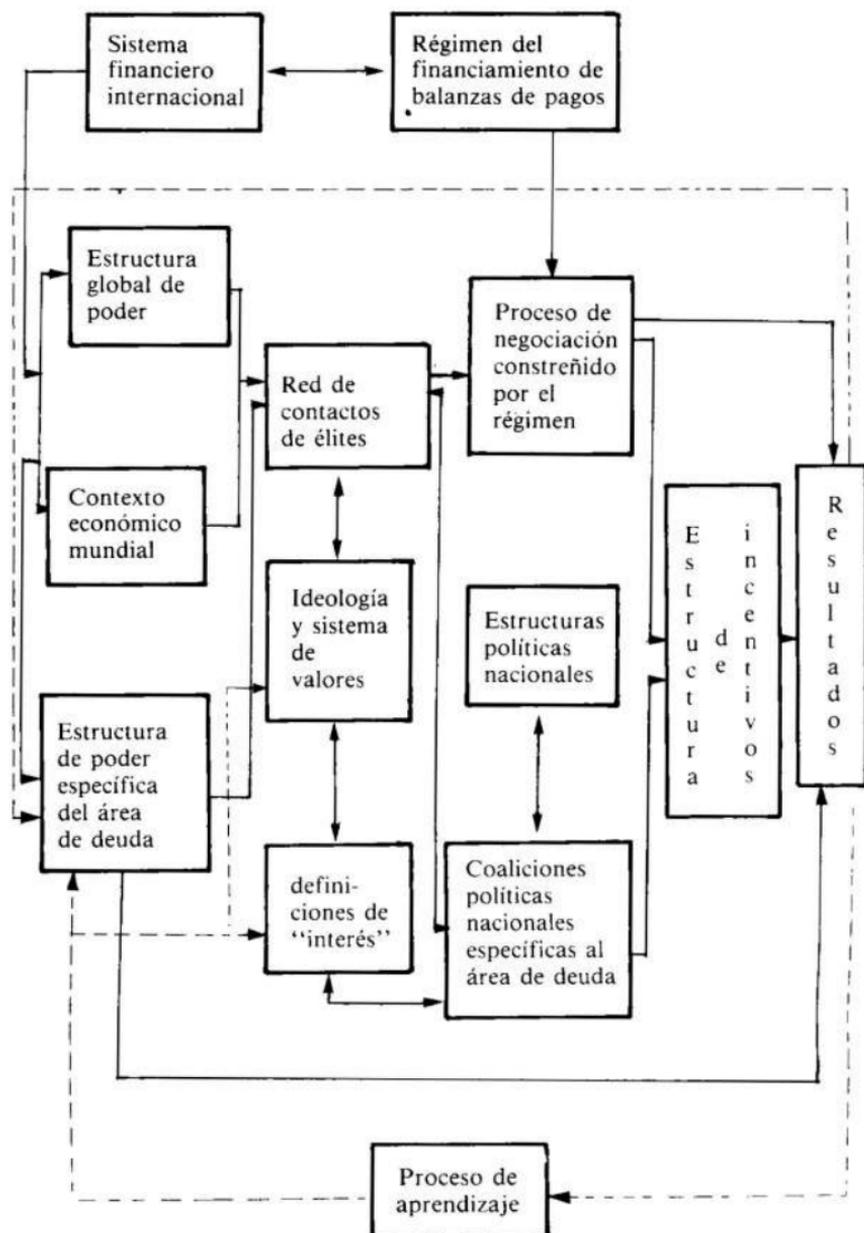
4) Un proceso dinámico de aprendizaje y la capacidad de las redes de contactos de élites para operar como mecanismos para la difusión de información ayudan a los que toman las decisiones clave a evitar los patrones de comportamiento que han demostrado no ser exitosos, facilitan la construcción de consenso en torno a nuevas propuestas de "solución" y permiten atender oportunamente las quejas de aquellos participantes que se encuentran insatisfechos con el funcionamiento del régimen, sin necesariamente ceder ante todas sus demandas.

5) El hecho de que el régimen internacional de la deuda sea en cierto sentido un componente de un régimen más amplio (el régimen internacional para el financiamiento de desequilibrios en balanzas de pagos) que opera primordialmente mediante un mecanismo de asignación de recursos con orientación de mercado (el sistema financiero mundial), contribuye a explicar el poco éxito que han tenido los intentos de politizar e institucionalizar formalmente el régimen de la deuda.

Pero este modelo también ayuda a poner de manifiesto las limitaciones inherentes de un régimen todavía basado primordialmente en la cooperación privada, si bien crecientemente complementado con la intervención oficial. Conforme los gobiernos van apreciando más claramente que las consecuencias potenciales de la deserción generalizada o del colapso del régimen podrían afectar áreas de la política internacional en las que las consideraciones de seguridad nacional se vuelven relevantes, la intervención estatal habrá seguramente de adquirir un carácter más fuerte y generalizado. Gradualmente, el Estado vuelve

Gráfica 6

Un modelo dinámico del proceso de cambio en el régimen internacional de la deuda



a entrar en escena, conduciendo a una situación paradójica; es posible que para poner en práctica una "solución" duradera al problema de la deuda se requiera de una intervención oficial mucho más decidida y formal, lo que significaría que el régimen de la deuda se volvería cada vez más politizado e institucionalizado, pero no como consecuencia de las iniciativas de los gobiernos de los países deudores, sino como resultado de las decisiones de los gobiernos de los países acreedores. Pero si realmente fuese posible poner en práctica una "solución duradera", de modo que en el mediano plazo los países altamente endeudados recobren el acceso normal a los mercados de capital, el régimen de la deuda se disolvería en el conjunto del régimen global para el financiamiento de desequilibrios de balanzas de pagos, del mismo modo en que gradualmente se desarrolló a partir de sus deficiencias.

Si este proceso resulta exitoso, las instituciones del régimen de la deuda podrían todavía sobrevivir como canales para el manejo de un número decreciente de deudas problemáticas cada vez más pequeñas. Aún en ese caso constituirían un invaluable recordatorio de los problemas que resultan cuando algunos banqueros impulsivos engolosinados con el lucro inmediato, con la complicidad de algunos irresponsables y caprichosos gobernantes de países en desarrollo, motivados por efímeras ganancias políticas, abusan de las libertades que el mercado hace posibles.

## COMENTARIOS

*Allan Sanginés Krause*

El problema de la deuda ha ido pasando por diferentes fases. En 1982, al presentarse por primera vez la crisis mexicana de la deuda, se intentó resolverla como un problema de liquidez. Al atribuírsele esa naturaleza, la solución que se sugirió fue que el Fondo Monetario Internacional (FMI) no participara en un programa de apoyo, sino hasta que se reuniera una masa crítica de fondos provenientes de la banca comercial. Este sistema estaba diseñado para obligar a los bancos a prestar dinero en un momento en que ya no deseaban hacerlo, y de esta manera permitir que siguiera funcionando el sistema financiero internacional.

En 1982 se decía que el problema no duraría mucho tiempo, y que muy pronto se llegaría a una solución con el retorno de préstamos voluntarios; sin embargo, esto no ocurrió. América Latina se ha visto

aislada por completo de préstamos voluntarios desde el año de 1982, y, de esta manera, fuera del mercado.

El problema de la estrategia mencionada anteriormente tiene que ver con la posición en la que quedó el Fondo Monetario.

Esta institución, al tratar de obtener el apoyo de los bancos para estos préstamos concertados, quedó finalmente como rehén de la banca, ya que en la medida en que los bancos no estaban dispuestos a aportar este dinero, o en la medida en que se tardaban en hacerlo, el Fondo tampoco podía participar en el apoyo de un programa, aunque las autoridades consideraban que el apoyo era viable y sensato.

Este hecho es en gran medida responsable del desprestigio creciente que ha sufrido este organismo y del papel que ha tomado el Banco Mundial.

Dentro de lo que ha sido en sí la conducta de países y bancos, en 1982 surgió un sistema que consistía en un comité de bancos acreedores con un agente fiscal responsable de recolectar los pagos, dentro del cual se estipulaban las cláusulas *pari pasu* que evitaban que alguno de los bancos pudiera separarse y arreglarse por fuera con el país; esto, sin duda, le dio una coherencia al grupo de bancos. Sin embargo, esta coherencia se ha ido desvaneciendo al final de los ochenta. En el caso del acuerdo mexicano en el 87 fue muy claro que los bancos pequeños e incluso algunos bancos medianos regionales, incrementaron fuertemente sus reservas. Esto es solamente una parte del problema, la otra parte es que si se tienen utilidades importantes durante el ejercicio, asumir la pérdida fiscal puede volverse una estrategia interesante.

Los bancos con fuertes utilidades pensaron que era más inteligente aceptar una pérdida ahora que seguir aumentando su nivel de exposición con los países en problemas.

Esta misma situación ha llegado, inclusive, al grupo de bancos grandes; hay algunos de ellos (muy pocos afortunadamente), que estarían en condiciones de aceptar pérdidas, lo que los dejaría en una posición de fuerza relativa si otros bancos también estuvieran dispuestos a perder.

El típico ejemplo (para tomar dos casos extremos) sería tomar a Morgan por un lado y al Bank of America, por el otro. Una buena medida para Morgan sería aceptar la pérdida, porque no sólo le permitiría reducir en algo su carga fiscal de este año, sino que en relación con los otros bancos (no sólo contra el Bank of America, sino contra el mismo Money Center de Nueva York), le daría una posición de preeminencia relativa. Sin embargo, existe también un problema adicional, aunque el banco en cuestión haya constituido reservas. Si el país deudor ha seguido pagando, es un poco complicado, políticamente hablando, ir a decir a los accionistas: "Señores, vamos a hacer tal reducción de deuda, porque parece ser el buen camino, parece que el problema no es de liquidez, sino de solvencia".

Cómo justificar esto ante una asamblea de accionistas cuando el

país deudor sigue pagando y está al corriente en sus pagos sin duda es un problema muy complejo. La asamblea de accionistas tendría todo el derecho de, al día siguiente, poner una demanda contra el banco, diciendo: "Señores, ustedes están tirando el dinero que yo, con mucho trabajo, he ahorrado para comprar acciones de este banco, al regalárselo a un país". Esta situación, sin duda, se vuelve muy compleja en la medida en que el país deudor no toma una actitud más drástica. Pone al propio banco en un problema para llegar a hacer una reducción de deuda, sobre todo si se trata de un banco o un grupo pequeño de bancos y no todos los bancos en su conjunto.

En cuanto a la situación de los países, existe la duda respecto a cuál sería en la que caerían al irse por el camino de una moratoria (que requiere de un análisis mucho mayor del que hasta la fecha se ha hecho).

Contamos con la experiencia de Brasil, con una moratoria de un año, en la que no se cortaron los créditos comerciales, y la decisión de Brasil de volver al régimen establecido fue mucho más una decisión política que una decisión económica. De la misma manera, existen estudios suficientes sobre la conducta de los países durante los años treinta. El país que sufrió más, en términos de transferencia de recursos al exterior, fue Argentina. Fue el único que no recurrió a una moratoria, sino que siguió cumpliendo con sus obligaciones; es decir, Argentina pagó más y recibió menos del exterior, por lo que su saldo neto fue peor que el de aquellos países que decidieron ir a la moratoria.

Si uno compara la situación de Argentina con la de los demás países latinoamericanos en los años cincuenta cuando, finalmente, después del periodo de restructuración de los cuarenta, estas naciones habían vuelto a la normalidad, se puede ver que Argentina no tuvo una mejoría relativa en relación con las demás.

Creo que es una paradoja que requiere de un análisis mucho más profundo, pues las visiones tradicionales sobre los efectos de la suspensión de créditos comerciales no parecen haberse dado en la práctica. De igual forma, la crisis interna que según aquéllas debía producirse si al no pagar el gobierno a la banca extranjera los particulares tampoco pagaban a los bancos internos, no se dio en la práctica.

En fin, todas las razones que suelen darse para que el país se mantenga dentro del sistema, no son claramente observables. Parece que hay problemas políticos de mucho más fondo, y también esto nos lleva al último punto con el que quisiera yo concluir.

Por qué los países deudores, a pesar de que ocasionalmente se han reunido y han dialogado, siguen actuando fundamentalmente solos. Creo que aquí existe un factor muy interesante que se relaciona con la situación de diferencias relativas entre ellos, sobre todo en las que competen a la seguridad nacional.

Sin duda, aunque los bancos tengan reservas, siempre es mucho mejor tener una ganancia extraordinaria a tener una pérdida real en la reserva.

Los bancos no están dispuestos tan fácilmente a tirar el dinero, entonces ¿por qué los países siguen acudiendo solos a negociar con ellos?

Un país importante desde el punto de vista de la seguridad nacional puede acudir solo a negociar, pensando que no hay dinero para prestarle a todos, pero que su situación especial puede traducirse en un trato preferencial. Éste es un punto que no debe olvidarse; este comportamiento ha llevado a que se logre mantener el cartel de bancos, aunque con crecientes problemas, mientras que el cartel de deudores, como tal, nunca ha llegado a prosperar.

*León Bendesky*

Concentraré mis comentarios en dos de las cuestiones que se han abordado en esta sesión. En primer lugar, hablaré de la estrategia adoptada para administrar la deuda externa latinoamericana. En segundo término me referiré a la disposición de los bancos comerciales internacionales para prestar más a estos países. Ambas cuestiones se relacionan estrechamente con un aspecto muy controvertido de la negociación de la deuda y que se refiere a las llamadas soluciones de mercado.

Fausto Alzati destaca que la estrategia para enfrentar el problema de la deuda acrecienta la asimetría en la posición relativa de poder de los acreedores y los deudores, en favor claramente, de los primeros. Ésta es una condición muy importante del proceso económico y político de las relaciones internacionales de la región, en lo que la literatura que sirve de referencia para este seminario denomina como el régimen de la deuda.

Destaco aquí uno de los puntos de Alzati que me parece especialmente interesante. Esta asimetría ocurre formalmente en el marco del funcionamiento de los mecanismos del mercado. Cito unas líneas del trabajo: “. . . la exclusión de los países deudores del mercado es una de las fuerzas que presionan por un sustancial cambio de régimen hacia fines de los años ochenta. . .”. Yo iría más lejos al afirmar que la exclusión del mercado de los países deudores fue determinante para establecer la estrategia para la administración de la crisis de la deuda.

En términos efectivos las economías de América Latina están fuera de los mercados de capitales. Sin embargo, para efectos de la renegociación de la deuda, los acreedores insisten en mantener sus pautas ligadas a los mecanismos del mercado. Esto significa una contradicción, pero sirve para evitar que se adopten acciones que destruyan al régimen de las relaciones financieras. Es decir, se evitan acciones unilaterales de parte de deudores y acreedores para defender sus propios intereses. Reconociendo que estas partes del conflicto no son “actores homogéneos”, la cuestión se refiere a las condiciones por las que ambas partes permanecen en el esquema de la negociación.

Este asunto me permite formular una propuesta para el análisis de

las relaciones financieras en el marco de la deuda. Por un lado, Alzati señala que la amenaza de una prolongada exclusión del acceso a los mercados es el factor disuasivo que hace que los deudores permanezcan en el esquema de la negociación. Por otro lado, la amenaza de una moratoria concertada previene que los bancos abandonen dicho esquema.

Con esto se puede llevar el argumento más lejos de lo que hace Alzati, desarrollando la noción de disuasión financiera aplicada a las relaciones entre acreedores privados y deudores soberanos. En todo caso, se aprecia una tendencia muy marcada, especialmente en el tratamiento académico sobre el tema de la deuda, a plantearla como problema que requiere de una solución, estando ésta en el marco de las fuerzas del mercado. Ésta es una línea de causalidad que no ha dado muchos frutos en cuanto a la confrontación del análisis del fenómeno del endeudamiento y la cuestión concreta de la negociación entre gobiernos y bancos transnacionales.

Una forma de salirse de esta línea de pensamiento expresada en las premisas, problema-solución-mercado, es planteando una alternativa en términos del principio del conflicto. La noción misma de disuasión financiera nos sitúa en el terreno del conflicto y, por lo tanto, tienen que incorporarse explícitamente, las estrategias puestas en práctica por las distintas partes. Así puede, también, evitarse el concebirlas como actores homogéneos y reconocer los intereses y las necesidades diferenciadas que prevalecen en la gestión de la deuda externa.

La línea de pensamiento alternativa se expresaría como conflicto-estrategia-acciones y ocasiones de las partes. Siendo aquí sumamente esquemático en el planteamiento, destaco que partiendo del conflicto se recupera una de las cuestiones planteadas explícitamente por Alzati y que es la del enfrentamiento de poderes relativos que son desiguales. La disuasión se complica al integrar actores heterogéneos enfrentados en sus capacidades diferenciadas. Propongo, entonces, que es precisamente el carácter conflictivo del endeudamiento externo, el que define su desarrollo como un proceso; lo que significa —y esto es crucial— que no necesariamente tenga una solución. Salir de la lógica problema-solución-mercado para entrar a la lógica del conflicto reconoce la desigualdad de esos poderes e integra abiertamente la noción de estrategia.

Obviamente el conflicto se desenvuelve en varios espacios. Alzati sólo trata uno de ellos y mi comentario se reduce también al mismo, que es el del enfrentamiento entre deudores y acreedores. Hay otros espacios que, en general, han sido evitados y que corresponden a la disputa entre diversos sectores en el ámbito interno de los países deudores y en el de los países donde operan los bancos acreedores.

Dado que las condiciones del conflicto de la deuda han impuesto las acciones negociadoras, lo que corresponde es analizarlas desde la perspectiva de las relaciones de poder. El conflicto —y esto habría que desarrollarlo mucho más de lo que hago ahora— se establece entre intereses distintos y no entre distintas racionalidades. Racionalizamos el

conflicto *a posteriori* y lo hacemos con un alto grado de influencia ideológica.

Una vez situado en el terreno del conflicto paso al segundo punto de este comentario, que se refiere a la posición de los bancos en la renegociación de los créditos. Los bancos acreedores insisten, como señala Alzati, en que sólo las acciones basadas en los mecanismos del mercado preservan el valor de sus activos externos, y que solamente en ese marco podrá restaurarse —en un momento dado— el acceso de los deudores a los créditos voluntarios. Éste es, a mi juicio, uno de los aspectos más controvertidos de la estrategia fijada desde 1982 para administrar la deuda externa latinoamericana, y lo es porque por definición estos países están fuera del mercado. La contradicción radica en que sin estar en el mercado se plantea la estrategia en términos de acciones voluntarias utilizando los mecanismos del mercado.

En las actuales condiciones, los recursos financieros provenientes de los bancos internacionales son esenciales para cerrar la brecha de financiamiento externo negativo que padecen las economías de la región. En este sentido es que la estrategia seguida para administrar la deuda externa parece aproximarse a sus límites. Los bancos son reacios a financiar la actividad económica de los deudores, lo que ocasiona un mayor enfrentamiento en las negociaciones. La propuesta Brady incorpora por primera vez la cuestión del alivio de la deuda como parte de la estrategia para lidiar con ella, lo que podría ser un avance en la relación entre deudores y acreedores. La cuestión del alivio de la deuda había sido planteada ya en propuestas surgidas de los foros de consulta de los países deudores y en algunas propuestas de solución de diversos analistas. Pero fue enfáticamente rechazada por la comunidad financiera, que comparaba la posición de reducir el monto de la deuda con la pretensión de lograr que el agua fluyera hacia arriba, es decir, como una violación de las normas esenciales de las finanzas.

La estrategia para administrar la deuda se va adecuando conforme cambia la posición relativa de los deudores y los acreedores. Los bancos han fortalecido su posición desde el estallamiento de la crisis en 1982 y parecen dispuestos a adoptar acciones que antes habrían descartado. Desde la perspectiva de los deudores es necesario reconocer que de haber un alivio efectivo de la deuda éste debe significar un cambio en la corriente contractual de los pagos que les sea favorable. Esto implica que el alivio de la deuda no es estrictamente un sinónimo de reducción de las transferencias netas al exterior. Este criterio es central en el terreno de la negociación.

Paso brevemente al asunto de la viabilidad de nuevos créditos bancarios. Desde 1985 el informe anual del Banco de Pagos Internacionales de Basilea indicaba que el mercado internacional de capitales estaba escindido. Una parte registra un volumen creciente de transacciones que se vincula con el financiamiento de los desequilibrios fiscales y comerciales de los países industrializados y con las fluctuaciones en los

tipos de cambio y las tasas de interés. Otra parte, que corresponde a los países altamente endeudados prácticamente no existe, y las constantes negociaciones de los últimos ocho años no han logrado uno de los objetivos fijados al inicio de las mismas, que era la vuelta de estas economías al mercado voluntario.

Los créditos a la región están restringidos, situación que se agravó con el aumento de las provisiones de reservas contra malos préstamos iniciada por la Citicorp en mayo de 1987. Algunos bancos involucrados en el problema de la deuda externa intentan beneficiarse de las medidas adoptadas sin participar de los costos, lo que en ocasiones hace difícil llegar a acuerdos de renegociación. Las estrategias de los bancos difieren y algunos prefieren deshacerse de sus carteras correspondientes a ciertos países antes de seguir participando en negociaciones en las que persisten altos riesgos.

La reglamentación exige una determinada relación entre el capital y los activos de los bancos. Esto comprende la provisión de reservas y otros requisitos asociados con disposiciones contables e impositivas. Los bancos han aumentado así sus operaciones fuera de balance, mediante transacciones contingentes que no implican un aumento del capital hasta que la contingencia se hace efectiva. La regulación internacional propuesta por el BIS, en julio de 1988, establece un conjunto de criterios con respecto a la relación capital-activos aplicable a los bancos internacionales que pretende reducir los niveles de exposición y que limitará la capacidad de algunos bancos para prestar más. Los bancos de Estados Unidos son los más atrasados en cuanto al cumplimiento de estas reglas que deben entrar en operación en 1990.

Aunque no todas las exigencias de aumento del monto de las reservas se relaciona con la exposición de los bancos en los países deudores, sí limitan los incentivos para conceder nuevos créditos. Además, persisten las condiciones económicas en las que todo nuevo activo invertido en estas economías tiende a depreciarse, puesto que prevalecen las dificultades de pago. Una aproximación del nivel de la depreciación es el valor de la deuda en el mercado secundario.

Finalmente, Alzati advierte que ante la posibilidad de un rompimiento del régimen financiero, los gobiernos de los países industrializados tendrán que intervenir con fondos para lidiar con el problema de la deuda. En el caso de Estados Unidos, que es el protagonista más importante por el lado de los acreedores, esto se verá limitado entre otras cosas por la propia vulnerabilidad de un sector importante de su sistema financiero. Se estima que el costo de sanear las instituciones de ahorro podría ascender a 350 000 millones de dólares al valor actual, por un periodo de treinta años.

La historia de las finanzas internacionales es en gran parte la historia de la deuda. La asignación de los costos asociados con los préstamos a los gobiernos de América Latina se debate, en última instancia, en el marco del ejercicio del poder.



## EL CONTROL DEL NARCOTRAFICO: ¿PODEMOS COOPERAR?

MARÍA CELIA TORO

La teoría de la interdependencia ganó popularidad entre los estudiosos de las relaciones internacionales a principios de los años setenta, porque intentaba desafiar —o por lo menos complementar— la teoría clásica del realismo político. Los teóricos de la interdependencia suponen que la guerra se ha vuelto un instrumento obsoleto para obtener ventajas económicas y que, mientras siga aumentando el intercambio económico entre los países, la distribución de sus beneficios dominará las agendas de política exterior. Al cambiar los problemas internacionales —aseguran los partidarios de la interdependencia— cambian también los actores y las metas de la política internacional.

Si las guerras sistémicas ya no pueden decidir nuevas distribuciones internacionales del poder, el realismo político se ha quedado sin tema de estudio. Los estados tenderán a perder su monopolio de actores internacionales y la preocupación por la seguridad nacional dejará de dominar la política mundial. Los costos de interrumpir una compleja red de interacciones económicas internacionales y los peligros de hacer de la fuerza militar un instrumento de política exterior, obligarán a los estados a buscar la cooperación para resolver sus conflictos. A mi juicio, esta visión de las relaciones internacionales tiende a subestimar los conflictos y a malinterpretar su naturaleza.

A pesar de que la teoría de la interdependencia sugería nuevas vetas de investigación, hay pocos estudios que se dediquen a averiguar si en verdad cambian los objetivos, los actores, las estrategias y los instrumentos de la política exterior como resultado del intercambio económico creciente entre las naciones. La razón puede ser que la teoría de la interdependencia en realidad no es una teoría, sino un esquema que busca describir un conjunto de actividades económicas internacionales que supone

nuevas y dignas de estudio. En ausencia de hipótesis claras y de predicciones precisas, resulta imposible refutar la teoría de la interdependencia.

Independientemente de los propósitos que hayan tenido en mente Keohane y Nye —identificados hoy como los exponentes más lúcidos de la teoría de la interdependencia— cuando escribieron su libro *Power and Interdependence*<sup>1</sup> a finales de la década de los setenta, su influencia en el estudio de las relaciones internacionales se observó principalmente en la proliferación de trabajos sobre cooperación internacional (en contraposición a los estudios sobre conflictos internacionales) y sobre actores internacionales no estatales (en detrimento de las investigaciones que hacían del estado el actor principal). Estos autores reconocen, diez años después,<sup>2</sup> que la influencia de su “concepto” fue sobre todo en la elección de temas. Después de todo, uno de los propósitos de modificar los supuestos del realismo político era abrir un espacio para el estudio de la cooperación y de las relaciones económicas internacionales en una disciplina que concentraba, injustificadamente, casi todos sus recursos en el estudio de la guerra.

El enfoque de la interdependencia ha tenido clara influencia —no siempre benéfica— sobre los estudios de las relaciones entre México y Estados Unidos. Aunque la palabra se utiliza en una gran variedad de contextos, es común apelar a la interdependencia como una razón que justifica la cooperación entre ambos países. Los estudios sobre narcotráfico son un buen ejemplo de lo anterior.

La mayor parte de esta literatura se refiere al tráfico de drogas (fundamentalmente de marihuana, heroína y cocaína) entre México y Estados Unidos como si se tratara de un comercio lícito. Recomienda además la colaboración para resolver “el asunto bilateral más conflictivo entre México y Estados Unidos”: “La *agenda inmediata* para los dos gobiernos debe concentrarse, *en primer lugar*, en un programa mutuo para el control de las drogas.”<sup>3</sup> La mayoría de las recomendaciones de política

<sup>1</sup> Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown and Co., 1977.

<sup>2</sup> Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, Jr., “Power and interdependence revisited”, *International Organization* (otoño de 1987).

<sup>3</sup> Riordan Roett (ed.), *Mexico and the United States: Managing the Relationship*, Boulder, Westview Press, 1988, pp. 13 y 18.

que sugieren soluciones concertadas derivan de un enfoque de interdependencia, en este caso la "interdependencia de mercados": "La oferta y la demanda son aspectos interrelacionados de un mismo mercado. Es así que tanto los países productores como los países consumidores deben compartir la responsabilidad de lidiar con este reto. Mientras que los esfuerzos por controlar la oferta no se vean acompañados por esfuerzos por controlar la demanda, siempre existirá un incentivo económico en la producción, el transporte y la distribución de drogas."<sup>4</sup>

Tanto el discurso político como los estudios académicos apelan a la interdependencia para proponer formas de cooperación (que se entienden, como veremos más adelante, de muy distintas maneras) o para tratar de prevenir acciones norteamericanas inconvenientes para México. Se interpretan estas condiciones de interdependencia en su sentido más común, la noción convencional de que lo que sucede en un país afecta a otros, de que existen sensibilidades mutuas.

Visto desde una perspectiva económica, el problema del narcotráfico se reduce al de la oferta no deseada de un bien cuya demanda persiste. La única manera de reducir la oferta de drogas es que desaparezca la demanda. Independientemente de lo poco que puede hacer el gobierno mexicano porque disminuya el consumo de drogas en Estados Unidos, creo que un enfoque que concentra la atención en el comercio de drogas de sur a norte y en los agentes del mercado (sean consumidores, transportistas o vendedores) puede olvidarse de la característica más importante de este mercado, que es su naturaleza clandestina.

Atribuir a la demanda de drogas el origen del problema, como lo hacen los partidarios de la interdependencia, equivale a suponer —erróneamente— que el gobierno mexicano no tiene ningún interés en reducir la oferta. Ignora además el hecho de que la demanda norteamericana de drogas no afecta a todos los países. Aunque la lógica de que en ausencia de demanda no habría oferta es impecable, olvida que el problema de política más importante para un país como México no es reducir el consumo de drogas de sus vecinos, sino reducir los costos de perseguir a un número tan grande de productores y distribuidores, y evitar las peligrosas consecuencias de una persecución ineficaz.

<sup>4</sup> *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. xvii-xviii.

Mientras las actividades relacionadas con el narcotráfico sean ilegales, el gobierno mexicano tendrá que perseguir a quienes participan en ellas, sin poder eliminar el estímulo que ofrece la prohibición (al encarecer el producto) a productores y traficantes.

Los mercados ilegales representan una amenaza para el estado de derecho, porque quienes se aventuran en ellos, además de burlar la ley, recurren a la violencia y a la corrupción para protegerse de sus perseguidores. La violencia y la intimidación son también los medios preferidos de los narcotraficantes para dirimir diferencias entre sí y organizar la producción de estupefacientes. Visto así, si la oferta no estuviera prohibida, la demanda poco nos afectaría.

Además del énfasis en la necesidad de cooperar y negociar acuerdos mutuamente benéficos, el otro legado del enfoque de la interdependencia ha sido la división temática de los asuntos bilaterales (comercio, narcotráfico, migración, deuda, etc.), basada en el supuesto de que, dentro de los estrechos límites así fijados, la capacidad de negociación de ambos países y los intereses de cada uno son distintos de lo que sugiere un rudimentario enfoque realista.<sup>5</sup> Esta última hipótesis, llevada a sus últimas consecuencias, sugiere la posibilidad de que un país débil prevalezca en conflictos específicos sobre un país más poderoso. En principio el realismo político tendría dificultades para explicar acontecimientos de este tipo.

Pero conviene hacer explícitas estas hipótesis para establecer si el enfoque de la interdependencia constituye en verdad un programa de investigación. De otra manera, la influencia del enfoque de la interdependencia puede terminar siendo simplemente retórica o desviar la búsqueda de explicaciones hacia variables poco importantes.

En el caso del narcotráfico, el enfoque de la interdependencia sugeriría que el interés de más de un país por combatir "delitos transnacionales" tendrá que conducir, tarde o temprano, a mayor cooperación entre policías nacionales y eventualmente a algunas formas de procuración supranacional de justicia. Un

<sup>5</sup> Esta hipótesis fue considerada por Keohane y Nye para el caso de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos y de las relaciones entre Estados Unidos y Australia. Wyman la puso a prueba en el caso de México: Donald L. Wyman, "Dependence and Conflict in US-Mexico Relations, 1920-1971", en Robert L. Paarlberg (ed.), *Diplomatic Disputes: US Conflict with Iran, Japan and Mexico*, Cambridge, 1978, pp. 83-142.

aumento en el intercambio de personas, bienes y servicios entre los países puede venir acompañado de acciones ilícitas que escapen al control de los estados: los responsables de esos ilícitos aprovechan las fronteras nacionales para eludir las sanciones gubernamentales. Según este enfoque, se impondrían en consecuencia acciones colectivas como la coordinación de políticas coercitivas o los esquemas de persecución conjunta (*joint law enforcement*) de narcotraficantes que han cometido delitos en más de un país.<sup>6</sup>

· Sin duda la hipótesis de la interdependencia dispone de alguna evidencia para predecir más cooperación. Sin embargo, el hecho de que existan algunos ejemplos aislados de lo que anticipa no nos permite suponer que acabarán por constituir la norma o que la creación de una policía internacional será corolario natural de la interdependencia. Creo que, para el caso de países de poder tan desigual como México y Estados Unidos, esta predicción tiene pocas posibilidades de cumplirse, sobre todo si la "delincuencia transnacional organizada" se refiere al tráfico de drogas.

Según el realismo político, la única explicación de la cooperación internacional son los intereses compartidos y la capacidad, es decir el poder, para hacer valer acuerdos.<sup>7</sup> ¿Cuáles son las posibilidades de cooperación entre México y Estados Unidos para reducir el contrabando de drogas? ¿En qué condiciones puede haber cooperación? La infructuosa historia de esfuerzos bilaterales por reducir este contrabando permite identificar el tipo de cooperación que es posible establecer en esta área, a partir de un análisis elemental de intereses y poderíos nacionales.

## La noción de cooperación

Con frecuencia se supone que el gobierno mexicano, mediante su política antidrogas, contribuye a disminuir el consumo de narcóticos entre la población norteamericana. Desgraciadamente no hay ninguna evidencia que nos permita pensar que el go-

<sup>6</sup> Un estudio interesante sobre la delincuencia transnacional y la persecución internacional es el de Ethan A. Nadelmann, "Cops Across Borders: Transnational Crime and International Law Enforcement", tesis doctoral, Universidad de Harvard, junio, 1987.

<sup>7</sup> Véase el artículo de Stephen Krasner en este mismo libro.

bierno de México tiene capacidad de influir sobre la demanda de drogas en Estados Unidos, aunque se lo proponga. Se ha demostrado teórica y empíricamente que las políticas de erradicación de cultivos, en los países productores de estupefacientes, no pueden influir sobre el precio de las drogas en el mercado norteamericano para que disminuya el consumo, ya sea porque la droga es muy barata (mariguana) y la demanda es inelástica, o porque los precios aumentan a lo largo de la cadena de distribución en territorio norteamericano (cocaína y heroína).<sup>8</sup>

Para el caso de México, baste decir que con alrededor de dos hectáreas de amapola se podría satisfacer la demanda anual de heroína en Estados Unidos.<sup>9</sup> Por lo que se refiere a la mariguana —el mercado más grande en términos del número de consumidores— se ha calculado que una buena campaña de erradicación en México es capaz de destruir menos del 40% de las siembras en un año y que con menos del 15% de la producción anual de esta hierba se podría surtir una tercera parte de la demanda norteamericana,<sup>10</sup> que ha sido la participación promedio de la mariguana procedente de México en el mercado vecino en la década de los ochenta. La hoja de coca no se cultiva en nuestro territorio, pero tampoco pueden modificarse los precios al consumidor desde Bolivia o Perú, sencillamente porque el 99% del precio de la droga en Estados Unidos representa el pago a quienes la distribuyen.<sup>11</sup>

La interceptación de drogas en tránsito hacia el mercado norteamericano tampoco parece afectar a los consumidores. El

<sup>8</sup> Peter Reuter, "Eternal Hope: America's Quest for Narcotics Control", *The Public Interest*, núm. 79, primavera, 1985; Mark Kleiman, "Allocating Federal Drug Enforcement Resources: The Case of Marijuana", tesis doctoral, Universidad de Harvard, mayo, 1985. Este último estudio se refiere fundamentalmente a las políticas para reducir el consumo de mariguana en Estados Unidos.

<sup>9</sup> Richard Craig realizó este cálculo a principios de los ochenta, pero sigue siendo útil hoy porque la demanda de heroína en Estados Unidos ha permanecido estable desde principios de los años setenta. Richard Craig, "Operación intercepción: una política de presión internacional", *Foro Internacional*, octubre-diciembre, 1981, p. 230.

<sup>10</sup> Javier Treviño, "Evaluación de la estrategia internacional de erradicación de cultivos", ponencia presentada en la "Conferencia El Colegio de México-Harvard sobre un nuevo enfoque a la estrategia antinarcóticos México-Estados Unidos", 28 y 29 de abril de 1988.

<sup>11</sup> Peter Reuter, "Can the Borders be Sealed?", *The Public Interest*, verano, 1988, p. 56.

gobierno mexicano logró confiscar entre 13 y 15 toneladas de cocaína en 1988 (comparado con 300 kilos que se interceptaban en 1982-1983).<sup>12</sup> El gobierno norteamericano, en su mejor esfuerzo, logró interceptar en 1987 casi 40 toneladas del producto antes de que ingresara a territorio norteamericano<sup>13</sup> (lo que representa menos del 1% del total de la cocaína que ingresa anualmente al mercado norteamericano). A pesar de esta gran cantidad de decomisos, el precio de la cocaína se redujo en el mismo lapso en un 50% (el precio de la cocaína bajó de alrededor de 600 000 dólares el kilogramo en 1981 a cerca de 250 000 en 1987).<sup>14</sup> La inmovilización de narcotraficantes poderosos y el desplazamiento de rutas establecidas es sin duda la mejor política en términos de identificación del enemigo y de reducción del volumen de drogas disponible, pero tampoco parece hacer milagros por reducir el consumo. Se puede reducir la oferta, pero sólo en parte y de manera temporal. El mercado resurge un tiempo después, con una organización cada vez más sofisticada.

Descartada esta noción de "cooperación", en la que está basada buena parte de la diplomacia bilateral, podemos restringirnos a la definición de Keohane mismo: se dice que hay cooperación entre dos países, cuando después de un proceso de coordinación de políticas, un gobierno considera que las políticas de otro gobierno facilitan la realización de sus propios objetivos.<sup>15</sup> Por elemental que sea esta definición, nos evita confusiones al descartar como políticas de cooperación internacional todas aquellas que —aunque puedan convenirle a otro país— no fueron formuladas con esa intención, ni resultaron de un proceso de negociación entre gobiernos. Es decir, la conveniencia fortuita de intereses, no sería considerada como cooperación.

Vale la pena aclarar que la coordinación de políticas entre ambos países ha sido mínima. La "interdependencia" en el mercado de drogas no ha conducido más que a exacerbar los nacionalismos. Ambos gobiernos prefieren combatir el narcotráfico solos (aunque esto tenga distintos significados a ambos lados de

<sup>12</sup> Los datos proceden del libro de Sergio García Ramírez, *El narcotráfico: un punto de vista mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1988, p. 584 y de un informe de la embajada norteamericana, "Mexico-United States: Narcotics Program Update", México, febrero, 1989.

<sup>13</sup> Peter Reuter, "Can the Borders be Sealed?", *op. cit.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

la frontera), o en colaboración con países con los que comparten intereses y que disponen de recursos similares para perseguir a quienes participan en este mercado ilegal. A pesar de lo anterior, se han acordado algunas formas de colaboración para reducir la disponibilidad de estupefacientes, con la esperanza de disminuir así producción, contrabando y consumo.

Un análisis tradicional, basado en la determinación de los intereses y los poderes nacionales, permite explicar por qué el gobierno mexicano ha estado dispuesto a formalizar ciertos acuerdos de colaboración con el gobierno norteamericano y ha rechazado otros. Decidí reducir el universo de esquemas de cooperación a los acuerdos formales bilaterales y a las peticiones explícitas de cooperación, por parte de cualquiera de los dos países, para combatir el narcotráfico. Fuera de estos casos, en realidad ninguno de los dos países negocia con el vecino sus políticas, aunque ambos toman en cuenta lo que sucede en el otro para decidir las.

### Los intereses nacionales

El contrabando de drogas se convirtió en un asunto importante para la política exterior de Estados Unidos durante la presidencia de Nixon, con el aumento en la demanda norteamericana de heroína y marihuana y la decisión del presidente de declarar una "guerra contra las drogas" en 1969. Las consecuencias de esta "guerra" para México y para Estados Unidos se han estudiado ampliamente.<sup>16</sup>

No es fácil dilucidar cuáles son los intereses norteamericanos en la lucha contra las drogas. Enemigos y víctimas han cambiado con el tiempo, en una guerra que se ha distinguido por una retórica desmesurada. Sabemos, sin embargo, que la política contra las drogas del gobierno estadounidense está basada en la creencia —que el gobierno mexicano empieza a compartir— de que se puede acabar con el consumo de estupefacientes si se reduce la disponibilidad de drogas en el mercado. Esta creencia condujo a declarar ilegal este mercado a principios de siglo y fue la base de la internacionalización de una política interna preocu-

<sup>16</sup> Véase el artículo de Richard Craig, *op. cit.*, y el libro de Lawrence A. Gooberman, *Operation Intercept: The Multiple Consequences of Public Policy*, Nueva York, Pergamon Press, 1974.

pada por el aumento en el consumo de estupefacientes. El gobierno norteamericano decidió condicionar la solución de su problema de salud pública a la cooperación internacional, especialmente con los países en donde se producen o desde los que se transportan drogas.<sup>17</sup>

En el *White Paper on Drug Abuse* presentado al presidente norteamericano en 1975 se afirmaba:

No importa con qué empeño tratemos de combatir internamente el problema del abuso de drogas, no podremos obtener un progreso significativo a menos de que logremos la cooperación de otros gobiernos, porque muchas de las drogas peligrosas proceden de otros países.

En consecuencia, nuestra capacidad para lidiar con la oferta de drogas disponibles en Estados Unidos depende fuertemente del interés y la capacidad de otros gobiernos para controlar los narcóticos.<sup>18</sup>

Con variaciones en énfasis y recursos comprometidos, la política norteamericana contra las drogas en el exterior (que es hoy una parte mínima de la política norteamericana en materia de drogas) ha buscado crear un consenso internacional en torno a la conveniencia de perseguir implacablemente el mercado de drogas y ha buscado fortalecer la capacidad de los gobiernos para erradicar cultivos, interceptar drogas en tránsito hacia Estados Unidos y encarcelar a narcotraficantes o por lo menos obstaculizar sus negocios ilícitos.

A pesar de estos esfuerzos, las políticas para regular el mercado de estupefacientes no sólo han fracasado en su propósito de disminuir el consumo, sino que han creado problemas mucho más serios para los gobiernos que el de salud pública. Acabar con el producto (las drogas) para proteger al usuario es una política que tiende a desaparecer. El enemigo es ahora el narcotraficante que amenaza a los gobiernos que lo persiguen y a las poblaciones que los denuncian. El gobierno norteamericano ha

<sup>17</sup> Véase la historia de estas negociaciones diplomáticas hasta principios de los setenta, en Kettel Bruun, Lynn Pan and Ingemar Rexed, *The Gentlemen's Club: International Control of Drugs and Alcohol*, Chicago, The University of Chicago Press, 1975.

<sup>18</sup> *White Paper on Drug Abuse*, A Report to the President From the Domestic Council Drug Abuse Task Force, septiembre de 1975, Washington, GPO, 1975, p. 50.

incorporado esta nueva realidad a sus políticas antinarcóticos, que se definen hoy como políticas de seguridad pública y nacional.

El gobierno mexicano, por su parte, no puede tener interés en proteger la salud de otros pueblos, pero tampoco puede escapar a su situación de vulnerabilidad frente al crecimiento de un mercado ilegal. Su comportamiento está restringido por tres factores: 1) la imposibilidad de disminuir, dentro del marco de la prohibición, la enorme diferencia entre los precios de las drogas en Estados Unidos y los precios de las mismas en México (piénsese, por ejemplo, que el precio de una tonelada de maíz a precios oficiales equivale al precio de un kilo de marihuana "a pie de brecha"); 2) la imposibilidad de recurrir a políticas fiscales, comerciales, de precios o cambiarias para regular el mercado (la coerción es la única alternativa de política nacional disponible), y 3) las demandas de cooperación norteamericanas.

El gobierno de México tiene interés también en prevenir un aumento en el consumo interno de drogas, pero su preocupación fundamental es impedir el crecimiento desmesurado de un mercado que ha declarado ilícito y mantener limitado el poder de los narcotraficantes. La referencia al narcotráfico como asunto de seguridad nacional obedece a dos razones, una de política interna y otra de política exterior. En el ámbito interno, los narcotraficantes pueden amenazar el monopolio estatal sobre la violencia en algunas regiones y minar la capacidad del Estado para mantener la ley y el orden. En el ámbito bilateral, las políticas contra el narcotráfico en México han tenido una orientación de política exterior: evitar la aplicación extraterritorial de leyes nacionales y la persecución norteamericana más allá de las fronteras de Estados Unidos.

Dentro del marco de la prohibición, pocos intereses se comparten. La persecución de delitos no puede ser más que nacional. En el fondo, ante la imposibilidad de acabar con un mercado tan lucrativo, todos los países buscan desviar drogas y traficantes hacia otros territorios, y reducir los costos asociados a una "sobrepenalización" de la producción y el tráfico de estupefacientes.

## La evidencia de cooperación

### a) La asistencia técnica y financiera

Dentro de este marco de intereses nacionales mexicanos y norteamericanos, los gobiernos han estado dispuestos a negociar acuerdos de colaboración cuando han creído compartir intereses. Así podemos explicar, por ejemplo, que la cooperación bilateral para la erradicación de cultivos de marihuana y amapola en la segunda mitad de los años setenta haya sido considerada por ambos gobiernos como "ejemplar". Más de cincuenta acuerdos bilaterales establecen los propósitos y las bases para la erradicación de cultivos dentro de un marco bilateral.

Después de los programas de erradicación en Turquía de fines de los años sesenta y el desplazamiento de la famosa *French Connection* a principios de los setenta, México se convirtió en el proveedor más importante de heroína y marihuana para los consumidores norteamericanos. El gobierno mexicano temía un aumento en el consumo interno de marihuana<sup>19</sup> y se veía obligado a reaccionar frente al poder creciente de algunas organizaciones de narcotraficantes, sobre todo en los estados de Durango y Sinaloa.<sup>20</sup> Decidió entonces iniciar una campaña para destruir plantíos con la asistencia técnica y financiera del gobierno norteamericano; la escasez de recursos en México justificaba la cooperación.

Si tomamos como ejemplo de este tipo de cooperación la Operación Cóndor en México, emprendida a fines de 1975, observamos que la ayuda técnica y financiera del gobierno norteamericano que permitía al mexicano rociar plantíos mediante aspersión aérea de herbicidas, parecía convenir a los intereses de ambos países.

Para el gobierno de Estados Unidos los acuerdos de cooperación con México significaban la posibilidad de reducir la participación mexicana en su mercado de drogas (sobre todo en el de la heroína) a un costo relativamente bajo. El gobierno de México obtenía la capacidad técnica para emprender la aspersión

<sup>19</sup> Richard Craig, "La Campaña Permanente: Mexico's Antidrug Campaign", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, mayo, 1978, pp. 110-111.

<sup>20</sup> Peter A. Lupsha, "Drug Trafficking: Mexico and Colombia in Comparative Perspective", *Journal of International Affairs*, 1981, p. 99.

aérea —que había solicitado inútilmente en el pasado— y compartía los costos financieros de una campaña indispensable en vista del aumento en la producción de amapola y mariguana. Destruir plantíos con la ayuda de helicópteros y equipo de fotografía aérea —método ideal para siembras que abarcan grandes extensiones— reducía, además, los costos políticos de la erradicación manual (violencia, enfrentamiento con campesinos, corrupción de perseguidores, etcétera).

La Procuraduría General de la República asumía la responsabilidad de llevar a cabo las campañas, con pilotos y tropas mexicanas, y se comprometía a asegurar que el equipo aéreo norteamericano se usara para los fines convenidos.<sup>21</sup> El gobierno mexicano aceptó también participar en programas bilaterales de adiestramiento policiaco y admitió que personal del gobierno norteamericano supervisara las operaciones de erradicación y ayudara en la identificación de plantíos.

En el ámbito policiaco, la policía judicial mexicana y la policía antinarcótics norteamericana (DEA) intercambian información (inteligencia) para aprehender a narcotraficantes en ambos países; en los años setenta, este intercambio fue útil sobre todo para detener a narcotraficantes que venían en tránsito hacia Estados Unidos procedentes de América del Sur.<sup>22</sup>

El gobierno mexicano invertía entonces alrededor de 4 dólares por cada dólar norteamericano recibido y mantuvo el control sobre la mayoría de las actividades en las que participaban los norteamericanos. Para el presidente de México, esta inversión se justificaba por razones de política interna. El éxito del programa mexicano-norteamericano para la erradicación de cultivos en la segunda mitad de la década de los setenta se midió en términos del número de plantíos destruidos y la extensión de las áreas fumigadas, de la menor participación de la heroína y la mariguana mexicanas en el total de drogas enviadas al mercado norteamericano y de la “cordialidad” de las relaciones entre agentes policiacos mexicanos y norteamericanos.

El gobierno mexicano destruyó la mayor parte de las siem-

<sup>21</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Consultoría Jurídica, *México: relación de tratados en vigor*, México, SRE, octubre, 1987. Véase un resumen de los acuerdos bilaterales en Connie M. Alvarez, “Drugs, Guns and Money: The Death of Enrique Camarena Salazar and Its Effects on US-Mexican Cooperation in Drug Law Enforcement”, *mimeo.*, junio de 1988.

<sup>22</sup> Craig, “La Campaña Permanente. . .”, *op. cit.*, p. 120.

bras de amapola y mariguana y acabó con el negocio de los contrabandistas más importantes (la familia de los Herrera en Durango y Sicilia-Falcón fueron quizá los más notables). Ambos gobiernos se mostraron complacidos con los resultados de la cooperación.

La participación relativa de mariguana procedente de México en el mercado estadounidense disminuyó del 80% en 1973 a cerca del 20% en 1980. De manera similar, la participación de la heroína mexicana en aquel mercado pasó del 85 al 31% en esos mismos años.<sup>23</sup>

*Asistencia financiera  
proporcionada a México*

*Plantíos de amapola  
fumigados en México*

<i>Año</i>	<i>Millones de dólares</i>	<i>Año</i>	<i>Plantíos</i>	<i>Hectáreas</i>
1973	1.3	1973	8 956	3 736
1974	5.6	1974	6 540	1 776
1975	15.6	1975	13 580	4 495
1976	12.8	1976	21 405	5 812
1977	14.6	1977	47 063	9 336
1978	17.9	1978	23 484	1 819
1979	10.4	1979	19 843	803
1980	6.5	1980	26 734	1 468

Fuentes: James Van Wert, "US-Mexican Aerial Opium Eradication Program: A Summative Evaluation", tesis doctoral, University of Southern California (diciembre, 1982); US General Accounting Office, Report to the Congress, *Drug Control: US-Mexico Opium Poppy and Marijuana Aerial Eradication Program*, Washington, D.C., GAO-NSIAD-88-73, enero de 1988, p. 10.

La "Operación Condor" fue el núcleo de este programa de erradicación permanente con herbicidas iniciado en 1976.<sup>24</sup> El ejército mexicano asignó alrededor de 5 000 soldados para que llevaran a cabo la "Campaña Permanente"; también 600 miembros de la Policía Judicial Federal se comprometieron en la persecución (la mitad de ellos de manera exclusiva), así como personal de la Fuerza Aérea y la Marina.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Todas las cifras que se refieren a mercados ilegales son meras aproximaciones, que facilitan el manejo político de los datos. Véase Peter Reuter, "The (Continuing) Vitality of Mythical Numbers", *The Public Interest*, núm. 75, primavera, 1984.

<sup>24</sup> Richard Craig, "Operation Condor: Mexico's Antidrug Campaign Enters a New Era", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, agosto de 1980. Este tipo de campañas continúan desde entonces.

<sup>25</sup> Richard Craig, "La Campaña Permanente. . .", *op. cit.*, pp. 116 y 119.

De acuerdo con Richard Craig, "la coordinación y la cooperación que caracterizaron al programa de erradicación también se observaron en la fase de interceptación",<sup>26</sup> en la que agentes de la DEA (cerca de 30) y la policía mexicana se concentraban en analizar y compartir información útil para la captura de contrabandistas a ambos lados de la frontera.<sup>27</sup>

El gobierno mexicano, sin embargo, se ha negado hasta ahora a ampliar el ámbito de la cooperación policiaca más allá del intercambio de inteligencia y la presencia de agentes antinarcoóticos norteamericanos en territorio mexicano. Así, por ejemplo, el gobierno de México se opuso a participar en "operaciones conjuntas" (*joint task forces*) a lo largo de la frontera para la captura de narcotraficantes, como lo recomendaba el *White Paper on Drug Abuse* presentado al presidente norteamericano en 1975.<sup>28</sup> Tampoco ha aceptado la cooperación entre los ejércitos de ambos países.

Aunque las operaciones conjuntas para la destrucción aérea de siembras no están exentas de fricciones, los vínculos entre las policías nacionales en busca de delincuentes son motivo del mayor conflicto. Para tratar de disminuirlos, el gobierno mexicano intentó crear su propia unidad antinarcoóticos (que fue muy efectiva durante la segunda mitad de la década de los setenta) y buscó financiar los gastos de las campañas aprovechando el ingreso de petrodólares hacia el final de la década. El gobierno de López Portillo restringió las actividades de la DEA al ámbito de la embajada norteamericana en México, pero el arreglo fue sólo temporal.

Las negociaciones para sustituir los fondos norteamericanos por financiamiento mexicano se volvieron a iniciar en 1985, pero la crisis financiera del gobierno mexicano y las objeciones norteamericanas volvieron a posponer el proyecto de autonomía.<sup>29</sup>

Los acuerdos bilaterales de cooperación para afectar la disponibilidad de drogas en México y en Estados Unidos en la década pasada sólo lograron disminuir la oferta de estupefacientes por unos años. No se logró acabar ni con el consumo ni con la producción y el tráfico. Narcotraficantes de otros países, Estados Unidos incluido, volvieron al mercado con sus productos.

<sup>26</sup> Craig, "Operation Condor. . .", *op. cit.*, p. 348.

<sup>27</sup> Craig, "La Campaña Permanente. . .", *op. cit.*, p. 120.

<sup>28</sup> *White Paper on Drug Abuse*, *op. cit.*

<sup>29</sup> García Ramírez, *op. cit.*

La producción y el tráfico (contrabando a Estados Unidos en su mayoría) resurgieron con nuevas formas de organización: siembra en plantíos más pequeños, formas de protección más osadas y violentas. Los esquemas de cooperación técnica y financiera para erradicar cultivos perdieron en pocos años su efectividad, aunque no se hayan abandonado. La ilusión hoy es que la cooperación entre policías puede acabar con los narcotraficantes.

*b) El "delito transnacional organizado" y los obstáculos para la cooperación policial*

La presencia de agentes antinarcóticos en territorio mexicano, autorizada o no por los gobiernos, se remonta por lo menos a los años treinta. La persecución ocasional de delincuentes más allá de límites nacionales es parte de la historia de la frontera mexicano-norteamericana. Cuando el gobierno mexicano ha buscado formalizar acuerdos con sus vecinos para controlar las actividades de agentes norteamericanos en su territorio, generalmente ha sido una reacción contra abusos previos.<sup>30</sup> Estas experiencias y el hecho de que la persecución de delincuentes sea, hoy por hoy, de la competencia exclusiva de los estados nacionales, explican por qué distintos gobiernos han visto con tanta sospecha la colaboración en asuntos que se refieren a la impartición de justicia.

La información que recopilan los agentes de la DEA en México es útil para identificar siembras e interceptar drogas en tránsito, pero su función principal es contribuir a la aprehensión de bandas de narcotraficantes. La misión de la DEA es arrestar a contrabandistas, de preferencia antes de que lleguen a territorio norteamericano.<sup>31</sup>

En consecuencia, en territorio extranjero los agentes de la DEA se ven obligados a ejercer sus funciones mediante la ayuda de la policía local. Dependen de la colaboración de esta última para recabar inteligencia y pagan a quien ofrezca información útil. En última instancia, un agente de la DEA trata de buscar

<sup>30</sup> La historia de estas negociaciones aparece en William O. Walker III, *Drug Control in the Americas*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1981.

<sup>31</sup> Congress of the United States, Office of Technology Assessment, *The Border War on Drugs*, Washington, D.C., GPO, 1987, p. 33.

algún sustituto que pueda arrestar a los narcotraficantes por él, una vez que ha conseguido evidencia sobre su paradero y sus rutas predilectas.<sup>32</sup>

Otra forma en la que la DEA trata de cumplir con su tarea es adiestrando unidades antinarcóticos en otros países. La DEA es la agencia norteamericana más poderosa encargada de reducir el contrabando de drogas. Cuenta con más de 2 500 agentes especiales y analistas de inteligencia en Estados Unidos y más de 240 agentes en 42 países.<sup>33</sup>

La influencia de la DEA en el exterior deriva del poder del país al que pertenece y de la debilidad de las policías que persiguen el narcotráfico en otros países. Su superioridad también es técnica: su capacidad para concentrar y analizar información sobre narcotraficantes en prácticamente cualquier parte del mundo,<sup>34</sup> coloca a esta agencia en una posición ventajosa para el control del tráfico internacional de estupefacientes.

A partir de 1982, la otra agencia importante con autoridad para capturar narcotraficantes es el FBI, con alrededor de 1 000 agentes que concentran su atención en la investigación de "familias" o mafias involucradas en el tráfico de drogas y en transacciones financieras ilegales.<sup>35</sup>

Existen muchas otras organizaciones con responsabilidad en la interceptación del contrabando de estupefacientes, que también buscan colaboración con sus contrapartes en todo el mundo, como los Guardacostas, la Oficina de Aduanas y el Servicio de Inmigración y Naturalización (en particular la Patrulla Fronteriza).

El gobierno de Reagan decidió reconocer las limitaciones y las consecuencias de los programas de erradicación y cambiar el

<sup>32</sup> Ethan A. Nadelmann, "Cops Across Borders: Transnational Crime and International Law Enforcement", *op. cit.*

<sup>33</sup> *Ibid.*, y US General Accounting Office, National Security and International Affairs Division, *Drug Control: International Narcotics Activities of the United States*, Briefing Report to the Honorable Frank H. Murkowski, US Senate, enero de 1987, p. 3.

<sup>34</sup> La información relacionada con el contrabando de drogas que analiza la DEA se recopila en el centro de operaciones de Texas, EPIC (El Paso Intelligence Center), desde donde se envía a cualquiera de las oficinas que la solicite.

<sup>35</sup> Un resumen de los recursos y funciones de las oficinas gubernamentales encargadas de perseguir el mercado de estupefacientes en Estados Unidos se encuentra en Office of Technology Assessment, *The Border War on Drugs*, *op. cit.*

énfasis de la política contra las drogas hacia la captura de contrabandistas y el decomiso de sus mercancías. Su gobierno asumió mayor responsabilidad en la persecución, al tiempo que aumentaba su capacidad para tratar de controlarla en el exterior mediante disposiciones legales extraterritoriales (la Ley Anti-drogas de 1986, por ejemplo).<sup>36</sup> La nueva legislación proporciona base jurídica para la acusación de extranjeros por parte del Gran Jurado Federal (*Federal grand jury indictments*). Lo anterior puede ser sin duda motivo de serios conflictos en el futuro.<sup>37</sup>

El presupuesto federal norteamericano destinado a controlar el mercado de estupefacientes por lo menos se duplicó entre 1981 y 1988. De acuerdo con Nadelmann, el presupuesto norteamericano total —incluidos los niveles estatales y locales de gobierno— para la aplicación de las leyes antidrogas en 1987, fue superior a los 8 000 millones de dólares.<sup>38</sup> En cambio, este año, sólo el presupuesto federal equivale a esa cantidad.<sup>39</sup> (Los programas internacionales representan menos del 9% de este presupuesto.)

La mayor parte se destina a las actividades policíacas, en particular al programa de “interdicción”, que intenta impedir que las drogas ingresen a territorio norteamericano: más de 1 000 millones de dólares se gastaron en 1988 en el esfuerzo de interceptar drogas en los puertos de entrada. Dentro de este nuevo esquema, el gobierno norteamericano buscó ampliar la cooperación con el gobierno mexicano. El reporte de la comisión presidencial encargada de buscar formas más efectivas de control del narcotráfico en 1986 propuso medidas —que habían sido contempladas antes— para mejorar la interceptación de drogas en tránsito y la aprehensión de narcotraficantes —entre otras, facilitar la persecución (a cargo de la Oficina de Aduanas)

<sup>36</sup> Ésta es la ley norteamericana con mayor influencia en el control internacional de narcóticos, “Anti-Drug Abuse Act of 1986”, Public Law 99-570, H.R. 5484, 99th Congress, 2nd session, octubre, 1986. La ley contra las drogas de 1988 modifica disposiciones respecto al consumo, pero el capítulo que se refiere al control internacional permanece prácticamente inalterado.

<sup>37</sup> De acuerdo con la legislación norteamericana vigente, se considera un delito la manufactura y la distribución de drogas —donde quiera que se realicen— que tengan como destino final el mercado estadounidense.

<sup>38</sup> Ethan Nadelmann, “US Drug Policy: A Bad Export”, *Foreign Policy*, núm. 70, primavera de 1988.

<sup>39</sup> *The New York Times*, 6 de septiembre de 1989.

de aviones sospechosos en el espacio aéreo mexicano y alentar la participación de agentes norteamericanos en actividades conjuntas de inteligencia y persecución.<sup>40</sup>

México siempre ha tenido prioridad en los programas internacionales norteamericanos para el control de narcóticos, aunque en los últimos años la atención se ha concentrado en el tráfico de cocaína procedente de Colombia. En la última década el gobierno mexicano fue el que recibió más fondos del Departamento de Estado para la fiscalización de estupefacientes; México también es el país donde se encuentra el mayor número de agentes de la DEA: cuarenta. No es de extrañar, pues, que al desviarse algunas de las rutas de la cocaína hacia México después del esfuerzo por dislocarlas en el Caribe, el gobierno norteamericano propusiera a su contraparte mexicana la creación de una patrulla fronteriza binacional que pudiera ir tras narcotraficantes en "persecución en caliente" a ambos lados de la línea fronteriza, y la formación de equipos binacionales (*joint task forces*) para buscar contrabandistas, que serían arrestados después por las policías nacionales. En las propuestas se ofrecía reciprocidad estricta.<sup>41</sup>

El gobierno mexicano se ha negado en varias ocasiones a aceptar estas propuestas de cooperación, que lograrían muy poco porque quienes atraviesan la frontera (por aire, mar o tierra) no son los delincuentes más peligrosos. Los intereses nacionales y los recursos disponibles impedirían garantizar la reciprocidad y no justifican la persecución más allá de las fronteras nacionales.

Aunque el gobierno de México invierte gran cantidad de recursos con afán de destruir plantíos y decomisar drogas,<sup>42</sup> la disparidad de recursos policiacos dedicados a perseguir el mercado de drogas entre México y Estados Unidos es obvia y dificulta la cooperación. Hasta 1988, alrededor de 580 miembros de la Policía Judicial Federal se dedicaban a identificar y detener

<sup>40</sup> President's Commission on Organized Crime, Report to the President and the Attorney General, *America's Habit: Drug Abuse, Drug Trafficking, and Organized Crime*, Washington, D.C., GPO, 1986.

<sup>41</sup> Sergio García Ramírez, *El narcotráfico: un punto de vista mexicano*, *op. cit.*, pp. 146-148.

<sup>42</sup> Véanse los distintos números de los reportes anuales de la Procuraduría General de la República, *Campaña de México contra el narcotráfico y la farmacodependencia*, México, Talleres Gráficos de la Nación, varios años.

a narcotraficantes. El presupuesto de la Procuraduría General de la República en 1988 era equivalente al 10% del presupuesto anual de la DEA en ese mismo año. Las cifras esconden, por lo demás, la falta de experiencia acumulada en materia de narcotráfico y la ausencia de una policía profesional antinarcóticos en México.<sup>43</sup> La capacidad para rastrear transacciones financieras ilegales, por ejemplo, es hoy uno de los instrumentos más efectivos para inmovilizar o dislocar a las mafias. La policía mexicana apenas empieza a prepararse para este tipo de estrategias, que exigen establecer una red internacional de información.

Las opiniones del ex procurador mexicano sintetizan bien el razonamiento del gobierno frente a las propuestas norteamericanas de mayor cooperación en el ámbito policial:

. . . la idea está basada en el concepto de una fuerza multilateral que enfrente problemas internacionales. . . La "acaudilla" el más fuerte de los aliados. Consecuente con su fuerza y aptitud para la interpretación de los intereses del conjunto, le correspondería establecer, de hecho, quién es el adversario y dónde y cómo es debido atacarlo.

Ya expuse mi opinión: la reciprocidad, regla de oro de las relaciones internacionales, es de cobre cuando hay desigualdad, tan pronunciada, entre los países donde se pretende que esa reciprocidad rija.<sup>44</sup>

El gobierno mexicano se ha negado a ampliar la cooperación en el ámbito policiaco, pero se ha mostrado dispuesto a colaborar con su vecino para la persecución de delitos transnacionales en el ámbito de la asistencia legal, como lo demuestra la firma del Tratado de Asistencia Legal Mutua ratificado por México en diciembre de 1987. El intercambio de información sobre delincuentes y la asistencia procesal recíproca son considerados por la mayoría de los países como acciones que facilitan la tarea de policías y jueces. Sin embargo, es muy probable que estas formas de cooperación terminen reflejando la fuerte asimetría de poder que caracteriza a la relación entre México y Estados Unidos. Con todo, este tipo de tratados son preferibles a la

<sup>43</sup> Véanse los comentarios de García Ramírez a propósito de la policía mexicana en su libro *El narcotráfico: un punto de vista mexicano*, *op. cit.*, pp. 72-77.

<sup>44</sup> García Ramírez, *op. cit.*, pp. 147 y 148.

práctica reciente de la extradición, que ha empezado a perder su propósito original para convertirse en un instrumento que permite eludir disposiciones constitucionales y suplir deficiencias de los sistemas de justicia nacionales.

Por las razones de política interna y de política exterior antes expuestas, el gobierno de Salinas decidió fortalecerse mediante mayor inversión de recursos para controlar el mercado de drogas y una acción más eficiente contra los narcotraficantes asentados en su territorio. Con la creación de una policía anti-narcóticos que haga menos atractivo el territorio mexicano para narcotraficantes nacionales y extranjeros, el gobierno de México reconoce su vulnerabilidad frente a la fiscalización de estupefacientes en otros países y los riesgos que implicaría la participación de estadounidenses en la persecución. Los peligros de una persecución ineficaz no son sólo internos, aunque es claro que el gran obstáculo para la persecución más allá de las fronteras es la soberanía territorial.

## Conclusiones

El enfoque de la interdependencia ha logrado generar preguntas interesantes, pero a mi juicio no ha sido capaz de ofrecer respuestas alternativas a las del realismo político. El enfoque de la interdependencia nos obliga a volver la mirada sobre la existencia de actores transnacionales, cuyo poder puede rebasar en ocasiones el de los estados. Nos advierte también que, en las agendas de política exterior, los asuntos económicos tienden a prevalecer hoy en día sobre los asuntos relacionados con la seguridad nacional. En su contribución más importante, el marco analítico de la interdependencia apunta hacia la creación de vulnerabilidades que surgen del intercambio creciente entre sociedades divididas por una frontera. En algunas de sus variantes, este enfoque predice mayor cooperación entre gobiernos para solucionar problemas comunes, sin soluciones nacionales. Es probable que por todas estas razones el enfoque de la interdependencia sea tan popular entre quienes estudian el tráfico internacional de narcóticos. Se trata de narcotraficantes que venden sus productos a ambos lados de la frontera y que escapan al control de los estados —precisamente la situación que describe la teoría de la interdependencia.

Pero los llamados de teóricos y políticos “interdependentis-

tas” a la cooperación entre gobiernos para terminar con el tráfico de estupefacientes, quedan con frecuencia en el ámbito de lo deseable. Cabía entonces la pregunta de bajo qué condiciones pueden cooperar México y Estados Unidos para lidiar con el problema del tráfico de drogas.

La respuesta a esta pregunta no puede empezar por el análisis del intercambio comercial (la oferta y la demanda de drogas), sino por el estudio del marco institucional en el que se producen y venden los estupefacientes (la clandestinidad del mercado). Aunque el Estado no sea el único actor que importe en este comercio, sigue siendo el más importante, es decir el que establece las reglas del mercado —en este caso, la ilegalidad—, el más amenazado en sus intereses esenciales y el único que cuenta cuando de perseguir delitos se trata.

La evidencia disponible —los acuerdos para cooperar y las propuestas de cooperación en materia de narcotráfico por parte de cualquiera de los dos países en las últimas dos décadas— sugiere que la cooperación en este ámbito ha sido escasa, pero posible cuando se han compartido intereses y se han respetado las jurisdicciones nacionales. El gobierno mexicano decidió, a mediados de la década pasada, realizar campañas de erradicación de cultivos más efectivas; el gobierno norteamericano estuvo dispuesto a colaborar con ayuda técnica y financiera. Ambos gobiernos pensaron que defendían sus intereses y los programas bilaterales funcionaron bien mientras el gobierno mexicano mantuvo control sobre todos los aspectos de la campaña. La “interdicción” y el decomiso de estupefacientes siguen siendo actividades nacionales, aunque el intercambio de información entre policías de ambos países constituya un elemento importante en el desempeño de estas actividades. Toda cooperación en el ámbito policial —que sin duda refleja la disparidad de poder entre México y Estados Unidos— que intente ir más allá del intercambio de inteligencia y de la presencia de agentes de la DEA en México, enfrentará numerosos obstáculos. El gobierno mexicano ha considerado este tipo de colaboración como una opción que conlleva riesgos y como una fuente de conflicto que debería evitarse. Consistentemente ha preferido ajustarse a los cambios en la dimensión y organización del mercado de estupefacientes, más que buscar acuerdos de cooperación con su vecino.

Si la cooperación no ha beneficiado en el largo plazo a ninguna de las dos partes, no se debe a su naturaleza, sino al equívoco en el que está basada la política antinarcóticos tanto en

México como en Estados Unidos. No se puede prohibir un mercado tan grande. Hay, desde luego, otras formas de cooperación para enfrentar a los narcotraficantes, pero todavía no se han propuesto. Del consumo tendrán que hacerse cargo los gobiernos nacionales.

En ausencia de intereses comunes, no es posible hablar de cooperación. Los intereses nacionales —cuya definición y defensa no están desligadas de las capacidades nacionales— no parecen anticipar mayor cooperación, por lo menos no en los términos en los que se ha planteado hasta ahora. Hoy por hoy, los estados prefieren mantener su monopolio sobre la violencia y sobre la impartición de justicia. No disponen, para conservarlo, más que de su propia fuerza y de la existencia de soberanías nacionales.

Tampoco parecen modificarse las relaciones de poder como resultado de la “interdependencia de mercados”. La asimetría de poder significa que, para México, tanto la demanda —que no ha variado en forma importante más que en el caso de la cocaína— como la persecución en otros países —que tampoco puede modificar— son factores constantes. Lo que ha variado en el tiempo son la organización del mercado de estupefacientes en México y la política exterior norteamericana en materia de narcotráfico; ambas obligan al gobierno mexicano en turno a ajustar sus políticas internas.

La fuerza de un país débil como México (el poder para aceptar ciertas formas de colaboración y rechazar otras) depende —como lo sugiere el realismo político— de su capacidad de ajuste y del respeto por las jurisdicciones nacionales. La distribución desigual del poder y la soberanía como principio rector de las relaciones internacionales siguen siendo las influencias más importantes en el comportamiento de los estados. Sin un poder central supranacional, la cooperación entre policías nacionales para perseguir “delitos transnacionales” tendrá que ser limitada.

Si el realismo político es capaz de dar respuesta a las preguntas planteadas por el enfoque de la interdependencia (en este caso, la cooperación en condiciones de interdependencia) mediante un análisis rudimentario de las relaciones de poder entre Estados y de los intereses nacionales, no hay razón para abandonarlo.

## COOPERACIÓN, CONFLICTO E INTERDEPENDENCIA: ALGUNOS ELEMENTOS PARA EL DEBATE

CARLOS RICO F.

Hace prácticamente diez años, en el curso de lo que podríamos tal vez llamar el “primer debate mexicano” sobre la interdependencia, la discusión muchas veces se complicó innecesariamente como resultado de la imprecisión terminológica que la rodeaba. Esta tendencia de los participantes a asignar significados diversos a la misma palabra parece reproducirse hoy, al regresar el uso insistente del término al campo de las relaciones entre México y Estados Unidos.<sup>1</sup>

Esta situación abre potencialmente la puerta para que en esta segunda ronda de discusiones se repitan dos desarrollos que tuvieron lugar en nuestro país a fines de los setenta. En primer lugar no es difícil identificar las posibilidades de un nuevo empleo “retórico” del término en el contexto de las relaciones mexicano-norteamericanas. Esta posibilidad se concretó hace una década, por ejemplo,<sup>2</sup> en diversas propuestas que veían en

<sup>1</sup> Véanse, por ejemplo, Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, y Riordan Roett (ed.), *Mexico and the United States. Managing the Relationship*, Boulder, Co. y Londres: Westview Press, 1988.

<sup>2</sup> La existencia de varios “significados” del término interdependencia se daba hasta dentro de su uso retórico. En un artículo publicado en 1978 señalé cómo esta falta de homogeneidad se expresaba aún dentro del campo de quienes utilizaban el término sin ninguna referencia a esquemas académicos como el de la “interdependencia compleja”, sino simplemente en su sentido común. En este nivel, apuntaba, “en algunos casos se habla de ‘interdependencia’ para referirse a los procesos que se encuentran en la base de la relación entre ambos aparatos productivos o sociedades y en particular a la integración *de facto* de la economía mexicana a la norteamericana; en otros —preferidos por los voces mexicanos— parece ponerse el énfasis en un trato entre iguales en lugar del

la palabra interdependencia una especie de sustituto de la retórica de la "relación especial", que se había vuelto crecientemente obsoleta.<sup>3</sup> En esos años tal uso tenía un fuerte olor a petróleo, pero generalmente se ampliaba para tratar de encontrar un nuevo marco conceptual que pudiese englobar los profundos cambios que la relación bilateral empezaba a experimentar.

Hoy el empleo retórico del término podría más bien servir para vestir otro proceso: la creciente integración de la economía mexicana en la norteamericana. Responsabilizar al mensajero por las malas noticias es una práctica con raíces bien antiguas. Y para un buen número de círculos mexicanos el despertar y encontrarse en un momento muy avanzado del proceso inercial, de facto, silencioso, o como se le quiera llamar, de su creciente vinculación con el vecino del norte es una mala noticia. Una nueva referencia retórica a la "interdependencia" puede resultar atractiva para algunos de estos nuevos mensajeros, que pueden descubrir en ella la pequeña capa de azúcar con que se facilite dar la píldora —agria pero inevitable— a la opinión pública mexicana.<sup>4</sup>

Pero al igual que en el caso anterior, tanto este uso retórico (y, en última instancia, político) del término como el debate (también político) que tiende a generar, no sólo deja pendiente la evaluación de las vertientes más académicas del concepto sino que, simplificando innecesariamente la discusión, puede contribuir a complicarla.

Esto nos remite a un segundo problema que podría también reeditarse a diez años de distancia. A fines de los setenta el debate y la discusión que sobre "la interdependencia" se generaron en nuestro país se centraron normalmente en la palabra misma

---

que predomina en situaciones caracterizadas por la dependencia". Carlos Rico, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y los significados de la 'interdependencia'", *Foro Internacional*, vol. XIX, núm. 2, El Colegio de México, 1978, pp. 258.

<sup>3</sup> Véase por ejemplo: David F. Ronfeldt y Caesar Sereseres, "The management of U.S.-Mexico Interdependence: Drift Toward Failure", The Rand Corporation WN-9859-DOS, enero de 1978.

<sup>4</sup> No es éste el único condimento que se le agrega. Como prueba de las dificultades de manejo político que el tema de la "integración" tiene, buena parte de quienes la proponen subrayan por ejemplo que el objetivo es la "integración a la economía mundial", sin recordar (o decir) que para nuestro país tal economía se resume para todo efecto práctico a la de nuestro vecino. Esta última representa hoy un porcentaje aún mayor de nuestros intercambios en prácticamente todos los órdenes de lo que era el caso cuando iniciamos nuestros esfuerzos diversificadores en los setenta.

o, en el mejor de los casos, en el significado de sentido común que el concepto parecía englobar. El marco de análisis propuesto, en el campo de los estudios internacionales, por autores como Robert Keohane y Joseph Nye Jr. (cuyo trabajo, a pesar de compartir el término, partía precisamente de un cuestionamiento de esas versiones retóricas del concepto) fue sólo marginalmente introducido en el mismo.

El que estos problemas se hayan presentado en lo que he llamado "el primer debate" no significa necesariamente que deban repetirse ahora. Hoy es tal vez posible distinguir la discusión político-terminológica, que de manera al parecer inevitable acompaña al empleo de este término, de los esfuerzos por evaluar críticamente tanto las versiones académicamente más acabadas del concepto como su relevancia para el estudio de las relaciones entre México y Estados Unidos. Para ello es, sin embargo, un prerrequisito indispensable el evitar la falta de claridad y de precisión terminológica y, en última instancia, conceptual. Sólo así podrá evitarse que, por lo que se refiere a la evaluación de enfoques teóricos que han generado una de las más influyentes aportaciones al estudio de las relaciones internacionales en otros países desde principio de los setenta, tiremos una vez más el niño con el agua.

La multiplicidad de significados que acompañan al término interdependencia no es, por cierto, privativa del caso mexicano. En los países en los que estos planteamientos fueron inicialmente desarrollados también coexisten, bajo el techo común de su bautizo, corrientes de pensamiento no sólo diferenciadas sino claramente distintas en algunos puntos clave. Las críticas que se levantan muchas veces de manera global contra "los interdependentistas" pueden ser al mismo tiempo válidas para algunas de las vertientes de este enfoque e irrelevantes por lo que respecta a otras. Es por ello fundamental el precisar con qué variante del pensamiento interdependentista se intenta dialogar.

El objetivo del presente ensayo es contribuir a precisar tanto los principales puntos de contacto como algunas de las diferencias existentes entre dos de tales "significados de la interdependencia" por lo que se refiere a un problema específico: la relación entre cooperación y conflicto intergubernamentales en condiciones de asimetría de poder.

La primera versión de la interdependencia que revisaré brevemente por lo que se refiere a esta temática es la más cercana tanto a la "retórica" —a la que acabo de hacer referencia—

como a lo que podríamos considerar el uso común en nuestro país del término que nos interesa. Aunque, como veremos más adelante, esta forma de empleo del término tiene algunos puntos de contacto interesantes con desarrollos académicos hechos sobre todo en el campo de la economía, en este ensayo la identificaré como “interdependencia convencional”. El segundo “significado” que intentaré recuperar responde a los planteamientos hechos hace ya doce años por los autores anteriormente citados (Robert Keohane y Joseph Nye Jr.), en uno de los libros de mayor impacto en el desarrollo de los estudios internacionales en Estados Unidos durante la última década: *Power and Interdependence*.<sup>5</sup> En estas páginas me referiré a esta segunda vertiente como “interdependencia asimétrica”.

Son estas dos vertientes del pensamiento interdependentista los ejes organizadores del presente ensayo. Debo aclarar, sin embargo, que su atención no se centra en hacer (una vez más)<sup>6</sup> la crítica de la retórica, del uso convencional o del nivel de sensibilidades recíprocas asociadas con la idea de interdependencia, sino en sugerir una primera y limitada evaluación de la relevancia de sus versiones más acabadas, representadas por el trabajo de los autores recién citados. El desigual espacio dedicado a la discusión de, por una parte, la “interdependencia convencional” y, por la otra, la “asimétrica” refleja este interés.

### **Cooperación entre desiguales e interdependencia: la lectura convencional**

Una crítica frecuente de los enfoques de la interdependencia es que éstos tienden a suponer un presente y, sobre todo, un futuro

<sup>5</sup> Existe versión al castellano. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

<sup>6</sup> Carlos Rico F., “The Future of Mexican-U.S. Relations and the Limits of the Rhetoric of Interdependence”, en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego, *Mexican-U.S. Relations. Conflict and Convergence*, Los Angeles, Ca., UCLA Chicano Studies Research Center Publications and UCLA Latin American Center Publications, 1983. Mi énfasis en este caso es casi el opuesto del que me guió en ese esfuerzo anterior. Entonces lo centré en una crítica de la retórica de la interdependencia, dejando abierta y explorando para el caso de la frontera mexicano-norteamericana la utilidad del enfoque teórico del mismo nombre. Hoy pretendo explorar con mayor cuidado las posibilidades de ese diálogo anunciado.

de las relaciones internacionales en el que, a diferencia no sólo de lo que ha sido la experiencia histórica inmediata, sino de lo que nos sugiere el realismo político —enfoque teórico aún hoy hegemónico en la disciplina—, tenderá a predominar la cooperación y no el conflicto entre los diversos componentes del sistema internacional. Al plantear esta clase de cuestionamiento normalmente se enfocan las baterías a lo que se supone es el punto básico de los enfoques interdependentistas a este respecto. Así, después de identificar correctamente a la existencia de crecientes interconexiones que se establecen entre las economías y las sociedades de los diversos Estados nacionales como el *punto de partida común* de las diversas vertientes de pensamiento interdependentista, esta clase de crítica se centra en consideraciones que subrayan *sólo algunas de ellas*. A partir de la constatación de tales vinculaciones transnacionales, los enfoques interdependentistas sugieren, se dice, que la conciencia de intereses compartidos y de la imposibilidad de “castigar al otro” sin afectar, al mismo tiempo, negativamente la propia posición, conducirá hacia la cooperación y lejos del conflicto.)

Una de las implicaciones que frecuentemente se imputa a este planteamiento resulta directamente relevante para la temática de este ensayo: como consecuencia de la imposibilidad recién mencionada y de la creciente irrelevancia del poder militar en esta clase de contextos, la capacidad de los distintos Estados participantes en esta clase de interacciones tenderá a equilibrarse.

Este tipo de crítica no puede ser acusada sencillamente de levantar “hombres de paja” para debatir con ellos. Existen, de hecho, corrientes de pensamiento interdependentista que postulan argumentos muy cercanos a los recién recordados y que en sus versiones más extremas tienden muchas veces a negar de manera prácticamente absoluta la relevancia de las disparidades de poder que constituyen el núcleo del paradigma realista. Pero ¿qué vertientes son éstas y cuáles son sus principales características?

El punto de partida para intentar una respuesta a estas interrogantes es el precisar la estrecha relación que existe entre la línea de argumentación cuestionada a este primer nivel y la manera en la que el sentido común parece asumir, por una parte, la relación entre cooperación/conflicto e interdependencia y, por la otra, el problema de la mayor o menor relevancia del enfoque para analizar relaciones en mayor o menor medida asimé-

tricas. Este uso "convencional" de la palabra está íntimamente relacionado con aquellas nociones de la interdependencia que se limitan a la constatación de la existencia de una serie de vínculos no gubernamentales y de "sensibilidades" recíprocas en las que "lo que sucede en un país afecta al otro".<sup>7</sup> Cuando se sacan de esta terminología "lecciones para la política" se tiende a subrayar, como consecuencia prácticamente inevitable, la necesidad de desarrollar esquemas de cooperación para la solución de la mayor parte de los problemas.

Si nos centramos ahora en la evaluación de la relevancia de esta clase de planteamientos para el estudio de las relaciones entre México y Estados Unidos no es difícil encontrar elementos que parecen significativos aun en el primer nivel de lectura y de análisis del concepto de interdependencia a que nos remite esta clase de planteamientos. Piénsese, por ejemplo, en la existencia de vinculaciones no gubernamentales entre ambos países o en el impacto que sobre cada uno de ellos pueden tener ya no sólo las políticas sino sencillamente los acontecimientos que tienen lugar en el otro. Estas interconexiones e influencias recíprocas abarcan un espectro bien amplio que va desde lo que pudiéramos considerar como "interdependencia física" hasta una "interdependencia de políticas" crecientemente analizada en los últimos años.

Veamos algunos casos concretos sobre este punto. Las implicaciones de la "interdependencia física" en la que un buen número de recursos compartidos entre ambos países pueden ser ejemplificados claramente por la historia del diferendo sobre la salinidad del río Colorado.<sup>8</sup> Aunque el problema es demasiado complejo para intentar hacerle justicia en el espacio de unas

<sup>7</sup> Este énfasis en las sensibilidades recíprocas es compartido tanto por las lecturas "de sentido común" del término como por sus empleos retóricos y políticos. Sin embargo, no se limita a ellos. Está, de hecho, claramente emparentado con algunos trabajos publicados a fines de los sesenta y principios de los ochenta tanto en el campo de la teoría de las relaciones internacionales como, más abundantemente, en la discusión de las realidades económicas internacionales. Véase, por ejemplo, Richard N. Cooper, *The Economics of Interdependence. Economic Policy in the Atlantic Community*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1980 y Oran R. Young: "Interdependencies in World Politics", *International Journal*, 24, otoño de 1979, pp. 726-750.

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Albert E. Utton (ed.), *Pollution and International Boundaries. United States-Mexican Environmental Problems*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1973.

cuantas líneas, el punto que me interesa destacar es bastante elemental: el que los agricultores de un lado de la frontera utilicen más intensivamente los recursos acuíferos compartidos no solamente terminó teniendo un impacto en la situación de sus contrapartes, en este caso mexicanas, sino transformándose en un asunto de primera importancia (al menos para México) en la relación bilateral.

Ya en el plano de la sensibilidad a políticas específicas, el incremento en las tasas de interés norteamericanas nos da también un claro ejemplo de decisiones que, aunque no hayan estado dirigidas explícita y conscientemente en esa dirección, tienen un impacto inmediato y dramático sobre otros Estados, que se ven forzados a introducir cambios significativos en su comportamiento. De manera más amplia, el tema de la deuda es de hecho no sólo uno de los principales motores del renovado interés que se expresa en nuestro país por la temática de la interdependencia, sino también uno de los casos en los que aun las lecturas convencionales del fenómeno parecen tener cierta validez. En una especie de caricatura de las complejas relaciones que se dan entre diversas formaciones económico sociales, el impacto del aumento en las tasas de interés a que hice antes referencia puede terminar por revertirse sobre la viabilidad del sistema financiero norteamericano al hacer más difícil el manejo del endeudamiento externo. Se define así una clara necesidad para el "socio fuerte", en el contexto más amplio de la relación, de cooperar con su contraparte. A un primer nivel de lectura este hecho podría sugerir la validez de los planteamientos de más de un "interdependentista convencional".

Sin embargo, como intentaré mostrar más adelante, el mismo problema puede ser analizado de manera más compleja a partir de las aportaciones de otras vertientes del pensamiento interdependentista. Algunas de las principales razones para que esto sea así resultan ya bastante claras si se centra la atención cuando menos en una de las principales limitaciones de los planteamientos favorecidos por las lecturas convencionales de la interdependencia: de ellos están ausentes de manera casi total nociones como las de poder e interés nacional. Como consecuencia de esto, en su uso común el término que nos interesa tiende a transmitir imágenes de la relación que enfatizan sus dimensiones menos conflictivas.

Antes de explorar las implicaciones que tiene el vincular el análisis de la interdependencia con el de las fuentes del poder

nacional, lo que constituirá el centro de mi presentación de la siguiente sección de este ensayo, parece útil concluir la discusión de este primer nivel de lectura de la interdependencia recuperando algunas otras críticas que se han hecho a éstas, sus versiones mas convencionales.

Si es con la vertiente convencional del pensamiento interdependentista con la que se dialoga, siguen siendo válidos los cuestionamientos que dominaron el "primer debate" sobre esta temática. El principal entre ellos se centró entonces en la imagen de la relación que la simple invocación del término parecía conjurar. En ésta no sólo se afirmaba la existencia de intereses compartidos o la necesidad de la cooperación sino que se negaba cualquier referencia a la dominación de una parte sobre la otra. La crítica de las implicaciones políticas de esta clase de argumentos se centró muchas veces en la confrontación de la "interdependencia" como *palabra* con los entonces todavía dominantes esquemas de la "dependencia" —muchas veces también asumida en su "sentido común" y no en la forma propuesta por sus principales teóricos. Sería hoy difícil que la crítica a los enfoques teóricos de la interdependencia volviese a darse exactamente en los mismos términos. Sin embargo, y a pesar de que la crisis financiera ha contribuido a introducir algunos elementos de mayor reciprocidad, sigue siendo válido el análisis de Mario Ojeda<sup>9</sup> al inicio del "primer debate mexicano sobre la interdependencia": es tal la asimetría que campea en prácticamente todas las interacciones entre México y Estados Unidos que no es difícil cuestionar el prefijo "inter" agregado a la dependencia mexicana.

En una discusión con los enfoques convencionales de interdependencia sería seguramente válido volver a afirmar esta realidad fundamental de las relaciones mexicano-norteamericanas. Sería igualmente sencillo repetir que también "el jinete y el caballo . . . el amo y el esclavo" son interdependientes. Sin embargo, pretender que una crítica como ésa invalidaría enfoques teóricos como el propuesto por Keohane y Nye ignoraría que estaríamos cuestionando no tal enfoque sino el significado convencional, de sentido común, de la palabra. ¿Qué plantea, entonces, esta segunda vertiente del pensamiento interdependentista

<sup>9</sup> Mario Ojeda Gómez, "Mexico and United States Relations: Interdependence or Mexico's Dependence?", en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego (eds.), *op. cit.*

sobre la relación entre cooperación y conflicto en condiciones de asimetría de poder?

### **Una lectura alternativa: conflicto y cooperación en la "interdependencia asimétrica"**

La segunda vertiente de pensamiento interdependentista que interesa evaluar forma parte de un conjunto más amplio de corrientes teóricas que desde principios de los setenta cuestionaron la relevancia del realismo clásico para entender las nuevas realidades que el mundo enfrentaba.<sup>10</sup> Entre estos intentos por articular paradigmas en mayor o menor medida alternativos tuvieron un lugar destacado diversos esfuerzos por incorporar como un dato central en el análisis la creciente presencia de actores no gubernamentales tanto en la economía como en la política internacionales. Fueron muchos los autores que exploraron las implicaciones de este desarrollo.<sup>11</sup>

El punto de partida del análisis desarrollado en *Power and Interdependence* lo constituía también esta existencia de actores y vinculaciones no gubernamentales.<sup>12</sup> El argumento desarrollado en este libro seminal no se limitaba a la simple descripción o constatación ya de su existencia, ya de su impacto en tanto generadores de "sensibilidades mutuas" entre diversas sociedades y/o economías nacionales. Su centro de atención lo constituía más bien la exploración de las consecuencias que tales vínculos pueden tener para los Estados.<sup>13</sup> La tesis central era bastante

<sup>10</sup> Tal vez la influencia que estos trabajos tuvieron haya estado vinculada precisamente con esas nuevas realidades. En todo caso algunos de los postulados clave recogidos inicialmente en los esquemas de análisis de las "relaciones transnacionales" y, posteriormente, en los estudios sobre "interdependencia" parecían reflejar de manera más adecuada algunas de ellas.

<sup>11</sup> Las referencias que podrían citarse son muy numerosas. Entre ellas pueden revisarse Alex Inkeles, "The Emerging Social Structure of the World", *World Politics*, vol. xxvii, núm. 4, julio de 1975, pp. 467-540; Werner J. Feld (ed.), *Nongovernmental Forces and World Politics*, Nueva York, Praeger, 1972; Raymond Vernon, *Sovereignty at Bay*, Nueva York, Basic Books, 1971.

<sup>12</sup> Puede de hecho afirmarse que su trabajo constituyó una de las principales aportaciones al desarrollo de esta literatura. Véase particularmente Robert O. Keohane y Joseph S. Nye Jr. (eds.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981.

<sup>13</sup> El hecho de que este enfoque centre la atención en el problema básico del pensamiento realista, esto es, en el poder del Estado, hace que (a diferencia

sencilla: las crecientes vinculaciones entre formaciones económico-sociales descritas y en buena medida celebradas por los interdependentistas convencionales como anuncios de una nueva era de cooperación internacional constituyen, de hecho, fuentes de poder adicionales distribuidas desigualmente entre los distintos Estados.

El gran paso que Keohane y Nye dieron en 1977 fue, así, el vincular el análisis de, por una parte, los actores y las fuerzas no gubernamentales y, por la otra, el poder de los Estados. En este sentido su propuesta analítica no se presentaba como una alternativa total a los supuestos fundamentales del paradigma realista sino como una identificación de las nuevas fuentes que en un mundo nuevo tenía el viejo centro del mismo: el poder estatal. Lejos de sugerir que el resultado obligado de la mayor interdependencia sea una inevitable cooperación basada en intereses ampliamente compartidos, o en la absoluta imposibilidad de "castigar al otro sin auto-herirse", el esquema deja claramente abierta la posibilidad de conflicto. Conflicto y cooperación intergubernamentales son, ambos, resultados posibles de la interdependencia entre formaciones económico-sociales. Con el fin de explorar esta relación entre interdependencia, cooperación y conflicto paso ahora a describir dos de sus formas potenciales de articulación que, por otra parte, pueden ser particularmente relevantes en el caso de la relación bilateral que nos interesa analizar.

La primera de estas puertas de entrada a la discusión distinguiría entre los plazos en que se concretan los efectos de generación de cooperación y generación de conflicto que la interdependencia puede tener. Así, el incremento en los puntos de contacto entre dos economías y sociedades puede llevar en un primer momento a que aumente también el número de fricciones que se dé entre ellas *aunque la tendencia al conflicto pueda disminuir*. Piénsese, por ejemplo, en la posibilidad de que el clima político de la relación y con él los contactos entre gobiernos puedan convertirse en rehenes de un número creciente de actores no guber-

---

de lo que resultaría de una aplicación sencilla de un enfoque convencional de interdependencia) pueda darse un diálogo fructífero con el realismo. Esta corriente de pensamiento "interdependentista" puede de hecho asociarse con los esquemas teóricos neorrealistas que tienden a dominar hoy el debate intelectual en Estados Unidos. Robert O. Keohane (ed.), *Neorealism and Its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986.

namentales. Un ejemplo de cómo aún los más pequeños numéricamente pueden tener la capacidad real de afectar ese clima político permite ilustrar el punto que me interesa aclarar. Un pequeño número de “vigilantes fronterizos” que *a)* se asigne a sí mismo la misión de impedir que Estados Unidos sea arrastrado por la “ola café de la migración”, *b)* esté dispuesto a utilizar medios violentos y *c)* al menos temporalmente escape al control gubernamental, puede provocar reacciones intensas por parte de la opinión pública mexicana y contribuir al “envenenamiento” de la relación en una coyuntura determinada. Mientras mayor sea el contacto entre ambas sociedades puede esperarse que al mismo tiempo que se incrementa el número de participantes, lo haga también el sentido de peligro y en consecuencia la motivación de los más opuestos a ese contacto creciente. El proceso de avance de las vinculaciones no gubernamentales que normalmente asociamos con el concepto no es lineal. El uso mismo de la retórica de la interdependencia en el marco de la relación entre México y Estados Unidos muestra, así sea por simple oposición, la fuerza del nacionalismo que existe *a ambos lados de la frontera* y que le opone diques en determinados momentos. Al mismo tiempo, el mayor contacto genera también mayor conciencia de lo que sucede o se dice en el otro país entre lo que pueden estar las acciones “disruptivas” del tipo de actores, marginales y no tanto, a los que he hecho referencia.

La segunda puerta de entrada a la consideración de los vínculos existentes entre interdependencia y conflicto en el caso de las relaciones entre México y Estados Unidos la abrió Jorge Castañeda en 1956 al señalar que las complementariedades económicas pueden convertirse en motivos de conflicto político. Su razonamiento era muy sencillo: el que vende quiere el precio más alto, el que compra el más bajo.<sup>14</sup> A este planteamiento debe hacerse tan sólo una precisión para explorar con mayor detalle la relación entre interdependencia, conflicto y *cooperación*. Es fundamentalmente en condiciones de politización (i.e. de intervención estatal en el mercado)<sup>15</sup> que el conflicto de intereses planteado por el argumento de Castañeda se concreta en

<sup>14</sup> Jorge Castañeda, *México y el orden internacional*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1956.

<sup>15</sup> Empleo el término en el sentido sugerido entre otros por Michael H. Best y William Connolly: *The Politicized Economy*, Lexington, D.C. Heath and Company, 1976.

el plano de las relaciones intergubernamentales. En consecuencia, si el proceso de creciente interdependencia va acompañado por desarrollos paralelos que refuercen el papel y el espacio asignados a las fuerzas del mercado, la tendencia al conflicto incorporada en esta clase de situaciones puede tender a moderarse.

Pero la relación entre interdependencia, cooperación y conflicto no se limita al señalamiento de que aumentos en la primera pueden generar uno u otro resultado en el plano de lo intergubernamental. La conexión entre interdependencia y cooperación no es tampoco tan sencilla como nos lo sugiere la lectura convencional revisada anteriormente. Aún en el caso de que lo que resulte de las crecientes interconexiones entre economías y sociedades sea una necesidad asumida de cooperar, el poder relativo de las partes sigue teniendo un papel de primera importancia.

Exploremos dos casos posibles a este respecto. En situaciones en las que cooperar significa coordinar políticas de Estados que tienen intereses específicos divergentes (aún en el contexto de una coincidencia básica de última instancia) o diagnósticos (y en consecuencia prescripciones de política) diferentes ante una "oportunidad de cooperación" específica, el punto realmente importante es cómo se definen los *términos concretos* de la cooperación.

Las razones mismas por las que puede plantearse una relación entre interdependencia y cooperación pueden analizarse también desde una segunda óptica. La implicación básica de que un Estado determinado vea constreñida su capacidad para enfrentar algún tema de su agenda como resultado de eventos o políticas que tengan lugar más allá de sus fronteras (situación por otra parte nada novedosa en la escena internacional), se resume en la necesidad para aquél de intentar desarrollar un cierto grado de control sobre éstos. "Cooperar" sólo quiere decir en ese contexto que las medidas adoptadas en el espacio territorial de un Estado deben ser congruentes con las que se adopten en el segundo, si se quiere mediante ellas enfrentar adecuadamente lo que no son sino dimensiones o facetas distintas de un solo problema. Es ésta la necesidad real de cooperación que impone la existencia de una relación de interdependencia. Pero tal congruencia de políticas no tiene necesariamente que ser el resultado de la acción "voluntaria" de las autoridades de ambos Estados. Las autoridades de uno solo de ellos pueden intentar llevar adelante ellas mismas las acciones necesarias *a ambos lados de la frontera* o "convencer" a las autoridades del segundo Estado

de la bondad y corrección de la estrategia propuesta por ellas para enfrentar el "problema común". Y en esa acción de "convencimiento" son muchas las formas posibles de argumentar. . .

Nos encontramos de nueva cuenta en esta clase de circunstancias con situaciones ante las que el sentido común o el uso convencional de las palabras no refleja adecuadamente la complejidad de la temática que se aborda. Cooperar como resultado de intereses comunes en última instancia o cooperar como resultado de la necesaria congruencia de políticas son acciones que no implican ni acuerdo "voluntario" sobre los términos y contenidos específicos de la cooperación ni reparto "equitativo" de las cargas impuestas por la política "común". De hecho, en tanto que lo realmente importante sea la definición de términos específicos de cooperación (o, aún, en no pocas ocasiones la *identificación en tanto que problema común* de un área dada de interacción entre las dos sociedades) en ambas situaciones el poder que cada una de las partes tenga en el área temática de que se trate ocupa el verdadero centro del escenario.

El punto que trata de explorar el enfoque de la "interdependencia asimétrica" a este respecto se refiere no a la relevancia del poder estatal ni a la existencia de intereses nacionales específicos distintos (puntos ambos que podríamos contar entre sus *supuestos básicos*), sino a las *fuentes* de ese poder en condiciones que se acerquen al tipo ideal de la interdependencia compleja especificado por Keohane y Nye.

En el esquema analítico de estos autores las fuentes de ese poder están dadas no por las sensibilidades recíprocas sino por las *vulnerabilidades relativas* de cada una de las partes ante el flujo no gubernamental de que se trate. Los autores son bastante precisos en los criterios que proponen para evaluar tal vulnerabilidad: es más vulnerable aquel actor para el cual es más costosa la interrupción del flujo y que no cuenta con alternativas frente a él. Es éste el punto de partida de un análisis que toma en cuenta la noción de interdependencia *asimétrica*.

Un problema central desde esta perspectiva se refiere al espacio de tiempo con el que se cuenta para llevar adelante el ajuste. Como resulta evidente a partir de la propia definición del concepto propuesta, la vulnerabilidad sólo puede evaluarse después de que se ha hecho un esfuerzo de ajuste ante la interrupción del canal de interacción de que se trate. En momentos de verdadera crisis, en los que el tiempo de respuesta es muy limitado, puede terminarse identificando la noción de sensibilidad con

la de vulnerabilidad. En instancias en que el espacio entre  $T_1$  y  $T_2$  sea mayor podríamos pensar en situaciones en las que lo que está por definirse son los términos de la "administración" de la interdependencia. Los principales temas de la agenda bilateral mexicano-norteamericana ilustran algunas de las formas que la vinculación entre poder e interdependencia puede asumir.

El tema de la deuda, por ejemplo, no sólo clarifica la diferencia entre situaciones de crisis y de administración de la interdependencia sino que de hecho plantea algunos puntos de contacto con las "enseñanzas" más convencionales de la literatura interdependentista. El "rescate mexicano" de agosto de 1982 ilustra cómo en el primer tipo de situaciones puede incrementarse la capacidad negociadora de la parte "débil", como resultado del impacto que sobre la "fuerte" tendrían las dificultades de la primera.<sup>16</sup> En este caso, ambas partes tenían un poder de "disuasión" financiera,<sup>17</sup> que dependía de su capacidad de prácticamente "acabar" con la contraparte . . . aunque esto fuese a costa del suicidio.

Otras dimensiones del problema de la deuda plantean situaciones más cercanas a la "administración" de la interdependencia. Sería éste el caso del cambio que se da entre 1982 y 1989 en la vulnerabilidad relativa de las partes. Después de haber llevado a cabo una serie de ajustes importantes, la interrupción de la relación ya no sería hoy tan costosa para los acreedores como lo era hace sólo 6 años.<sup>18</sup> Sin embargo, un enfoque como el que estamos explorando nos sugiere que las consecuencias de esta mejoría relativa en la situación de los acreedores no son tan obvias como podría parecer. De hecho, si tomamos en cuenta que al mismo tiempo ha aumentado el costo económico, social y aun político para los deudores de continuar con una estrategia "responsable", es posible pensar en posiciones y actitudes que antes podían parecer no viables. Después de todo, ya no se "acabaría" con el otro al costo del propio suicidio.

<sup>16</sup> Carlos Rico, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y la paradoja del precipicio", en Humberto Garza Elizondo (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México: El Colegio de México, 1986.

<sup>17</sup> León Bendesky y Víctor Godínez, "La disuasión financiera y la deuda externa: el caso de México", en *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, num. 20, segundo semestre de 1986.

<sup>18</sup> Seamus O'Cleireacáin, "U.S. Banks and Miyazawa-Brady: Prospects for Debt Reduction", ponencia presentada al Seminario Internacional Estados Unidos y América Latina: la próxima década. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago de Chile, 19 al 22 de junio de 1989.

El tema de las drogas ilustra otras de las dimensiones del fenómeno. Ha sido en conexión con esta esfera que se han expresado los ejemplos más claros del uso de la interdependencia como fuente de poder por parte del gobierno norteamericano: las Operaciones Interceptación I y II de 1969 y 1985. En ellas las autoridades norteamericanas decidieron cerrar la frontera, interrumpiendo flujos de primera importancia para la economía mexicana, con el fin de forzar al gobierno mexicano a aceptar *su definición* de los términos que la "cooperación" debería asumir en este caso.

El campo de la migración ilustra un último problema que en el contexto de este ensayo no es posible sino esbozar. Diversos observadores han sugerido repetidamente la posibilidad de que la interrupción del flujo de mano de obra sea usada por el gobierno de Estados Unidos como un mecanismo dirigido a inducir un cambio en el comportamiento de su contraparte. Normalmente se han planteado estas sugerencias como situaciones de "vinculación de políticas": migrantes/petróleo, migrantes/política mexicana en Centroamérica, etcétera. Las instancias específicas en las que se ha propuesto esta clase de explicación varían mucho. Cubren desde la aparente decisión de la entonces recién instalada administración Ford, en 1974, de considerar la propuesta que el gobierno mexicano había venido presentando desde mediados de los sesenta en el sentido de que se renovase alguna forma de "convenio de braceros" como los que estuvieron vigentes entre 1942 y 1965, hasta la amenaza de construcción de zanjas o "muros de tortilla".

Aunque la situación de 1974 amerita un análisis más profundo, no es fácil demostrar prácticamente en ninguna de esas situaciones una vinculación entre política migratoria y política exterior como la propuesta.<sup>19</sup> Es cierto, sin embargo, que existe al menos una instancia clara de intento de vinculación temática (no restringida por cierto al tema migratorio): la formulación del memorándum de revisión presidencial número 41 durante el gobierno del presidente Carter.<sup>20</sup> Tampoco en ese caso se avan-

<sup>19</sup> Carlos Rico F., "Punishing Friends. Migration and Mexican-U.S. Relations 1966-1986", mimeo., trabajo preparado para el proyecto sobre migración y política exterior de la Universidad de Nueva York, 1988.

<sup>20</sup> Carlos Rico F., "Las prioridades de la administración Carter y su política hacia México", en Edmundo Hernández Vela S., *Perspectivas actuales de las relaciones entre México y Estados Unidos*, México, Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1980, pp. 77-102.

zó significativamente en el logro de tal objetivo de vinculación temática.

El punto que ilustra con particular claridad el caso de la migración se refiere a los obstáculos no sólo técnicos sino fundamentalmente políticos que las instancias gubernamentales pueden enfrentar al intentar controlar flujos e interacciones no gubernamentales. El que no se haya concretado la posibilidad de emplear en la práctica la fuente potencial de poder que representa para el gobierno norteamericano el fenómeno migratorio es al menos en parte el resultado de la existencia, para tal gobierno, de alternativas menos costosas, sobre todo por lo que hace a la complicada política interna del tema de la migración. Las formas en que una mayor interdependencia hace crecientemente irrelevante la distinción precisa entre política interna y política exterior —tema simplemente enunciado en estas líneas— son una de las temáticas que resulta indispensable aclarar con el fin de precisar las vinculaciones existentes entre interacciones no gubernamentales y poder estatal.

### Consideraciones finales

La relación entre interdependencia y cooperación constituye uno de los temas centrales tanto de las versiones más convencionales como de las vertientes académicamente más acabadas de esta corriente de pensamiento. Sin embargo, el planteamiento que se hace de esta cuestión en cada uno de estos “significados de la interdependencia” es bien distinto. Para la lectura más convencional, la cooperación termina siendo algo inevitable porque conviene a ambas partes. En el enfoque de autores como Keohane y Nye, por otra parte, no sólo la cooperación entendida en su sentido más común deja de ser una consecuencia inevitable de la mayor vinculación no gubernamental sino que en última instancia lo que interesa, aún en situaciones en las que se presente ese tipo de resultado, es la centralidad del concepto de poder en la definición de los *términos* de tal cooperación.

¿Qué nos dice todo esto de la relación bilateral que nos interesa? Las relaciones entre México y Estados Unidos parecen reproducir claramente buena parte de las características que Keohane y Nye identifican como más cercanas a su propuesta: ausencia de fuerza; escasa vinculación temática; una jerarquía poco clara entre los temas de la agenda bilateral; la existencia

de canales múltiples de contacto entre sociedades, economías y gobiernos; y una confusa división entre los temas internos y los temas de política exterior. Una revisión, aún somera, de los asuntos que han tendido a dominar la agenda de las relaciones mexicano-norteamericanas, no sólo en los años recientes sino al menos desde la segunda posguerra, revela, por otra parte, la importancia que en ella han tenido cuestiones de una manera u otra relacionadas con la creciente interacción entre las sociedades y economías de los dos países.

Es cierto que muchos de estos temas entraban en la agenda por insistencia mexicana, porque eran "alta política" *para nosotros* aunque para nuestra contraparte fuesen ejemplos casi paradigmáticos de "baja política".<sup>21</sup> En años recientes, sin embargo, la discusión de asuntos como la migración o el narcotráfico no sólo ha pasado a ocupar un lugar en el análisis de la política exterior, y aún de las cuestiones de seguridad, sino que ha visto incrementada notablemente su prioridad en la agenda de la política pública —y en menor medida de la política propiamente exterior— de ese país. Al centrarnos en estos temas no estamos, por tanto, hablando de los márgenes sino de la pista central de la relación.

Consideraciones como éstas sugieren que adelantar el diálogo con al menos uno de los "significados de la interdependencia" explorados en estas páginas puede resultar útil e interesante para el analista de las relaciones entre México y Estados Unidos. Antes de concluir con esta nota positiva es necesario introducir una precisión. Resulta indispensable una clara conciencia de las restricciones temporales para la aplicación del enfoque. Aún en el caso de una misma relación bilateral éste puede resultar más útil para el análisis de determinadas coyunturas o periodos históricos específicos que de otros.

No es difícil recordar diversos momentos de nuestra historia nacional en los que los supuestos del realismo más clásico se cumplieron cabalmente. El que esto sea cierto, sin embargo, no

<sup>21</sup> Si se revisan los estudios de política exterior y relaciones internacionales publicados en Estados Unidos hasta hace unos cuantos años, es prácticamente imposible encontrar en ellos discusiones de esa clase de temas. Hoy esto empieza también a cambiar. Véanse *The Inter-American Dialogue: "The Americas at a Crossroads"*, Report of the Inter-American Dialogue, Washington, D.C., The Wilson Center, abril de 1983; Demetrios G. Papademetriou y Mark J. Miller (eds.), *The Unavoidable Issue. U.S. Immigration Policy in the 1980s*, Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues, 1983.

anula la posibilidad de que el paradigma aquí explorado sea capaz de iluminar algunos aspectos de la evolución más reciente de las relaciones mexicano-norteamericanas. El diálogo con el esquema teórico de la interdependencia asimétrica que he intentado retomar en este ensayo refuerza mi convicción de que "una vez que se les limpia de las ambigüedades del uso diario"<sup>22</sup> los conceptos propuestos por Keohane y Nye son extremadamente relevantes para el análisis de nuestra relación con Estados Unidos.

El problema que tenemos deriva de un hecho paradójico. El enfoque con el que esta clase de propuesta teórica comparte nada menos que el nombre (la interdependencia convencional) tiene en realidad diferencias fundamentales frente a él por lo que se refiere a los temas enunciados en el título mismo de este artículo. La palabra escogida para identificar el marco teórico remite casi inevitablemente al plano del debate político y no de la discusión académica. Es por ello tal vez necesario sugerir que, aunque pueda no serlo en otros casos, en éste es indispensable pronunciarse por que el uso mismo del término "interdependencia" esté siempre acompañado por al menos un adjetivo: *asimétrica*.

## COMENTARIOS

*Guadalupe González G.*

La ponencia presentada por Celia Toro toca dos problemas distintos, aunque conectados entre sí, de las relaciones de interdependencia entre países altamente asimétricos:

¿Cómo se da la cooperación entre desiguales frente a un problema que les es común?

¿Cómo se resuelven las diferencias entre desiguales?, ¿a favor de quién se decide la negociación entre desiguales y por qué?, ¿a favor de quién se resuelven los conflictos?

He decidido centrar la mayor parte de mi comentario en el tema de la cooperación por sesgo profesional y de interés académico. El ensayo aborda la cuestión de la cooperación en condiciones de interdependencia asimétrica desde el punto de vista de su viabilidad y se pregunta si *puede* haber cooperación entre México y Estados Unidos en materia de narcotráfico. Creo que es una pregunta importante. Sin em-

<sup>22</sup> Rico, "The Future. . ." *op. cit.*, p. 141.

bargo, yo añadiría otra que resulta indispensable para abordar la cuestión que plantea ese trabajo: ¿es *deseable* esta cooperación? Considero que desde el punto de vista de los gobiernos y los estados que definen políticas es importante preguntarse si en condiciones de interdependencia es siempre *deseable* y viable cooperar. En otras palabras, nos preguntamos si definir políticas y estrategias para la acción internacional y frente a situaciones concretas, los actores importantes se plantean la pregunta de ¿para qué cooperar?, o ¿en qué términos la cooperación resulta la opción de política más adecuada? Analizaremos el problema en los siguientes puntos.

1. La discusión académica en torno al problema del dilema entre cooperación y conflicto incluye tanto la visión analítica del realismo como la perspectiva del enfoque de la interdependencia. En este contexto surge la pregunta de si la cooperación es un patrón de comportamiento más común y recurrente en condiciones de alta interdependencia o no lo es. Una lectura simplista diría que en el mundo de los realistas priva el conflicto, mientras que de acuerdo con el de la interdependencia, la cooperación resulta una condición y un patrón de comportamiento *benéfico per se y deseable*.

Pero en este punto, Keohane y Nye apuntan que el surgimiento de un mundo cada vez más interdependiente *no* significa por ningún motivo la sustitución del conflicto provocado por el enfrentamiento de intereses particulares distintos, por la armonía que derivaría de la existencia de problemas e intereses comunes a nivel global. Por el contrario, el rápido crecimiento de la interacción entre sociedades y economías de países distintos ha traído consigo la multiplicación de los puntos potenciales de fricción internacional, dada la creciente fragmentación del interés nacional (por la emergencia de un mayor número de actores con intereses distintos), la ampliación de la agenda de negociación internacional y el estrechamiento de la vinculación entre la esfera de la política interna y la política internacional. En conclusión existen elementos que permiten sustentar la tesis de que mayor interdependencia no significa necesariamente más cooperación.

2. La cuestión de si la cooperación es siempre deseable, esto es, si en condiciones de interdependencia resulta, desde la perspectiva de los gobiernos, ser un fin en sí mismo al que siempre hay que apoyar y promover como alternativa óptima al conflicto, tiene que ver con un punto de partida que no se explica en el trabajo de Celia Toro: la manera en la que se define y concibe la cooperación. En el trabajo no se aclara si se comparte o no la concepción de la cooperación asociada a la ausencia de conflicto. En estos términos, la cooperación sería lo opuesto al conflicto.

Keohane\* introduce una distinción que resulta útil a fin de partir

\* Robert O. Keohane. *After Hegemony, Cooperation & Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

de una concepción diferente o alternativa de la cooperación. Para Keohane, la cooperación es un proceso político (de poder y conflicto) a través del cual se hacen esfuerzos por ajustar las políticas propias a las políticas o intereses de otros. Es un ejercicio de coordinación de políticas que emerge *no* necesariamente de la existencia de intereses comunes o valores compartidos, sino que se da sobre la base de la existencia de intereses distintos y de distintas correlaciones de poder (no hay una armonía preexistente de intereses) y a través del cual los actores ajustan su comportamiento a las preferencias o intereses de los otros. Este *ajuste* mutuo de comportamientos y políticas *no* elimina el conflicto de intereses, sino que busca reducir los costos que las decisiones de un actor tienen sobre los intereses de otro. La cooperación, por lo tanto, no implica la ausencia de conflicto. Se trata de una respuesta, de una reacción frente a un conflicto potencial.

3. Si la cooperación no resulta necesariamente de la convergencia de intereses, entonces cabe preguntarse ¿por qué cooperar?, en otras palabras, ¿bajo qué condiciones la cooperación es una alternativa deseable y posible? Lo deseable o no de la cooperación, en contraste con los costos y beneficios que puede acarrear el conflicto, depende de los términos en los que se define la cooperación, lo cual a su vez depende de las relaciones de poder, es decir, de quién tiene y cómo ejerce la capacidad para definir los términos de la cooperación y si dichos términos están definidos exclusivamente con base en los intereses de uno de los participantes, y en detrimento o a costa de los intereses del otro.

De esta forma, la cooperación no es necesariamente positiva y, por lo tanto, no siempre es deseable como opción política. La cooperación puede tener consecuencias adversas y éstas pueden afectar no sólo a aquellos países cuyos intereses no están representados en el proceso de decisión que llevó a definir el mecanismo de cooperación, sino que también pueden afectar negativamente al conjunto de los países que enfrentan un problema común. Esto último sucede cuando el enfoque que domina los términos de la cooperación es erróneo. Un ejemplo típico de esto es la dinámica de la cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico, que al basarse en un esquema desequilibrado (penalización de la oferta y tolerancia del consumo) tiene como consecuencia una combinación explosiva; el mantenimiento de altos precios por la demanda creciente significa la existencia de un incentivo económico permanente para la expansión del mercado de drogas.

Los riesgos y los costos de la cooperación derivan también del hecho de que no siempre se asegura una distribución equilibrada y equitativa de los beneficios y de los costos de la misma. En materia de drogas, el trabajo sucio se hace en América Latina, mientras que en Estados Unidos se evitan los costos políticos asociados a un combate policiaco frontal contra el consumo.

El caso del narcotráfico es sumamente ilustrativo para entender los aspectos no positivos y riesgosos de la cooperación. En este campo,

en el contexto de las relaciones hemisféricas, la coordinación de políticas antinarcofícos no ha sido resultado de la negociación entre los países que ajustan y coordinan sus políticas antinarcofícos respectivas, sino que ha sido resultado de la imposición unilateral por parte del actor con mayor poder relativo. En la búsqueda, por parte de Estados Unidos, de la cooperación de América Latina en los esfuerzos contra el narcotráfico, este país ha recurrido al ejercicio directo de su poder, tanto por medio de presiones como por la utilización de incentivos económicos y políticos para los países sobre los que se quiere influir.

4. Frente a este interés y poder dominante, los países de América Latina han podido establecer ciertos límites al alcance de las demandas de cooperación antinarcofícos hechas por Washington, pero hasta ahora no han logrado influir en la definición de los términos de esa cooperación con base en sus respectivos intereses nacionales como países productores o de tránsito dentro de un mismo mercado mundial. En el caso concreto de las relaciones entre México y Estados Unidos en materia de narcotráfico, podemos argumentar que no solamente la cooperación en este campo ha sido posible (el récord histórico de acuerdos bilaterales así lo demuestra), sino que, además, los términos y el espacio de esta cooperación bilateral reflejan claramente las asimetrías de poder entre ambos países. Hasta cierto punto podríamos argumentar que la mayor parte de las políticas y campañas antinarcofícos que ha llevado a cabo el gobierno mexicano a lo largo de los últimos veinte años parten del diagnóstico que del problema se hace en Estados Unidos y adoptan estrategias diseñadas con el fin de contribuir a la solución del problema de las drogas en Estados Unidos, más que a la solución o reducción de los problemas mexicanos asociados a las drogas. La adopción parcial de las estrategias antinarcofícos diseñadas en Estados Unidos, como resultado del ejercicio de presiones sobre México, ha significado en la práctica que este país haya asumido altos costos al combatir el narcotráfico. De esta forma, algunos especialistas, como Samuel I. del Villar, han resaltado el hecho de que la política del gobierno de México de erradicación permanente de plantíos de mariguana y amápola por parte del ejército en todo el territorio nacional, no es la mejor manera de combatir el problema de la corrupción de los aparatos de seguridad mexicana, que constituye, sin duda, el problema más importante que enfrenta el país como derivación del fenómeno del narcotráfico. Por el contrario, esta política diseñada con base en el criterio estadounidense de que la reducción de la disponibilidad de droga traerá consigo una disminución del consumo, en la práctica expone al ejército mexicano de manera constante al potencial corruptor de los narcodólaires.

5. El factor de asimetría de poder explica el hecho de que los términos y mecanismos de la cooperación bilateral en materia de narcotráfico entre México y Estados Unidos, hayan sido definidos y, en algunos momentos, impuestos por parte de este último actor sin la con-

sideración de los intereses de la contraparte. Sin embargo, ese mismo factor podría llevarnos a plantear como plausible la tesis de que la parte débil (México) ha sido siempre un aliado incondicional de la parte fuerte (Estados Unidos) en el combate al narcotráfico. El trabajo de Celia Toro demuestra que la experiencia histórica de este siglo ha seguido una pauta muy distinta. Lo cierto es que México ha podido negarse a "cooperar" en los términos exigidos por Washington en algunos aspectos, imponiendo ciertos límites a los alcances de la cooperación bilateral con un vecino tan poderoso. Esta pauta histórica de comportamiento se acerca a las complejidades de la interdependencia que describen Keohane y Nye.

6. Me parece que de la misma lectura del trabajo de Celia Toro podríamos concluir no sólo que la cooperación entre México y Estados Unidos en materia de narcotráfico ha sido posible sino que además tenderá a ampliarse en el futuro. El problema es que no hay signos previsibles de que los términos de esta cooperación se estén modificando sobre una base más equilibrada de distribución de costos y beneficios mutuos. El único avance en este sentido se ha dado en la negociación multilateral en el marco de Naciones Unidas y queda aún abierta la pregunta de si la cooperación habrá de darse dentro de un marco bilateral o de un marco multilateral.

Algunas consideraciones sustentan nuestra conclusión anterior:

Primero, el gobierno mexicano ha mostrado un interés explícito por reducir el conflicto con Estados Unidos en este ámbito a fin de asegurar la cooperación estadounidense en otros asuntos prioritarios para el país, como es la restructuración de la deuda externa.

Segundo, permanece el interés político del gobierno y de la opinión pública estadounidense en continuar con una política de combate frontal al narcotráfico.

Tercero, hay interés del nuevo gobierno del presidente Salinas por ampliar las bases de legitimidad del sistema político a través de una campaña de intensificación del combate a la corrupción y al narcotráfico.

La combinación de los factores anteriores parece apuntar hacia una nueva etapa de mayor cooperación entre México y Estados Unidos en el área del narcotráfico. Lo que resulta más difícil predecir es la forma y la cara que dicha cooperación tenderá a asumir en el futuro. Si atendemos a las tendencias dominantes en las políticas de Estados Unidos, México habrá de enfrentar nuevas y recurrentes demandas para ampliar los espacios de la cooperación antinarcóticos en el ámbito policiaco, legal y de inteligencia para la persecución de los grandes narcotraficantes que operan dentro del territorio nacional. El desempeño policiaco, más que los resultados de las campañas de erradicación de plantíos, es el interés central del gobierno de Estados Unidos en los es-

quemadas de cooperación bilateral antinarcóticos con México. ¿Es este tipo de cooperación deseable para México desde el punto de vista de su interés nacional? A estas alturas resulta inaplazable evaluar sus costos y beneficios para México.

### *Sergio Aguayo Quezada*

En México y en Estados Unidos se está utilizando cada vez más el concepto de interdependencia para explicar las relaciones entre los dos países. Sin rechazar las posibilidades que presenta el término, es necesario preguntarse las causas de esta popularidad y si es posible utilizar, como alternativa, los conceptos de dominación, coerción y hegemonía. Ello implica enlazar el debate académico con el acontecer político.

Empecemos por hacer un poco de historia. Cuando hace una década se extendía en Estados Unidos el uso de la interdependencia como categoría explicativa, en México se le veía con cierta desconfianza (había sido formulada en Estados Unidos y se le consideraba como una alternativa interesada a la teoría de la dependencia).

En 1988 el Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos afirma que las relaciones entre estos países "se están volviendo más interdependientes" y que la interdependencia es un "desafío" para ambos países.<sup>1</sup>

Además, el mismo documento reconoce que "persiste la asimetría" entre estos países. La disparidad de poder entre naciones es aceptada por el enfoque de la interdependencia que considera que aun los países débiles tienen "recursos de poder" a su disposición. El problema se traslada, entonces, a la dimensión de la estrategia política, a la mejor forma de utilizarlos. Se supone implícitamente que los actores en los países débiles (sobre todo los gobiernos) están dispuestos a utilizar estos recursos de poder.

Un aspecto de las relaciones entre México y Estados Unidos (todavía insuficientemente explicado) es la reticencia que ha mostrado el gobierno mexicano para utilizar los recursos de poder que tiene a su disposición (lo que en términos interdependentistas se traduciría como una "capacidad de negociación no utilizada").

Manuel García y Griego y Celia Toro discuten en detalle la migración y el narcotráfico en la relación bilateral. La historia de estos dos temas sustentaría la existencia de esta reticencia en el gobierno mexicano. En el caso de la migración, García y Griego demuestra cómo, en 1942, el gobierno mexicano utilizó los recursos de poder de que disponía para obtener algunas ventajas. Sin embargo, a medida que avanza-

<sup>1</sup> Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. xii.

ba la posguerra, fue adoptándose una política de bajo perfil que se convirtió en inmovilismo.

En el caso de la cooperación mexicana en la lucha estadounidense contra el narcotráfico, podría demostrarse que sobre todo después de la "Operación Interceptación" (1969), México ha formulado políticas que en algunos de sus rasgos centrales siguen decisiones unilaterales adoptadas por Washington. Tanto así, que el gobierno mexicano está utilizando métodos que los mismos norteamericanos rechazan (el empleo del ejército en el combate al narcotráfico, por ejemplo).

Dado que estas prácticas han tenido, o pueden tener, consecuencias nocivas para México uno se pregunta ¿por qué el gobierno mexicano no utilizó cabalmente los "recursos de poder" que le otorga la interdependencia para defender con más firmeza los intereses nacionales o para oponerse a los designios estadounidenses?, ¿qué costos ha tenido el no utilizarlos? Estas preguntas se encuentran interrelacionadas y respondiéndolas podremos acercarnos a una explicación de por qué se ha popularizado en México el término interdependencia.

Con base en esta realidad bosquejada en los párrafos anteriores, me parece que el caso de la relación entre México y Estados Unidos puede explicarse de manera más precisa con los términos de dominación, coerción y hegemonía.<sup>2</sup> La dominación se ejerce por medio de diferentes combinaciones en la utilización de la coerción y la hegemonía.

Del término "hegemonía" me interesa resaltar que los que dominan, y sobre todo los dominados, asumen como algo natural la existencia de relaciones de dominación (en ocasiones porque las relaciones no son evidentes). La hegemonía permite, por lo tanto, elaborar un consenso y una aceptación en torno a la dominación (o a la interdependencia asimétrica).

Una tensión permanente en la política exterior de Estados Unidos ha sido la necesidad de conciliar la defensa de sus intereses en el extranjero (realizada a veces por medios autoritarios) con un sistema interno plural, democrático y abierto. Esta contradicción hace que el sistema de dominación más adecuado para la sociedad estadounidense sea el basado en el consenso, en la hegemonía. Habría algunos documentos oficiales que sustentarían esa idea.

En un documento del Departamento de Estado (1952), se dice que los Estados Unidos debían "persuadir a América Latina de que la solidaridad hemisférica en respaldo de nuestra política exterior es necesaria para su propio interés".<sup>3</sup> En caso de no funcionar la hegemonía,

<sup>2</sup> El concepto de dominación se ha utilizado para explicar relaciones de poder dentro de un país. Aquí sólo sintetizo su aplicación a un caso de las relaciones internacionales que estoy desarrollando en un trabajo más amplio.

<sup>3</sup> Department of State, "Latin America and U.S. Policy", diciembre 11, 1952, pp. 34-36. En otro documento del Consejo de Seguridad Nacional se afirma que los Estados Unidos debían "convencer a Latinoamérica que los Estados Unidos los tratan con justi-

también ha podido recurrir a la coerción, como lo demostrarían Guatemala, en 1954, y la "Operación Interceptación", en el caso de México, en 1969.

La vecindad geográfica entre México y Estados Unidos tiene algunas peculiaridades. Una, muy importante, es que el uso de la coerción trae aparejados costos que no aparecen cuando se le usa sobre otro país. Diferentes sectores de Washington han argumentado a lo largo del tiempo que existe el riesgo potencial de que el uso de la fuerza contra México se revierta contra Estados Unidos. Por ello es que en cuanto a México, aquel país ha hecho lo posible por mantener una relación de dominación basada en la hegemonía.

Esta peculiaridad explica, en mi opinión, la disposición estadounidense de aceptar acciones mexicanas que difícilmente hubiera tolerado a otros países. Con esta óptica puede revisarse la política exterior independiente de México.

Un documento del ejército de Estados Unidos (1946) afirma que "la política exterior de México siempre ha mostrado una clara comprensión de una realidad: si Estados Unidos decidiera ejercer presión militar, económica o política seriamente y por un periodo de tiempo prolongado, la posición de México frente a Estados Unidos sería de una debilidad que bordea en la indefensión. Sin embargo, dentro de los límites impuestos por esta comprensión, México busca establecerse como un poder independiente en asuntos internacionales. Por lo tanto, en *asuntos de importancia secundaria*, puede esperarse que México esté frecuentemente en desacuerdo con los Estados Unidos".<sup>4</sup>

Así pues, hasta podría afirmarse que en el caso de la política independiente mexicana estamos frente a una especie de ilusionismo internacional: México hacía como que ejercía una gran independencia, y Washington como que la respetaba. Podría argumentarse, y con razón, que dada la complejidad en las relaciones, el arreglo era inevitable y que con él las partes obtuvieron beneficios.

Sin embargo, las percepciones tienen un efecto concreto en la realidad, son parte de ella. La reivindicación, hecha por el gobierno mexicano, de su independencia exterior formaba parte del nacionalismo mexicano y lo reforzaba, al igual que al propio gobierno. Por otro lado, esta creencia en una política exterior independiente fortalecía la idea, muy extendida entre los mexicanos, de que Estados Unidos es un ente amenazante y hostil, siempre dispuesto a usar su poderío en detrimento de México. En el plano interno ello obligaba a mantener la unidad nacional.

---

cia, sobre todo en relación a sus aspiraciones sociales y económicas". "Note by the Executive Secretary to the National Security Council of U.S. Objectives and Courses of Action with Respect to Latin America (NSC-144)", 4 de marzo de 1953, p. 6.

<sup>4</sup> *Report by the Joint Intelligence Committee, "Joint Basic War Plan-Mexico"*, Reference, J.I.S. 248/M, Washington, D.C., 29 de abril de 1946, p. 31, lo cursivo es mío.

Por décadas, este tipo de ideas fueron muy comunes. Su validez no era puesta en duda y se evitaba revisar críticamente si la relación era de dominación o de interdependencia. Esto fue posible, en gran medida, porque había estabilidad política, crecimiento económico y paz en las fronteras. El supuesto tuvo que ser revisado porque simultáneamente se fueron estrechando las relaciones con Estados Unidos. Esto se hace evidente en ésta, la década de las crisis.

A partir de las crisis, y de un relevo en la cúspide del poder, en México comienzan a tomarse medidas que buscan crear un modelo de crecimiento diferente, basado en las exportaciones que, por razones obvias, tienen como destinatario principal a los Estados Unidos. Además, México tiene que resolver el problema de la deuda para lo cual requiere de cooperación estadounidense. Eso ha influido, en mi opinión, en la actitud mexicana de una mayor cooperación en asuntos de inmigración, narcotráfico, comercio e inversión extranjera. Así, en algunos temas (y por las razones más diversas) el gobierno mexicano decidió no utilizar los instrumentos de poder que tenía a su disposición.

No quiero caricaturizar un proceso muy complejo y cargado de dilemas. Somos vecinos de una gran potencia y resulta lógico e indispensable llegar a algún tipo de arreglo y cooperación con ella. No hay, de entrada, contradicción entre algún tipo de cooperación con Estados Unidos y el mantenimiento de una posición muy nacionalista.

El problema actual es que la transición de una visión de Estados Unidos como dominante (negativa) a una de interdependencia (positiva) ha sido muy corta y poco clara. En otras palabras, una vecindad que hasta hace poco era vista como amenaza se convierte, de la noche a la mañana, en una oportunidad. Una transición así necesita legitimarse, y ello está intentándose con el concepto de interdependencia.

No tengo ninguna duda de que los impulsores de la nueva relación con Estados Unidos están convencidos de que es lo mejor para el país y que es irrelevante que lo que ellos proponen fuera lo que ayer sugerían (y exigían) Washington y el Fondo Monetario Internacional. Lo criticable de esta nueva visión de Estados Unidos es que se está imponiendo autoritariamente a la sociedad. No puede uno ignorar que en todos los países, los procesos "modernos" de apertura e integración tan fundamentales como los que vivimos pasan por periodos de socialización, discusión y legitimación más o menos largos y, sobre todo, transparentes.

No se trata de buenos modales simplemente. Los cambios sociales y políticos por los que atraviesa el país (en buena medida alentados por la crisis económica) han provocado que un sector de la población (la izquierda nacionalista) conciba esta política, y la interdependencia, como un proceso que lesiona la soberanía y un término que encubre un ejercicio de dominación por hegemonía. Por tanto, la discusión académica sobre estos dos conceptos se empalma directamente con el acontecer político y está influida por él.

## LAS CONTRIBUCIONES DE LA TEORÍA A LA DECISIÓN POLÍTICA

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

Aunque pase inadvertido al investigador y la epistemología pueda acaso ofrecer buenas razones para demostrar lo contrario, el hecho es que la práctica social suele penetrar con sus problemas y expectativas tanto a las ciencias naturales como a las sociales. Los temas de estudio, las preguntas, los conceptos y las hipótesis de las ciencias surgen y se formalizan bajo el acicate de las necesidades, expectativas y desafíos de la vida social. A su vez, los métodos de exploración de las ciencias y sus resultados teóricos son utilizados para plantear, analizar y resolver problemas prácticos. Por ello, con razón, se ha afirmado que “las ciencias naturales se desarrollan desde un apriori tecnológico que concibe a la naturaleza como un instrumento potencial, materia de control y de organización. . . Y el apriori tecnológico es también un apriori político”.<sup>1</sup> Por su parte, las ciencias sociales, desde su origen, pretendieron ofrecer no sólo tipologías y explicaciones puras del funcionamiento y cambio de las sociedades, sino lanzaron propuestas concretas para solucionar los crudos problemas sociales desatados por las revoluciones industrial y política, hasta el punto de llegar a diseñar utopías de organización perfecta de la sociedad, más allá de todo conflicto e infelicidad.

El planteamiento de la cuestión teórico-práctica ha sido recurrente. Ha tenido diversos niveles y desarrollos, no todos correctos ni constructivos. Hay los planteamientos mayores, fuertes, los del marxismo, en los que la relación teórico-práctica constituye el mismo centro de su epistemología, teoría social y

<sup>1</sup> Marcuse, Herbert, *El hombre unidimensional: ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*, p. 180, México, J. Mortiz, 1968.

actividad política. Hay los planteamientos más modestos del *Usable Knowledge*,<sup>2</sup> en los que se pregunta limitadamente si y cómo la investigación pueda contribuir a la solución de los problemas sociales y, más específicamente, a la toma de decisiones políticas de un gobierno. Hay obviamente planteamientos equivocados que en su afán por articular teoría y política terminan confundiendo explicaciones y valoraciones, conceptos y preferencias, en una mezcla insostenible de enunciados de hechos, aspiraciones del alma, pronunciamientos imperativos acerca de lo que socialmente debe ser y de lo que políticamente debe hacerse. El resultado final es la tergiversación del ejercicio científico y del político. Pero hay, a la inversa, planteamientos medidos y rigurosos que distinguen con claridad las características del ámbito de la ciencia y las de la política, sin por ello renunciar a la búsqueda de incidencia práctica (social, política) para los resultados de las ciencias sociales y de reclamar racionalidad a las decisiones de gobierno.

En la tradición mexicana reciente, a lo largo de la década de los setenta, reapareció con fuerza el debate sobre la relación entre teoría y práctica, particularmente bajo la forma de la relación entre ciencia social y acción política. Ello se debió, por una parte, a la crítica antigubernamental de muchos intelectuales y universidades, como consecuencia de la represión del movimiento estudiantil del 68, y a la recepción generalizada e intensa del marxismo que pasó a ser la clave preferida de entendimiento de la realidad social mexicana. Por otra parte, se debió también a la incorporación de un gran número de intelectuales a la política partidaria y, en particular, a la administración pública, cuando el gobierno federal dilató sus campos e iniciativas de intervención, tratando de detener el deterioro creciente de la legitimidad política del sistema y el estancamiento del desarrollo.

El inacabado y multidimensional reacomodo de las relaciones entre la inteligencia y el estado en este último tercio del siglo ha dado origen a nuevas figuras, prácticas y patrones de reclutamiento en el aparato de la gestión pública y en el mundo de la opinión pública.<sup>3</sup> En el sector público se ha hecho presente la

<sup>2</sup> Uso el título del libro de Ch. E. Lindblom y D. K. Cohen, *Usable Knowledge*, Yale University Press, New Haven, 1979.

<sup>3</sup> Acerca del perfil y la circulación de los directivos del sector público federal son conocidos los muchos trabajos de Roderic Ai Camp y Peter H. Smith. No existen, en cambio, estudios sobre el perfil y el papel de los intelec-

figura del llamado "técnico" o "tecnócrata". Su fulgurante ascenso en el sistema político-administrativo se ha debido a la importancia de su conocimiento especializado para la toma de decisiones gubernamentales ante problemas públicos cada vez más complejos y de gran escala. Por otro lado, en la opinión pública ha aumentado el número y significado del "intelectual" que, fuera del aparato, desde específicos compromisos valorativos, con informaciones y argumentos, analiza y respalda la acción estatal, o la critica y propone cursos de acción alternativos, contribuyendo a formar y depurar la opinión pública. Existen obviamente relaciones espurias entre la inteligencia y la política, que suelen incidir más en el juego de los poderes que en la formación de decisiones y opiniones públicas racionales. Más allá del "tecnócrata" y del "intelectual" existen en la opinión y en el aparato administrativo todo un mundo de figuras menores cuyas deficiencias cognoscitivas no necesariamente inhiben su aventurerismo político y cuya libre iniciativa no oculta su amateurismo teórico y lógico.

Por otras gravísimas razones, durante la fatigosa década de los ochenta, se repropuso en México la cuestión de cómo articular conocimiento y decisión. La crisis fiscal del gobierno federal, la recesión de la economía nacional, el abrupto derrumbe del bienestar social, la deslegitimación del sistema político, fueron entendidos y explicados por la opinión pública y por la intelectualidad como los efectos de decisiones erróneas y autoritarias de la presidencia. Si el renacimiento del reclamo democrático en el país apuntó al autoritarismo sin control y sin responsabilidad, el requerimiento de racionalidad y eficiencia del sector público (central y paraestatal) insistió en la necesidad de decisiones informadas, fincadas en conocimiento y especialización. El corazón del debate ha sido la arbitrariedad de la decisión presidencial, en el doble sentido de imposición y desconocimiento, atropello y precipitación. Democracia y racionalidad del gobierno han sido entonces concebidos como los caminos de salida de la crisis institucional.

En este artículo se da evidentemente por aceptada la impor-

---

tuales que entraron al periodismo de opinión en las dos últimas décadas y a los que debemos el ensanchamiento del espacio de la opinión pública, no sólo por la frecuente calidad de sus escritos, sino sobre todo por haber creado nuevos órganos de opinión en la prensa cotidiana y mensual y en los medios electrónicos.

tancia del conocimiento por sí mismo, independientemente de su uso práctico. El conocimiento seguirá siendo el fruto del árbol de la vida, pese a los padecimientos interiores, conflictos sociales y advertencias desencantadoras que suelen desatar las explicaciones rigurosas de la naturaleza y del mundo social. Aquí se tomará en consideración sólo la relación entre teoría y política, recortándola a la cuestión entre conocimiento y decisión gubernamental, con la mirada puesta en las decisiones de política exterior. En primer lugar, con referencia a las tesis centrales de Weber sobre las relaciones que legítimamente pueden correr entre ciencia y política, se insistirá en la tarea técnica y esclarecedora, quizá pedagógica, que la ciencia social puede cumplir en beneficio de la decisión política correcta. En segundo lugar, las tesis weberianas serán continuadas con las tesis de la "racionalidad limitada" (Simon) y las del "incrementalismo" (Lindblom), por cuanto éstas son las referencias más cercanas de las teorías, enfoques y modelos prevalecientes en los análisis de la política exterior, por lo menos en los de la escuela americana.<sup>4</sup> Finalmente, a manera de ejemplo, se mostrará la función que la ciencia puede jugar en el discurso reciente sobre la interdependencia.

## 1. Ciencia y decisión: Weber, Simon, Lindblom

La tesis weberiana<sup>5</sup> es clara, "una ciencia empírica no puede enseñar a nadie qué debe hacer, sino únicamente qué puede y, en ciertas circunstancias, qué quiere". En la relación entre ciencia y política, entre inteligencia y gobierno, el único aporte posible de la ciencia es, por un lado, la "crítica técnica", la "valoración técnica" y, por el otro, el "enjuiciamiento lógico-formal"

<sup>4</sup> Toda referencia a teorías, enfoques y modelos en los estudios internacionales, a lo largo de este artículo, se basa en el fino trabajo de clasificación y exposición de Ole R. Holsti, "Modelos de relaciones internacionales y de política exterior", en *Foro Internacional*, 116, vol. XXIX, núm. 4, abril-junio de 1989.

<sup>5</sup> La posición de Weber sobre el tema se encuentra de manera precisa en sus dos artículos "Acerca de la objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social" (1904) y "El sentido de la 'neutralidad valorativa' de las ciencias sociológicas y económicas" (1917), reunidos en *Ensayos sobre metodología sociológica*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1978. Lugares clásicos son también sus dos conferencias "La política como vocación" y "La ciencia como vocación" (1919), reunidas en *El Político y El Científico*, Ed. Alianza, Madrid, varias ediciones.

del programa político.<sup>6</sup> La función técnica y la de esclarecimiento son las dos funciones genuinas de la ciencia ante la política. La ciencia puede servir de guía en el análisis de las acciones que se pretenden idóneas para realizar los fines preferidos, determinando su real eficacia/eficiencia. Puede también guiar un análisis lógico, ilustrador, sobre el universo de los fines, metas, decisiones, procedimientos, discurso, acciones de la empresa política, determinando su coherencia, su "ausencia de contradicción interna". A través de sus normas técnicas y lógicas, la ciencia intenta cumplir una función de racionalidad. Contribuye a la claridad y eficacia de las decisiones, pero le es enteramente ajena e inaccesible la función de validar y justificar (¡científicamente!), las preferencias y los valores por los que luchan y a los que se entregan gobernantes, partidos, activistas. Argumentar la bondad de los valores desde explicaciones empíricas es el paso donde la ciencia trastabilla, decae en ideología y violenta la intencionalidad y el alcance de su conocimiento.<sup>7</sup>

A diferencia del "actuar racional respecto de valores", que busca en su comportamiento expresar irrestrictamente el valor o el ideal en el que absolutamente se cree, sin considerar las consecuencias (utilidades o daños) que se siguen para su actor o para los demás, el "actuar racional respecto de fines", a la inversa, descansa en el cálculo preciso de sus efectos y consecuencias. Se trata del actuar elegido entre otros cursos opcionales de acción, por ser el que, conforme a conocimiento probado, es causalmente idóneo para producir las consecuencias que corresponden al estado de cosas prefigurado y preferido como fin. En la medida en que gobierno y política actúen conforme a fines

---

Son numerosísimos los artículos y ensayos que comentan y ahondan la posición de Weber en el tema de la relación entre Ciencia y Política. Hago referencia explícita a mi ensayo *Weber: la idea de ciencia social*, 2 vols., ed. UNAM-M.A. Porrúa, México, 1988. El capítulo 5, "Hechos y Valores", se detiene especialmente en el tópico multidimensional de la relación entre ciencia y política. Una propuesta de aplicación de la metodología weberiana a los estudios internacionales se encuentra en F. Gil Villegas, "El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica", en *Foro Internacional* 116, vol. XXIX, núm. 4, abril-junio de 1989.

<sup>6</sup> Ver *Ensayos de metodología sociológica*, pp. 41-52, 239-242, 259-260 son lugares importantes.

<sup>7</sup> La relación entre ciencia y valoración es compleja pero no indeterminada en el pensamiento de Weber. Hay que distinguir entre *Wertbeziehung* (relación de valor), *Wertfreiheit* (libertad-independencia respecto de los valo-

más que a valores —que sus acciones sean regidas por la “ética de responsabilidad” más que por la “ética de convicción”—, tendrán que incluir el cálculo de eficacia (y aun eficiencia) de sus actos y, por tanto, incorporar conocimiento.<sup>8</sup>

La ciencia histórica, social, en la medida en que descubre y prueba la existencia de determinadas “regularidades de acontecimientos”, ofrece un repertorio de enunciados causales que pueden fungir confiablemente como criterios para calcular y comparar la eficacia de las muchas opciones de acción que los políticos toman en consideración de cara a los proyectos y objetivos que buscan y prometen realizar. La ciencia social contribuye entonces a discriminar entre diversas opciones de acción, indicando las consecuencias que de cada una de ellas se pueden casualmente seguir y, en este sentido, contribuye con una “crítica técnica” a la decisión política. Se trata esencialmente de una tarea técnica, por cuanto hace posible establecer la idoneidad causal de las acciones decididas para realizar los fines y, en este sentido, guiar la elección entre opciones de acción diferentes y rivales.

La ciencia histórico-social, cuidadosa de la corrección lógica de sus conceptos y enunciados, puede además ser de gran ayuda a los agitados protagonistas de la política para que ordenen de manera coherente e integrada sus valores últimos, sus objetivos específicos, sus programas de acción, sus discursos y actos. La solicitud de la ciencia social por la consistencia lógica

---

res, opcionalidad, incorrectamente traducido como “neutralidad valorativa”), *Werturteil* (juicio de valor, valoración). La ciencia produce sus conceptos e hipótesis desde problemáticas y perspectivas específicas influidas por compromisos valorativos: “hace referencia a valores”. La ciencia empero no basa la corrección de sus clasificaciones y explicaciones en la adhesión obligatoria a un cierto orden de valores, “es libre de valores”, independiente de la religión, la ética, la estética, la política. Por último, las explicaciones de las ciencias no son valoraciones, ni justifican la validez de ciertas instituciones y conductas ni las condenan. Explican hechos.

<sup>8</sup> Para profundizar el concepto de racionalidad de Max Weber, ensayos importantes recientes son: Schluchter, W., *Die Entwicklung des Okzidentalens Rationalismus*, Tübingen, Ed. Mohr, 1979; Brubaker, R., *The Limits of Rationality*, Boston, Ed. Allen and Unwin, 1984. Mi artículo: “En torno del concepto de racionalidad de Max Weber” y el de N. Rabotnikof, “Racionalidad y decisión política en Weber” en *Racionalidad*, L. Olivé (comp.), México, Siglo XXI, 1988. Gil Villegas, F., “El concepto de racionalidad en la obra de Max Weber” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núms. 117-118, julio-diciembre, 1984.

puede ayudar a cuestionar y aclarar la conciencia del político respecto de lo que realmente quiere y busca. Puede ofrecer el concepto preciso a su experiencia e ideas, depurar su lenguaje ordinario, ordenar con precisión sus preferencias y, sobre todo, articular congruentemente sus valores últimos, sus criterios operativos, sus tomas de decisión, sus palabras y sus comportamientos. Esta tarea contribuye a generar efectivamente una política, un actuar político consistente. Tener claros y ordenados los propios fines es la condición para deliberar advertidamente sobre las consecuencias de las diversas estrategias de acción y para tomar una decisión con sentido, sin improvisaciones, sin virajes contradictorios y sin las conductas reactivas del momento bajo la presión de las circunstancias. Esta ilustración de la voluntad, junto con la indicación de los medios conducentes, es el mejor (y único) aporte de la teoría a la acción política. Le ofrece sentido y eficacia. Racionalidad.

La posición weberiana ha sido críticamente calificada de "racionalidad instrumental", "formal", que no se esmera por fundamentar la racionalidad sustantiva, la que concierne a los fines y objetivos para los cuales se eligen de manera subordinada los medios conducentes y eficaces. En defensa de Weber, habría que preguntarse si una ciencia social (historia, sociología, ciencia política, economía, relaciones internacionales) podría seriamente proponerse la tarea de justificar los fines y valores políticos o de señalar imperativamente lo que se debe hacer sin más. Epistemológicamente la respuesta es negativa. Sin embargo, por otro flanco, se ha apremiado a la tesis weberiana, subrayando su naturaleza de "racionalidad limitada". La primera crítica, optimista en las capacidades de la razón, reprocha a Weber el que haya retenido a la razón en el cálculo de medios y procedimientos, impidiendo su ascenso a la fundamentación racional de los fines sociales deseados. Es la crítica de la Escuela de Frankfurt. La segunda, más modesta en sus pretensiones muestra que los conocimientos disponibles se encuentran muy por debajo de los requerimientos para poder cumplir con seguridad la tarea de dirección técnica. Esta segunda corriente de racionalidad limitada es acaso la que mayor influencia ha tenido en el estudio de las decisiones de política exterior, por lo menos en las escuelas norteamericanas contemporáneas.

H. Simon, en su ya clásico ensayo *El comportamiento administrativo* (1945), recogió sin saberlo la perspectiva de Weber, filtrándola a través de las posiciones del positivismo lógico y del

behaviorismo. Contra la vieja dicotomía política-administración, que suele pensar la política como pura decisión y la administración como simple ejecución, la propuesta analítica de Simon consistió en pensar a la administración como proceso de decisión, como *decision making*. Con ello centró el estudio en la elaboración y desarrollo de la decisión y no en la estructura legal, institucional, de la administración pública, como solía hacerse. El enfoque institucional es indudablemente esencial en la ciencia pública administrativa, pero más allá de la legalidad de la decisión, lo específico y determinante de lo administrativo es la racionalidad, eficiencia, corrección de la decisión. Decisión y racionalidad, elección y conocimiento, regresaron entonces juntos al estudio del gobierno y se convirtieron en la pieza fundamental de la teoría y la práctica gubernamental.

Para los fines de este artículo es pertinente llamar la atención sobre algunos trazos de su teorización. En primer lugar su concepto clave de decisión. "Toda decisión comprende la selección de una meta y de un comportamiento idóneo. Esta meta puede ser a su vez un medio para una finalidad algo más lejana, y así hasta que se llegue a un objetivo relativamente último. Cuando las decisiones lleven a la selección de fines últimos, las llamaremos 'juicios de valor'; cuando impliquen la implementación de tales fines, las llamaremos 'juicios de hecho'."<sup>9</sup> Toda decisión incluye entonces una doble actividad cognoscitiva, un juicio valorativo que consiste en la afirmación de ciertas preferencias y un juicio factual que afirma la idoneidad causal de una cierta acción para producir el estado de cosas preferido. Por consiguiente, "la elección humana es un proceso de inferencia de conclusiones a partir de premisas",<sup>10</sup> premisas valorativas y factuales. El proceso de decisión es reconstruido como un proceso de conocimiento.

De ahí Simon desprende su noción de la "jerarquía de decisiones". Muchos objetivos y acciones no son decididos en razón de sí mismos, como términos últimos de la voluntad, sino decididos en función de otros, como medios para llegar a una nueva situación. Cada decisión se vuelve entonces eslabón de una "cadena de medios-fines", ocupa un lugar preciso y desempeña una

<sup>9</sup> Simon, Herbert (1945), *Administrative Behavior*, Nueva York, Macmillan, 1975, pp. 4-5. Para una profundización de las tesis ver: James G. March y Herbert A. Simon, *Organizations*, Nueva York, John Wiley, 1958.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. xii.

función bien determinada. Se quieren ciertas cosas para poder alcanzar otras y éstas para conseguir otras más. La jerarquía de las decisiones quiere decir en el fondo que la mayor parte de los juicios valorativos pueden ser convertidos en juicios factuales. Obviamente hay decisiones fundamentales sobre ciertos valores últimos, en los que las conciencias se dividen, pero es también innegable que muchas de las preferencias pueden ser recalificadas como juicios factuales de idoneidad causal, en el caso de que algo sea querido por la capacidad que se le atribuye para producir posteriormente una situación superiormente deseada. La jerarquía de decisiones expresa un ordenamiento de las preferencias o lo exige.

Ahora bien, mientras es posible probar la verdad o falsedad de los juicios de hecho con referencia a la realidad experiencial acerca de la cual hablan, describiendo que a ciertas acciones y empleos de medios siguen los efectos preferidos, tal operación de prueba no es posible de ser realizada para los juicios de valor. El mundo imperativo del deber ser no tiene significado empírico, no es referible a hechos de experiencia. De ello se sigue que se puede hablar de una decisión "correcta" de gobierno sólo con relación a las premisas factuales, causales, de la decisión, y que las premisas estrictamente valorativas (no reconducibles a juicios de hecho) caen en el mundo de la subjetividad. La corrección, dotada de referencia y prueba experiencial, es la base de la racionalidad de la decisión, si por racionalidad se entiende la selección de aquel curso de acción cuyas consecuencias objetivas conocidas son justamente las realidades que han sido preferidas. (Es perceptible que, en este marco de positivismo lógico, el predicado de racionalidad sólo puede ser atribuido a lo que tiene referencia y prueba empírica.) La racionalidad de una decisión es entonces la que descansa en un juicio causal empíricamente probado. Por ende, con mayor razón, la que se basa en los teoremas causales de las ciencias. La racionalidad por definición es la eficacia causal del actuar y, al introducir pertinentes consideraciones económicas, la eficiencia del actuar.

Sin embargo, Simon identifica y reivindica como lo propio de una teoría de la organización y de la administración la "racionalidad limitada" (*bounded rationality*) del actuar humano, el hecho de que el hombre es de intento racional, pero lo es de manera limitada. El "hombre administrativo" se separa del clásico "hombre económico" con su "ridícula racionalidad omnisciente". En contraste con el hombre económico del *maximizing*,

supuesto de las teorías económicas de elección racional, corresponde al hombre de gobierno y administración el *satisficing*, la "satisficiencia", la satisfacción que se aprecia como suficiente. El hombre económico cree poseer "un sistema completo y consistente de preferencias que le permite escoger siempre entre las alternativas disponibles, es completamente consciente de cuáles son las alternativas, no tiene límites en las complejísimas operaciones de cálculo para determinar cuál es la mejor alternativa y no le asustan ni le resultan misteriosos los cálculos de probabilidad".<sup>11</sup> Ahora bien, "es imposible que el individuo conozca todas sus alternativas y todas sus consecuencias. Y esta imposibilidad representa una desviación muy importante del comportamiento real con respecto del modelo de racionalidad objetiva".<sup>12</sup> Si la función del conocimiento, en particular la del conocimiento científico, es determinar las consecuencias que se derivan (con un cierto grado de probabilidad) de cursos de acción alternativos y así contribuir a una ponderación inteligente y a una elección racional, entonces hay que reconocer que el hombre real, llamado a decidir en un momento dado, enfrenta serios límites de conocimiento. Ya sea por deficiencias en la dotación social del conocimiento que le es disponible, ya sea por deficiencias del sujeto decisor en el uso del conocimiento. En muchas circunstancias se carece de información y conocimiento confiable o el decisor desconoce, malentiende y desaprovecha los conocimientos disponibles. "En la realidad, el ser humano sólo tiene un conocimiento fragmentario de las condiciones que rodean a su acción y una somera percepción de las regularidades y de las leyes que le permitirán deducir las consecuencias futuras a partir del conocimiento de las circunstancias presentes."<sup>13</sup>

La tesis de la racionalidad limitada introduce una caracterización negativa en la decisión de las organizaciones y de los individuos. Sobre todo, parece debilitar el significado de la ciencia en las decisiones. Sin embargo, quiere decir también algo positivo. Individuos, organizaciones, al enfrentar situaciones que requieren decisión, no escogen sus premisas factuales sin referencia a ningún contexto cognoscitivo o sin un repertorio predado

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. xxiii. La distinción entre el "hombre económico" y el "hombre administrativo", con referencia a la relación entre conocimiento y decisión, fue ulteriormente desarrollada en *Models of Man*, Nueva York, John Wiley, 1957.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 81.

de respuestas, como si todo ocurriera por primera y única vez. Al contrario, los individuos colocan su deliberación y elección dentro del marco de su propia biografía y personalidad y/o dentro de los confines de las organizaciones a las que pertenecen y en las que están socializados. El ejercicio de la racionalidad no comienza sin precedentes y sin horizonte. Se realiza a partir y dentro de las experiencias, conceptos, reglas, estrategias de análisis, métodos, planteamientos, teorías, tecnologías. . . que forman parte de la propia vida, de la sociedad y de las instituciones. Ese marco psicosocial define el problema, construye selectivamente algunas opciones, dirige el cálculo de las consecuencias e influye en la elección misma. No es un marco arbitrario ni quimérico, por cuanto la historia de las decisiones personales y sociales permite discriminar entre las opciones de acción, seleccionando las que tuvieron eficacia real o disminuyeron daños, y descartando las acciones empíricamente fallidas, nocivas, ilusorias. En el momento de decidir hay una sabiduría biográfica e institucional. Una estructura de personalidad, un sistema social, una cultura, una organización, que nos proveen de conocimiento y patrones de comportamiento probados, "correctos", y nos ahorran tomar en consideración opciones de acción que no llevan a ninguna parte. En suma, "racionalidad limitada" significa restricción y frontera, pero también encuadramiento, acotamiento, que impide la dispersión y el ensayo innecesario. La propia experiencia, la historia social y la organización administrativa depuran y enriquecen el marco de las decisiones. En particular, las organizaciones privadas y públicas (y la razón para entrar a ellas y quedarse en ellas) tienen como función proveer a sus miembros con las premisas valorativas y factuales que encuadran y orientan sus decisiones, con el resultado de disminuir la probabilidad de fracaso en la persecución de sus metas.

Ch. Lindblom recuperó y radicalizó las tesis simonianas, llevándolas al campo del análisis y formulación de políticas públicas. El método "racional-comprehensivo" diseña indudablemente la decisión estrictamente racional que corresponde a un contexto de acción, pero no describe la decisión y el comportamiento efectivo de los gobernantes de carne y hueso. Es, cuando mucho, un concepto puro de acción racional, no un concepto empírico que capta las características del deliberar y decidir de los actores reales.<sup>14</sup> En el abordaje de problemas complejos,

<sup>14</sup> La posición de Charles E. Lindblom se encuentra en "The Science of

como suelen ser los problemas políticos, los límites de información, conocimiento, tiempo y recursos atenazan al *policy-making*. Elevarse al arquetipo de la racionalidad política y administrativa, de hecho inalcanzable, puede ser irresponsable. Es libresco suponer o exigir que un gobierno encare el conjunto de las decisiones públicas con un ordenamiento coherente de valores conceptualizados correctamente, que construya todas las opciones políticas relevantes en todas las circunstancias, que haga un cálculo puntilloso de las consecuencias de sus actos y una ponderación exhaustiva entre las opciones y cuente con un repertorio de teorías causales capaces de guiar cualquier toma de decisión. Las decisiones siguen, más bien, la regla pragmática del “*muddling through*” (“salir del atolladero, del lío”) y, fuera de metáfora, el “método de las comparaciones sucesivas limitadas”, que posteriormente será llamado “análisis de incrementalismo desarticulado”, fragmentado (*disjointed incrementalism*).

Proceder a través de comparaciones sucesivas y limitadas es una estrategia que busca simplificar el análisis y la toma de decisiones, sin caer en la irracionalidad de la decisión pública. Dos son los rasgos importantes del procedimiento. El primero es limitar las comparaciones sólo al conjunto de las “políticas que difieren muy poco de las políticas que se llevan actualmente a cabo. . . Se estudian sólo los aspectos en que la opción propuesta y sus consecuencias difieren del statu quo”. Por consiguiente implica “ignorar muchas de las consecuencias posibles de las muchas políticas posibles e ignorar también importantes valores, propios de las consecuencias que se dejaron de lado y no se tomaron en consideración”.<sup>15</sup> Este método de formulación selectiva de política reduce o elimina la necesidad de descansar en teorías previas, sin por ello ir a parar en la precipitación y veleidad de la decisión. En efecto, una política no es una decisión inédita, forma parte de una historia de decisiones. Es el eslabón de una cadena de decisiones sucesivas que buscan realizar un objetivo o resolver un problema, sin lograrlo cabalmente. “Una política no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo

---

Muddling Through” en *Public Administration Review*, 19, núm. 2, 1959 y “Still Muddling, not yet Through” en *Public Administration Review*, 39, núm. 4, 1979. Ver también *The Strategy of Decision*, escrita con D. Braybrooke, Nueva York, Free Press, 1963 y *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, Nueva York, Prentice-Hall, 1980.

<sup>15</sup> Lindblom (1959), pp. 84-85.

que se rehace sin cesar. *Policy-making* es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van cambiando a la luz de nuevas consideraciones".<sup>16</sup>

Cualquier política a decidir en un momento dado tiene precedentes cognoscitivos. Cuenta con un conocimiento causal probado que le permite saber cuáles acciones produjeron cuáles consecuencias en cuáles circunstancias. El hecho de que para la toma de decisiones se comparen sólo las opciones políticas que gradualmente o en el margen se separan de las políticas actualmente en operación (ya por introducción de algún nuevo factor, ya por modificación del valor de una variable causal presente), permite calcular razonablemente las consecuencias de las nuevas opciones y reducir sus probabilidades de error y fracaso. Este método de análisis comparativo (que podría ser enriquecido con una lógica de inducción rigurosa) entre políticas sucesivas, apenas diferentes, "no requiere teoría". Y es absurdo pretender contar con un sistema de teoremas causales para todos los problemas empíricos inusuales y cambiantes que los gobiernos enfrentan. "Para los propósitos de la elaboración de políticas se requiere conocer sólo las consecuencias de los aspectos en los que cada política difiere. Para esta aspiración mucho más modesta, no se requiere teoría, aunque puede ser de gran ayuda. Se puede proceder a aislar las probables diferencias examinando las consecuencias diversas que resultan respecto de las consecuencias de las políticas pasadas. Es un programa viable porque sus observaciones pueden basarse en una larga secuencia de cambios incrementales."<sup>17</sup>

A pesar de las precisiones posteriores de Lindblom (1979) su método de análisis para las decisiones de gobierno se desplazó hacia una propuesta "incremental", gradual, de gobernar y hacer política (*incremental politics*). Este estilo de gobernar, que aumenta correctivamente vez por vez el margen de maniobra de un gobierno, fue considerado por él como el estilo propio y obligado de las democracias pluralistas, "poliárquicas", en sociedades con grupos de interés poderosos, bien informados y capaces de presión efectiva. Por otro lado, la desvalorización que sufre el papel de la teoría en la adopción de decisiones lo llevó a insistir, primero, en el carácter selectivo, partidario de todo análisis de políticas (*partisan analysis*), cuya principal característica es la

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 86.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 87.

de analizar y diseñar las políticas desde previos compromisos valorativos, desde tomas de partido claras y distintas, con el fin de defender los propios valores e intereses ante adversarios o de persuadir (e inducir a la concertación) a rivales políticos. De ahí no había más que un paso a su afirmación de que "los ajustes mutuos entre partidarios" competitivos (*mutual partisan adjustment*) juegan un papel en el análisis y diseño de políticas tan o más importante que el de la búsqueda y aplicación de teoría rigurosa para tomar decisiones racionales.

## 2. Teoría y decisiones de política exterior

A semejanza de otras ciencias sociales, el estudio de las relaciones internacionales enfrenta problemas en la definición clara de su "campo" y, por ende, en la elaboración de teoría. La conocida plurivocidad de la disciplina (relaciones internacionales, sistema internacional, sociedad global, política internacional, política mundial, política exterior. . .) pone de manifiesto que aún no ha concluido su tensa búsqueda por su objeto de estudio y por su conocimiento teórico. En esta situación, al igual que en las otras ciencias sociales, la reacción de los especialistas ha sido o intentar la integración de las "teorías" en un marco conceptual superior o entregarse de lleno a la investigación empírica de hechos específicos con conceptos menos pretensiosos pero más controlables. La gran teoría general o el procesamiento riguroso de datos, el trabajo en el vértice conceptual o en la base empírica, ha sido siempre el dilema y también el secreto del desarrollo de la ciencias, pese a las disputas interminables y rudas de los científicos. En el caso de las ciencias sociales, este ir y venir entre la altura teórica y la llanura empírica ha sido motivado y acelerado bajo la presión de problemas sociales y la necesidad de tomar decisiones, particularmente decisiones generales de gobierno.

Esto queda claro, sobre todo, en el estudio de las relaciones internacionales. Su historia intelectual está acompañada por consideraciones de tipo práctico, a veces muy apremiantes, a veces de largo plazo.<sup>18</sup> Se trata de una disciplina que no desconoce las raíces políticas (interesadas, conflictivas, contendientes)

<sup>18</sup> Ver Gil Villegas, F. art. citado en la nota 5, en *Foro Internacional*, 116, vol. xxix, núm. 4, abril-junio de 1989.

de su problemática y orientación teórica. Búsqueda de hegemonías, seguridad nacional amenazada, mercados mundiales dismanteladores de la economía doméstica, alianzas estratégicas para defensa o promoción de intereses nacionales irrenunciabiles, problemas nocivos cuyo origen y solución se ubica en procesos transnacionales. . . despiertan y seleccionan temas, estudios, enfoques. El interés teórico resulta de claras motivaciones prácticas, de intereses, poderes, influencias. Y viene en auxilio de decisiones políticas de interés nacional en situaciones complejas, conflictivas, bajo condiciones de riesgo o incertidumbre. A diferencia de otras ciencias sociales, siempre incómodas ante los hechos del poder y del conflicto, prontas a ofrecer una versión digna y hasta estética de la política y del estado, mérito del "realismo" clásico y moderno ha sido mostrar que la característica de la relación entre estados es el interés, el conflicto, el poder. Y, más sorprendentemente para los bienpensantes, relacionar el conocimiento, la ciencia, con las decisiones de gobierno, unilateralmente interesadas y con objetivos precisos de poder. Esta situación e historia intelectual de las Relaciones Internacionales ha sido gentilmente calificada, con terminología weberiana, como "ciencia de relación a valores".<sup>19</sup> Su carga valorativa y política explica por qué los temas y los enfoques teóricos, por ejemplo, de la inteligencia mexicana mantienen clara conexión con los problemas, los intereses y las decisiones del gobierno mexicano. En opinión de Gil Villegas, a ello también se debe el superior atractivo intelectual que tiene el estudio de la política exterior de México en comparación con estudios de política mundial o de sistema global, teóricamente más desafiantes pero políticamente poco significativos.

Por ello resulta interesante recordar que el movimiento (inter) disciplinario del *Policy Sciences*, cuyo programa de investigación busca articular sistemáticamente ciencia y política con el fin de mejorar la calidad de las decisiones gubernamentales, tuvo su primer impulso y referencia en el campo de decisiones de la política exterior. Su programa de investigación, "el conocimiento en el proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política",<sup>20</sup> fue diseñado por Harold D. Lasswell, en

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 664-666.

<sup>20</sup> Lasswell, Harold D., *A Pre-View of Policy Sciences*, Nueva York, American Elsevier, 1971, p. 1. El artículo inicial inspirador del movimiento es "The Policy Orientation" en *The Policy Sciences*, Lasswell, Harold D. y Lerner D. (Eds.), Stanford University Press, 1951.

1951, en pleno clima de guerra fría, ante “la crisis prolongada de la seguridad nacional”, “la urgencia de la defensa nacional”, y el deber de reafirmar, difundir y realizar los valores de la dignidad humana, la democracia, el libre mercado. La situación internacional “plantea el problema de cómo utilizar nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía”, “cómo aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalidad de la política”, “cómo lograr que los hechos y sus interpretaciones tengan una mayor incidencia en el proceso de la toma de decisiones”. “Las ciencias de política pueden ser consideradas como disciplinas interesadas en la explicación del *policy-making* y *policy-executing* e interesadas en reunir datos y ofrecer interpretaciones relevantes para los problemas políticos existentes en un momento dado.”<sup>21</sup>

*Knowledge of* alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política, así como de hecho sucede. Es una teoría positiva del gobierno, en el sentido preciso de estudio de las decisiones de gobierno relativas a un campo específico de asuntos públicos, de “políticas”. Concretamente busca saber cómo y por qué ciertos problemas alcanzan el rango de públicos, cómo y por qué la agenda de gobierno incluye ciertos problemas y deja de lado otros, cómo y por qué el gobierno tiende a elegir ciertos cursos de acción en vez de otros, cómo y por qué el gobierno sigue ciertos patrones de implementación y evaluación de sus políticas. . . *Knowledge in* significa la capacidad de incorporar las informaciones y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de enriquecer, depurar y orientar la construcción, el examen y la selección de opciones. Es así una ciencia social aplicada de carácter normativo. Todo el conocimiento pertinente, particularmente, el que se ha logrado alcanzar en el estudio del patrón gubernamental de *policy decisionmaking*, es utilizado y aplicado como guía y criterio en la toma de decisiones.<sup>2</sup>

En la perspectiva de la “ciencia de política” se supone y se exige la racionalidad de las decisiones de gobierno en un sentido instrumental (idoneidad y eficacia de las acciones) y no sustantivo (sustentabilidad de los fines). En tanto “ciencia social aplicada”, acaso “tecnología político-administrativa”, supone y exige, con mayor razón, la empresa teórica de la ciencia social pura, la que se orienta a la explicación de los hechos sociales,

<sup>21</sup> Lasswell (1951), pp. 3-4 y 14.

sin atención a los requerimientos cognoscitivos del gobierno en turno. La ciencia de políticas, orientada a la solución eficaz/eficiente de los problemas concretos que las decisiones de gobierno atienden, necesita la base y la luz de la ciencia social como su condición. En esta perspectiva, la política exterior de un gobierno, si inteligente y correcta (responsable, añadiendo una connotación valorativa), buscará apoyarse en los resultados teóricos alcanzados en el estudio del sistema de las relaciones internacionales, en el estudio de la política exterior de los gobiernos adversarios o aliados y en el de la política exterior del gobierno al que se quiere guiar en su toma de decisiones, así como en el estudio de los asuntos internacionales que serán la materia de la decisión.

En esta perspectiva aplicada de la teoría para decisiones de gobierno, el campo de conocimiento disciplinariamente llamado de "relaciones internacionales" tenderá a dividirse en dos intereses de conocimiento. El primer interés se enfocará hacia el mundo de las relaciones internacionales, por cuanto éste es a la vez el contexto en el que se insertan las decisiones gubernamentales de política exterior y el origen de los problemas a los que las decisiones se dirigen. El segundo interés se enfocará más cerradamente a describir y explicar el *decision making* de la política exterior de un gobierno, la manera como asume y define sus problemas, la manera como construye y selecciona sus políticas, la historia de sus decisiones en determinadas áreas de asuntos. Ambos enfoques tienen su propia validez en el ámbito de la teoría, independientemente del uso político-administrativo de sus métodos de análisis y de sus teoremas. El primer enfoque, mucho más radical y complejo en su objeto de estudio, buscará encontrar desde diversos supuestos teóricos y metodológicos los conceptos y las explicaciones que dan cuenta de la configuración, funcionamiento, evolución, conflictualidad de las relaciones relevantes entre economías, culturas, estados. . . El segundo enfoque, más limitado en su objeto de estudio, tratará de encontrar los conceptos y las explicaciones que describan y den cuenta de las decisiones de política exterior de los gobiernos, de sus supuestos y restricciones (ideológicas, legales, económicas. . .), sus objetivos preferidos, sus procedimientos de priorización de asuntos y el estilo de operación de sus organizaciones, sus patrones de análisis, decisión e implementación de políticas, su historia de decisiones.

Los resultados teóricos alcanzados en el estudio del *decision*

*making* de política exterior son obviamente más utilizables por los gobiernos, cuando deben decidir sobre problemas que suelen repetirse, son semejantes a otros ya anteriormente tratados, en los que sólo se modifican algunos de sus componentes, o ante problemas que los gobiernos han decidido tratar "incrementalmente", sin distanciarse mucho de sus posiciones pasadas y sin intentar innovaciones de alto riesgo. Sin embargo, decisiones cruciales de política exterior podrían ser equivocadas y acaso desastrosas sin el conocimiento de la estructura, funcionamiento y tendencia del "sistema mundial" o de la "sociedad global", que son el contexto y el origen de los problemas y oportunidades que enfrentan las decisiones singulares de gobierno. Este estudio teórico mayor, más determinante aunque frecuentemente más lábil, ofrecerá también asideros y pistas para seleccionar y definir con perspicacia los problemas de política exterior, priorizar estratégicamente los objetivos y decidir las acciones causalmente idóneas para alcanzarlos. El conocimiento del gran sistema internacional, a pesar y a causa de su "anarquía estructural" o de "la falta de una autoridad central para resolver conflictos", es crucial para la racionalidad de la decisión de gobierno. Explicaciones válidas del desenvolvimiento del sistema o de ciertos fenómenos de interés bi o multinacional pueden ayudar a entender más finamente las cuestiones, a elegir políticas diseñadas con mayor conocimiento de causa y, por tanto, con mayor capacidad para originar los hechos que se prefieren en las relaciones interestatales.

Si concentramos ahora la atención en los modelos de toma de decisiones de política exterior,<sup>22</sup> no será difícil ver el tipo de interacción que corre entre conocimiento científico y *policy-making*. Los "modelos conceptuales" ya canónicos de Allison,<sup>23</sup> pueden ser botones de muestra. El "modelo de política racional" (I) concibe ("realistamente") la política como "la decisión de un actor racional unitario". El "modelo de proceso organizacional" (II) concibe la política como el "producto de

<sup>22</sup> Hago referencia directa a Holsti, Ole R., "Modelos de relaciones internacionales y de política exterior" en *Foro Internacional*, 116, vol. XXIX, núm. 4, abril-junio de 1989.

<sup>23</sup> Allison, Graham T. (1971), *Essence of Decision*, Boston, Little Brown. Una versión preliminar y resumida de sus tesis apareció con el título "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", en *The American Political Science Review*, vol. 63, núm. 3, septiembre de 1969.

una organización que opera de acuerdo a ciertos patrones de comportamiento". El "modelo de política burocrática" (III) concibe la política decidida como "el resultado de negociaciones varias y sobrepuestas entre actores jerárquicamente distribuidos en el gobierno".

Claramente el modelo I de *rational choice* recuerda el concepto típico-ideal weberiano del "actual racional orientado a fines", el "hombre económico" descrito por Simon en oposición al "hombre administrativo", y retoma el supuesto de la economía (neo)clásica, el del *policy analysis* y el de las nuevas tendencias de la ciencia política y la sociología contemporánea, basada en "elecciones racionales" de individuos. Dejada en suspenso la discusión sobre la racionalidad (sustantiva, material) de los fines, el atributo de racionalidad de una decisión-acción se refiere a su capacidad de realizar los fines, a su eficacia-eficiencia o, si se quiere, a su capacidad de "maximizar utilidades" y "minimizar costos". Toda decisión racional, normalmente formulada en un lenguaje intencional de medios y fines, va retraducida en un lenguaje de causas y efectos ("X es un medio para el logro de Y" significa "si X, luego entonces Y"). Ello ha llevado a decir que toda "decisión es una hipótesis", que toda "política es hipótesis".<sup>24</sup>

La cuestión de la racionalidad se centra en la idoneidad causal de las acciones (los medios) para producir el efecto esperado y aspirado como fin. En este sentido, la elección de una política, con exclusión de opciones rivales, puede ser considerada racional sólo a condición de que el curso de acción decidido se haya basado en enunciados causales, regularidades empíricas, teorías probadas, tecnologías. . . Sin causalidad no es posible la racionalidad de actuar. Por ello, en la decisión racional refulge el sentido y el uso práctico de la ciencia. Por ello mismo, la decisión racional es también la más científicamente comprensible y explicable (recordar a Weber). En el caso de política exterior, las decisiones estrictamente racionales no podrán ser sino las que incorporen los resultados confiables de estudios sobre el asunto

<sup>24</sup> Para la concepción de las decisiones político-administrativas como hipótesis, ver M. Landau, "On the concept of a self-correcting organization", en *Public Administration Review*, noviembre-diciembre de 1973. J. Pressman y A. Wildaveky, *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 1973. La concepción de las decisiones como hipótesis es derivable de las posiciones de Weber y Simon.

y el contexto de la decisión, así como los resultados sobre las pautas de comportamiento de *policy decisionmaking* de un gobierno. Una decisión de política comercial, por ejemplo, podrá tener la calificación de racional en cuanto se haya basado en informaciones y teoremas probados de las tendencias de precios y mercados mundiales y en cuanto se haya basado en el conocimiento de las actuaciones anteriores del gobierno en el campo comercial, incorporando los análisis y esquemas de operación que probaron ser exitosos en situaciones iguales o análogas y descartando los ineficaces.

Que los gobiernos en las decisiones de sus políticas no siempre proceden racionalmente es un hecho obvio. La desviación de las decisiones de política exterior respecto del modelo racional son evidentes y son el objeto de las teorías organizacional-administrativas, politológicas y de psicología social. Analizar una decisión política y decidir una política con referencia a lo que las organizaciones gubernamentales pueden razonablemente llevar a cabo, de acuerdo a sus conocimientos y habilidades, a sus probables rendimientos y productos, es seguramente una estrategia que toma bien en cuenta las restricciones reales. Simon insistió con toda precisión en el hecho de que las decisiones de los actores se enmarcan dentro de las creencias, reglas, conocimientos, procedimientos. . . de cada una de sus organizaciones. Frecuentemente el curso racional de la acción gubernamental cede ante las acciones que de hecho pueden realizar las agencias y los funcionarios del gobierno. La viabilidad administrativa de una decisión, su factibilidad, suele ganarle a la racionalidad ejemplar, estricta. De todos modos, decidir con referencia a las potencialidades operativas de la administración pública (civil, diplomática o militar) supone un conocimiento confiable de las líneas de autoridad y comunicación de su organización, de sus procedimientos y repertorios de respuesta, de su organización formal e informal, de sus lealtades y habilidades. . . Esta decisión de "racionalidad limitada", restringida por el *organizational output*, es igualmente exigente en la incorporación de conocimiento. La estimación de los hechos que puede producir la operación del aparato público incorpora necesariamente un juicio causal sobre los productos que pueden llevar a cabo (cierta o probablemente) las agencias y los actores gubernamentales. Incorpora teorías empíricas de conducta organizacional-administrativa. Sin ellas, los juicios sobre la eficacia y los rendimientos del aparato gubernamental no pasarían de ser opiniones

subjetivas, suposiciones y creencias, acaso prejuicios y lugares comunes.

El análisis y la decisión de una política en términos de *bureaucratic politics outcome*, como la resultante de un ineludible interjuego de poderes, intereses, posiciones y puntos de vista, a través de presiones, negociaciones y transacciones, parece descalificar cualquier posición optimista sobre la importancia de la información y de las razones científicas en el proceso de decisión. Las tesis de Lindblom parecen encontrar su evidencia aquí, en esta familia de decisiones gubernamentales, sujetas al conflicto y al arreglo interburocrático. Sin embargo, con excepción de decisiones que podrían ser puras resultantes de fuerza, arbitrio y pasión, también aquí asoma su cabeza la ciencia. En el debate sobre la naturaleza del problema público, la conveniencia de actuar y la mejor opción, en el que se enfrascan los diversos directivos de organizaciones gubernamentales (se podrían añadir las económicas y las sociales), pueden las informaciones, los conceptos y las explicaciones de las ciencias contribuir a limpiar prejuicios, objetar argumentos, descalificar opciones de acción, contradecir pronósticos, encontrar líneas de consenso. . . La idea lindblomiana de un "análisis partidario", para fines de defensa de la propia posición o para fines de persuasión de opositores o concertación favorable con ellos, quería decir precisamente esto. Aunque la teoría pueda no ser de mucho auxilio a la toma de decisión de pretensiones racionales en frecuentes ocasiones, sirve mucho para debilitar las propuestas que afectan a nuestros intereses y para hacer avanzar las decisiones que los favorecen. Se trata entonces de un uso estratégico del conocimiento en el juego de las transacciones que determinan los fines y medios de las decisiones políticas, más que de un uso normativo y pedagógico para construir decisiones gubernamentales correctas, sin polémica y sin parcialidades. Un uso acaso menor de la ciencia social, pero no menos influyente en las decisiones políticas y administrativas.

Los modelos nuevos de "dinámica de grupo" y "toma de decisiones individuales" han insistido muy correctamente en el papel determinante que en la construcción de opciones y en la elección juegan el *group thinking* y el *cognitive map* de los decisores.<sup>25</sup> Más que excluir los aportes de la ciencia en la delibera-

<sup>25</sup> Me refiero a los conocidos ensayos de Irving L. Janis, *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascoes*,

ción política, señalan las restricciones psicosociales, motivacionales y cognoscitivas de los decisores en el uso de la información y del conocimiento científico. En el fondo señalan nuevas fuentes de "racionalidad limitada", que son particularmente importantes para entender la manera como se articula de hecho ciencia y decisión en la vida real del gobierno, cómo de hecho interactúan los expertos y los políticos en la hechura de una política específica, sus diversos pesos. La fuerte cohesión de una élite decisora puede estrechar y estereotipar sus fuentes de información, sus análisis y sus procedimientos para construir y ponderar las opciones políticas, con el resultado de dejar fuera de consideración muchos elementos, acciones y consecuencias importantes. Del mismo modo, los decisores definen los problemas, construyen sus cursos de acción y hacen sus cálculos con referencia a determinados "sistemas de creencias" (conceptos y creencias causales), que prejuzgarán todo el trabajo de información y análisis, llegando en los casos extremos a cerrar los ojos ante los hechos portadores de "disonancia cognitiva". Los nuevos modelos tienen el mérito de subrayar las patologías que inhiben una incidencia más determinante de los métodos y teorías científicas en la adopción de decisiones. Si, por un lado, alertan sobre el racionalismo desbordado en las decisiones de política (contra algunas corrientes tecnoburocráticas de "cientificación de la política"), por el otro advierten esclarecedoramente a los decisores acerca de sus propensiones y distorsiones. Por ello, aunque descubren otros factores que reducen las posibilidades del "conocimiento en" las decisiones de política, reiteran la importancia del "conocimiento de" las decisiones de política, descubriendo y explicando la manera como se diseñan y eligen. Una vez más la ciencia genuina ofrecerá resultados esclarecedores de su comportamiento al decisor. Éstos podrán serle muy útiles en el momento de encarar los problemas, al incitarlo por lo menos a ser reflexivo y autocrítico de sus hábitos, supuestos, nociones, métodos, tecnologías, enfoques. . .

---

Houghton, Boston, 1972. *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos*, 2a. ed., Houghton Mifflin, Boston, 1982. Y al ensayo de Robert Axelrod (ed.), *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*, Princeton University Press, 1976.

### 3. A manera de ejemplo: la interdependencia

Si uno analiza el discurso político reciente, la opinión de los publicistas y la ascendiente literatura sobre las relaciones mexicano-norteamericanas, encontrará nuevos conceptos o quizá viejos, pero portadores de nuevas denotaciones y de un énfasis más intenso: integración, cooperación, interrelación, interdependencia. . . “En el futuro, el desarrollo de los acontecimientos internacionales estará determinado por una creciente interdependencia a nivel regional y global. La interdependencia lleva consigo la noción de seguridad colectiva. . . México está atento a estos avances en la integración”. Aunque por la certidumbre de su esquema causal pudiera parecer un documento académico, las frases apenas citadas son del Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994).<sup>26</sup> Por otro lado, los autores del libro *Límites en la amistad*, indudablemente uno de los mejores ensayos recientes sobre las relaciones mexicano-norteamericanas, concluyen que “un fuerte proceso de integración social y económica está transformando a ambos países” y que “cualquiera que sea la política que se elija o se acepte sobre la integración económica, el proceso generará consecuencias políticas, culturales e incluso psicológicas”. La revisión del “modo como cada uno diseña su política hacia el otro y negocia con él” es el primer impacto político-administrativo, por cuanto “los dos países deben hacer concesiones. Estados Unidos, como vecino más rico y más estable, puede y debe hacer más. México tiene que aceptar que debe hacer concesiones si espera recibir las”.<sup>27</sup> Por último, el informe de la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos, titulado programáticamente *El desafío de la interdependencia* afirma en su “mensaje fundamental” que “la historia, la cultura, las actitudes políticas, la organización social y el desarrollo económico de ambos vecinos difieren dramáticamente. Sin embargo, México y Estados Unidos también comparten intereses y están experimentando cambios profundos dentro de sus sociedades así como en el ámbito global. Si bien persiste la asimetría entre ambos, se están volviendo cada vez más interdependientes”.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> *Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994)*, p. 5, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1988, ver p. xv, pp. 5-6, 25-26, 31-32.

<sup>27</sup> Jorge Castañeda, Robert A. Pastor: *Límites en la amistad*, Ed. Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1989, pp. 450-451.

<sup>28</sup> *El desafío de la interdependencia*, Informe de la Comisión sobre el Fu-

No es sin consecuencias el hecho de que publicistas y políticos empleen la noción de interdependencia para describir y explicar ciertos fenómenos internacionales y para recomendar o justificar determinados comportamientos de política exterior. Al hablar de interdependencia se introduce un nuevo pensamiento y enfoque en el marco de los principios de política exterior que un gobierno sustenta y que muy probablemente han sido la base de una larga y apreciada tradición diplomática (a manera de ejemplo, la noción de interdependencia entra a coexistir con los conceptos y valores de la independencia nacional y comienza a inspirar análisis y decisiones que otrora hacían referencia al valor de la independencia, la autonomía, la autosuficiencia). Por otra parte, se asume que toda una clase de hechos son correctamente definidos y explicados por el enfoque de la interdependencia y, en consecuencia, se considera que determinadas decisiones de política exterior pueden basarse en su marco de análisis y en sus explicaciones con resultados políticos más consistentes y estrategias más eficientes.

Ante estos usos políticos de la teoría, la ciencia puede cumplir varias tareas importantes. La primera es estrictamente académica, ajena a cualquier intencionalidad política, y consiste en someter a prueba los conceptos y las explicaciones del enfoque de la interdependencia, revisando su armazón lógica y sus evidencias empíricas, con la finalidad de establecer su corrección teórica, su confiabilidad. Aunque se trata de un trabajo propio de la comunidad científica, no deja de ser fundamental para la decisión política. Dudas, objeciones y, ante todo, falsificaciones de los enunciados causales y/o de los modelos de la teoría se vuelven poderosas advertencias a los políticos sobre la idoneidad de su uso práctico. Advierten que su empleo en el discurso político no podrá ser más que metafórico, ideológico, y que basar las decisiones de gobierno en formulaciones no probadas sería condenarse a la equivocación, a frustrar intereses y objetivos. La segunda tarea es la que Weber llamó el esclarecimiento de la decisión. Ésta buscaría dar un significado preciso al término de interdependencia y depurarlo de las denotaciones que suele tener en el lenguaje ordinario o en la retórica del discurso político, las cuales suelen facilitar la comunicación y la persuasión política, pero no ayudan a definir correctamente los problemas

y a orientar la decisión. Después de haber aclarado lo que realmente se quiere decir con el concepto, otro paso necesario es provocar la reflexión de los políticos y gobernantes sobre sí, cómo y con cuál rango y función pueda tener cabida el nuevo concepto en su sistema intelectual de creencias y en su sistema valorativo. Puede ser que definir ciertos hechos como interdependientes contradiga otros supuestos y análisis de política exterior, choque con sus objetivos y estrategias principales de acción y, más profundamente, se contraponga a los principios y valores últimos de un régimen o de un gobierno. Este trabajo de esclarecimiento busca que el político posea una visión clara y coherente de su acción, que no entienda una misma realidad internacional de maneras enteramente opuestas y no aplique una duplicidad de criterios en la decisión de los objetivos y las acciones de política exterior. La ausencia de contradicción en el conocimiento de las situaciones es básica para un ordenamiento consistente de las políticas. La tercera tarea, la de crítica técnica, cuya contribución es fundamental para la corrección de las decisiones, empleará los enunciados causales de la teoría de la interdependencia, para desaprobado o recomendar ciertas medidas políticas, en razón de su ineptitud o aptitud para producir los efectos esperados y aspirados. Esta tarea más que ninguna otra supone y exige la validez empírica de la teoría, la seguridad de los nexos causales.

No procede aquí discutir la corrección del enfoque de la interdependencia, mostrando eventualmente las anomalías de sus explicaciones o, a la inversa, ofreciendo evidencia relevante en su favor. Existe amplia literatura sobre el tema. En cambio resulta pertinente hacer algunos comentarios acerca de las tareas de esclarecimiento y orientación técnica que puede desempeñar en la hechura de las decisiones de política exterior.

En primer lugar, conviene recordar y advertir que los autores del enfoque en su versión más acabada, la de "interdependencia compleja", Robert O. Keohane y Joseph S. Nye,<sup>29</sup> alertaron desde el comienzo sobre "la nueva retórica de la interdependencia" y de ella tomaron distancia. No se trata de un término lógicamente laxo con la función de designar imágenes interesadas y tranquilizadoras de colaboración paritaria y pacificación universal. Propusieron, al contrario, un concepto analítico que en-

<sup>29</sup> Robert O. Keohane, Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, Ed. Little Brown, Boston, 1977.

tiende captar y definir las características y los componentes esenciales de ciertos procesos de la política mundial contemporánea, con el fin de construir hipótesis explicativas de mayor cobertura y prueba empírica. De esta manera insistieron en deslindar la denotación lógica del concepto, la científicamente relevante, respecto de la connotación valorativa del lenguaje ordinario o del discurso político.

El concepto denota "dependencia mutua", no en el sentido genérico de "interconexión", "interrelación", sino en el preciso de "situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países y actores de países diversos". Más específicamente, "situaciones en las que los actores de la relación se afectan recíprocamente, de manera deliberada o indeliberada, en diverso grado, con diversos costos y con diversas restricciones de su autonomía". No es entonces un concepto sinónimo de "beneficio mutuo", de "un nuevo mundo bello de la cooperación, en sustitución del viejo mundo malo del conflicto internacional". Por tanto, no define "situaciones de dependencia mutua con equilibrio paritario". No alude a interacciones perfectamente simétricas ni tampoco de pura absoluta dependencia de un país para con el otro. Describe, en cambio, "interdependencias asimétricas como fuentes de poder entre actores".<sup>30</sup> En las relaciones de interdependencia algunos actores dependen más de otros en la realización de objetivos y/o en la solución de problemas, ya comunes, ya propios. La dependencia mutua implica costos diferenciales entre los actores, conlleva poder y se desarrolla a través de "negociación política". Alguien, político o publicista, pudo haber comenzado a usar optimistamente el término para imaginarse y divulgar que la sociedad mundial está transitando a un orden de intercambios equivalentes y de cooperación paritaria ante problemas crecientemente comunes. Pero el concepto teórico no da pie a este soñador análisis de mundo comunitario entre estados. Se condenaría a la trivialidad más que a la falacia el concepto de interdependencia si no destacara como básicos del orden internacional los componentes presentes de costos, restricciones de autonomía, asimetría, poder, diferenciales de "sensibilidad" y "vulnerabilidad". . . La teoría juega entonces un importante papel de aclaración y refinamiento, precisando y depurando el uso del concepto de interdependencia en el discurso y el análisis político.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 8-11.

En polémica con el realismo, el concepto se despliega y recalifica como “interdependencia compleja”, cuyas características básicas son: la existencia de “muchos canales conectivos entre las sociedades”, la “ausencia de una jerarquía entre los asuntos” de política exterior y el “papel menor de la fuerza militar”. Con ello se quiere afirmar que las interacciones entre los países se han incrementado, acelerado y diversificado, frecuentemente fuera del marco y control directo del estado (“actores transgubernamentales” y “actores transnacionales”), hasta el punto que la agenda de política exterior de un gobierno se carga con cuestiones heterogéneas, difíciles de ordenar y abordar con coherencia, por ser igualmente prioritarias desde los puntos de vista y las preferencias de actores políticos y sociales tan importantes y poderosos como ubicuos en el sistema internacional. Esta nueva condición internacional disminuye el significado de la seguridad —fuerza militar como el criterio principal en la determinación del rango de los asuntos y de su ordenamiento global. Sobre todo, el peso de la supremacía militar o de la superioridad económica ya no son garantías de éxito en la realización de los propios intereses en cada una de las áreas de política exterior. Ahora se observan diversas “áreas de asuntos”, diversos campos problemáticos. Cada área es relativamente autónoma, incluye diversos actores y una diferente correlación de fuerzas, se desenvuelve con una diversa lógica política de confrontación y transacción. Esta nueva naturaleza plural y compleja de la realidad internacional da origen a nuevos “procesos políticos”, a nuevos patrones de comportamiento en política exterior, a nuevas estrategias.<sup>31</sup>

Ante la pluralidad y fragmentación de las “áreas de asuntos” y de los objetivos que los gobiernos persiguen en cada una de ellas, será ineludible construir y decidir “estrategias de vinculación” entre asuntos, con la finalidad de no perder eficacia y consistencia en los diversos frentes donde están en juego los intereses nacionales. La nueva situación no cancela la vulnerabilidad de las naciones débiles y pobres, pero les abre oportunidades aprovechables en determinados campos, a condición de que logren en sus negociaciones enlazar estratégicamente diversos asuntos y formar coaliciones para alterar la distribución adversa del poder y reforzar su posición en ésa y otras áreas. De la misma manera, la existencia de múltiples canales de contactos

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 24-29.

(transgubernamentales y transnacionales, además de gubernamentales) afecta seriamente el *policy-making* de un gobierno, debilitando la decisión y gestión de la política exterior. No sólo resulta difícil a los gobiernos controlar todos los componentes (actores y recursos) necesarios para realizar exitosamente los intereses nacionales en una determinada área de asuntos, sino que sus decisiones tienen "efectos diferenciales" entre los diversos grupos transnacionales y las burocracias transgubernamentales, beneficiando a unos y perjudicando a otros. La elección de una política exterior se complica hoy por la dificultad de calcular sus consecuencias, debido a la intervención de otros participantes con importantes márgenes de autonomía en sus acciones, y por la alta probabilidad de perder consenso y apoyo, debido a los daños que la política pudiera ocasionar a poderosos grupos y redes de interés que desbordan las fronteras de los estados nacionales. La transgubernamentalización y la transnacionalización de los asuntos y de los actores de la política exterior vulnera también la posibilidad de concebir unívocamente el interés nacional. "Los intereses nacionales serán definidos de manera diversa según la diversidad de los asuntos, según los diversos tiempos y de acuerdo a las diferentes unidades del gobierno." La política exterior, en consecuencia, se desmenuza en una constelación diferenciada de políticas exteriores. Al mismo tiempo, revaloriza el "papel de los organismos internacionales", tan menoscabado en un mundo de hegemonía militar y económica. Ahora, los organismos "contribuyen a diseñar la agenda internacional, operan como catalizadores de la formación de coaliciones y sirven de arenas para los estados débiles y para sus estrategias de vinculación de asuntos".<sup>32</sup>

Tal como lo demuestran los ensayos incluidos en este volumen, existe un debate serio respecto del estatuto de la interdependencia. Es posible presentar argumentos firmes que muestran que la interdependencia (asimétrica) no es sólo un concepto, sino también una teoría. En su descripción y explicación del mundo internacional es una teoría alternativa a los enfoques estructurales del determinismo económico, del poder hegemónico global del Realismo o del poder específico dentro de un área de asuntos. A semejanza de otras tendencias contemporáneas en las ciencias sociales, tiende a enfatizar los actores más que la estructura, los procesos políticos cambiantes más que el sistema

<sup>32</sup> *Ibid.*, pp. 29-37.

social de estructura rígida, fatal. Si los conceptos instruyen acerca de su uso preciso y ayudan a integrar una visión coherente de la complejidad de la realidad internacional, las explicaciones de la teoría son las premisas causales en las que pueden apoyarse las decisiones prácticas de política. En efecto, las explicaciones de la teoría de la interdependencia han derivado en advertencias y recomendaciones normativas (técnicas) para las decisiones gubernamentales de política exterior. Tales son, a modo de ejemplo, la menor importancia de la supremacía político-militar y económica en las negociaciones; el hecho de que la menor vulnerabilidad de un país en una determinada área de asuntos aumenta su influencia en ese campo y puede servir de base para negociar exitosamente en otras áreas de interés en las que se es débil; la necesidad de diseñar políticas que tomen en consideración los objetivos y la fuerza de los grupos de interés que cruzan gobiernos y naciones y pueden con sus actos cambiar la suerte de una política; la observación de que la intensidad de las preferencias y el involucramiento de los estados pequeños en determinados asuntos vitales les concede ventajas políticas en sus negociaciones asimétricas con los grandes, ocupados simultáneamente en diversos campos de interés; los costos de oportunidad y los costos reales de quedar excluidos de los bloques económicos y políticos que han sido capaces de formalizar su interdependencia en asuntos comunes; el diseño político estratégico de alianzas y coaliciones en los múltiples organismos internacionales. . .

En suma, la incorporación de una teoría al proceso de toma de decisiones políticas es la incorporación de un lenguaje y un diagnóstico acerca de la realidad. Si probada la teoría, puede ser una buena guía para elegir entre diversas opciones políticas en un momento dado. Si se trata apenas de una "teoría" conjetural, aún en proceso de prueba, con evidencia adversa, la decisión estimará mal las consecuencias de sus actos, condenándose al fracaso o tal vez a conseguir resultados inferiores a los esperados, con beneficios muy por debajo de los costos y perjuicios. Justamente, otros enfoques, tales como los del Realismo clásico, advierten sobre los límites de pensar los comportamientos internacionales en términos de interdependencia y ofrecen evidencia en sentido contrario a los teoremas interdependentistas.

#### 4. A manera de conclusión

Los conceptos y las explicaciones de las teorías científicas son indudablemente el lenguaje correcto para hablar del mundo y la premisa causal correcta para tomar decisiones eficaces. Esto vale tanto para la vida privada como para el ámbito público de las decisiones de gobierno. La racionalidad que la ciencia introduce en el discurso, el análisis y las decisiones de la política es de carácter instrumental y no sustantivo. La ciencia sustenta técnicamente la elección de los instrumentos, determinando la factibilidad de los fines. Pero le es ajeno sustentar valorativamente la elección de los fines, fundamentando la validez intrínseca de objetivos, metas, ideales últimos. La decisión política no sólo es parcialmente guiada por la ciencia, al recibir de ésta sólo normas técnicas. Frecuentemente enfrenta problemas inexplorados por la investigación científica y tendrá que decidir sin información depurada e hipótesis comprobadas. En estas situaciones de racionalidad limitada, la decisión política debe apoyarse en otras estrategias de análisis. El modelo "incremental" de toma de decisiones puede ayudar a evitar errores estruendosos de política exterior, con enormes daños nacionales. Un patrón racional de decisiones públicas puede evitar que se caiga en drásticos distanciamientos y rompimientos con los conocimientos y las decisiones anteriores, introducir modificaciones graduales para corregir pasadas equivocaciones y desequilibrios o para mejorar rendimientos. Esta estrategia de análisis y decisión, que "no requiere teoría", puede ser obligada para aquellos gobiernos que padecen serios problemas de legitimidad internos con pobres márgenes de maniobra o que enfrentan negociaciones en áreas de asuntos internacionales particularmente complejas y asimétricas, donde la complejidad de la cuestión ni ha sido aún descifrada por la investigación científica ni la desigual correlación de fuerzas es susceptible de ser revertida favorablemente. Como toda otra teoría, la de la interdependencia puede ofrecer valiosas indicaciones técnicas a las decisiones de política exterior, pero en muchos casos y problemas internacionales mostrará límites de conocimiento y no dispondrá de algún señalamiento relevante.

La importancia limitada de las contribuciones de la ciencia a la decisión política nos lleva a recordar el otro componente de la decisión, el valorativo, que rebasa las fronteras de la ciencia y es la razón de ser de la política. Las sociedades nacionales,

pluralistas o uniformes, siempre proyectarán valores, causas, intereses, preferencias, objetivos, que es tarea del estado promover y defender. Se podrán justificar estas decisiones colectivas, con buenos argumentos, públicamente sustentables. Pero las buenas razones de la política exterior no serán las pruebas empíricas contundentes de las ciencias y las tecnologías. La elección valorativa es la otra cara de la racionalidad de las decisiones políticas, todavía a la espera de criterios universales compartidos de validez y corrección, como en las ciencias. La "ausencia de jerarquía entre los asuntos", la "asimetría", la "anarquía estructural". . . son los síntomas de la ausencia y búsqueda de esta otra racionalidad sustantiva en el orden internacional. Un logro mucho más arduo que el de la pertinencia y eficacia en las decisiones de política exterior.

## LISTA DE COLABORADORES

1. Sergio Aguayo (El Colegio de México)
2. Luis F. Aguilar Villanueva (El Colegio de México)
3. Fausto Alzati (Secretaría de Programación y Presupuesto)
4. León Bendesky (CEMLA)
5. Ariel Buirá (Banco de México)
6. Manuel García y Griego (El Colegio de México)
7. Humberto Garza Elizondo (El Colegio de México)
8. Francisco Gil Villegas (El Colegio de México)
9. Víctor M. Godínez (CIDE)
10. Guadalupe González (ILET)
11. Robert O. Keohane (Universidad de Harvard)
12. Stephen D. Krasner (Universidad de Stanford)
13. Carlos Rico (El Colegio de México)
14. Allan Sanginés Krause (ITAM)
15. Celia Toro (El Colegio de México)
16. Blanca Torres (El Colegio de México)
17. Víctor L. Urquidi (El Colegio de México)
18. Gustavo Vega (El Colegio de México).

Este libro se terminó de imprimir en marzo de 1990  
en Grupo Edición, S.A. de C.V., Xochicalco 619,  
Col. Vértiz-Narvarte, 03600 México, D.F.  
Se tiraron 1000 ejemplares más sobrantes  
para reposición.  
Cuidó la edición el Departamento de Publicaciones  
de El Colegio de México.

*Centro de  
Estudios  
Internacionales*

**L**os artículos que integran este libro se presentaron en uno de los seminarios sobre teoría de las relaciones internacionales que el Centro de Estudios Internacionales organizó en los últimos dos años y en el cual participaron investigadores de otras instituciones nacionales y extranjeras.

En los artículos aquí reunidos se intenta probar la capacidad de los enfoques de la interdependencia para dar explicaciones que tengan sentido, para proporcionar explicaciones alternativas a problemas no resueltos o no conceptualizados en otros enfoques teóricos.

Las preguntas que se plantearon al elaborarlos fueron, entre otras: ¿podemos hablar de la existencia no sólo de sensibilidades sino también de vulnerabilidades? Y, si pudiera hablarse de una situación de interdependencia compleja, ¿sería México más o menos vulnerable que antes frente a su vecino? Otra pregunta casi obligada: ¿qué margen de acción y cuál estrategia de negociación podría utilizar la parte más débil, en este caso México, en una relación profundamente asimétrica, para tratar de promover y defender sus intereses con mayores posibilidades de éxito? Por último, ¿esa creciente red de interacciones nos llevará, como suponen algunos de los que han utilizado este enfoque, a la cooperación o, por el contrario, a mayores y constantes conflictos?

