

era obligada: más que modernizar la administración pública como aparato era preciso modernizar la relación entre Estado y sociedad, entre gobierno y público. Más que reforma administrativa, reforma del Estado. Es decir, sacar la administración pública de su nicho gubernamental, acostumbrarla a ver de cara al público (a la sociedad), ubicarla en el cruce de la interlocución entre los ciudadanos y su Estado.

Después de haber leído el libro, gracias al cual he conocido mejor la intención, el camino y las formas que ha adoptado la modernización administrativa del gobierno mexicano, me asaltó la pregunta de si las claras restricciones a su lograda modernidad (dudas serias sobre su eficiencia, imparcialidad y responsabilidad) no se deban precisamente al hecho de haberla pensado y realizado desde el interior del Estado (gobierno) y no desde el corazón de Lo Público. Desde Lo Público constituido (Estado), pero no desde El Público constituyente (*constituency*, dicen los angloamericanos); a saber, los ciudadanos que deliberan sobre la realidad pública y que tienen precisos derechos públicos. En suma, hay administraciones “públicas” y administraciones *públicas*, en sentido estricto. Éstas sólo se desarrollan en estados de derecho, gobiernos democráticos y donde hay vida pública intensa y libre. Algo que apenas, y felizmente, empieza a cobrar forma en el México finisecular. Algo que, siguiendo el fino aparato conceptual de María del Carmen Pardo, podría ser llamado la “cuarta forma” de modernización administrativa. Tema de otro ensayo que me gustaría escribiera para completar su visión de la administración pública mexicana, a cuya dignidad ella ha contribuido significativamente.

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

RIORDAN ROETT (comp.), *Mexico's External Relations in the 1990's*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1991.*

Esta colección de ensayos, en la que participan especialistas y diplomáticos, constituye una contribución importante al debate sobre las relaciones exteriores de México. En los artículos introductorios, el compilador y Jesús Silva Herzog Flores analizan las opciones más importantes y los retos de la política exterior mexicana en el nuevo orden internacional. Los autores estudian brevemente las principales posibilidades regionales así como las tendencias económicas que pueden afectar el rumbo de las relaciones exteriores de México, tales como la creciente globalización y la integración de bloques regionales. Identifican, de manera acertada, la coyuntura excepcional que enfrenta la política exterior después de una década de repliegue relativo, y destacan tanto las ventajas potenciales como las dificultades de las diferentes opciones. A pesar de los esfuerzos de estos autores por encontrar un equilibrio entre éstas,

* Esta reseña se publicó originalmente en el *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, 2ª parte, mayo de 1992.

la centralidad de la variable estadounidense prevalece, no sólo en estos artículos, sino a lo largo del libro. En la mayor parte de los ensayos, Estados Unidos aparece como una opción compleja, y se reconoce el peso del tema de la democratización en el futuro de las relaciones entre México y aquel país. Aun cuando estos problemas han sido ampliamente discutidos en libros recientes sobre la política exterior mexicana, esta introducción ofrece al lector una visión pragmática de las principales posibilidades para la política exterior mexicana. En lo que se refiere a América Latina, las posiciones de Roett y Silva Herzog son claramente opuestas. Mientras que el primero considera que la opción de América Latina representa más que una ventaja potencial un riesgo para la política exterior de México, el segundo sostiene que la región podría maximizar los beneficios que pueden obtenerse de los países industrializados por medio de la cooperación latinoamericana. A pesar de que su artículo reconoce las presiones que llevan a México a distanciarse de Latinoamérica, Silva Herzog ve los principales problemas del país como parte de una realidad regional más amplia. No obstante, y tal como ocurrió con la política exterior mexicana durante la década pasada, si bien su análisis considera la cooperación regional como una alternativa sensata, no toma en cuenta aquellos incentivos que pudieran convertir al regionalismo latinoamericano en una prioridad de la política exterior mexicana.

La sección titulada "Nuevas aproximaciones a las relaciones exteriores" incluye los artículos de Clark W. Reynolds, sobre la interdependencia de Norteamérica, y de Sergio Aguayo, acerca de la conceptualización de la seguridad nacional. El primero sintetiza los principales rasgos de lo que el autor denomina "sistema norteamericano" e identifica las principales fuerzas que llevan a la convergencia y a la divergencia económicas. Al tomar el ejemplo europeo, el autor parece asumir el establecimiento de un marco de compensaciones, de inversión y de transferencia tecnológica, que lo lleva a concluir que las ventajas de la integración sobrepasarán los costos. Éste es sin duda un análisis optimista que toca una serie de cuestiones importantes, pero cuyo enfoque general sólo considera los efectos negativos que pueden resultar de una integración no regulada como la que se ha dado entre México y Estados Unidos. Por un lado, el autor no considera las diferentes formas de integración que pueden surgir al firmarse un acuerdo de libre comercio y, por otro, su análisis no considera la incertidumbre o los resultados potencialmente adversos que pudieran conducir a una distribución desigual tanto de los beneficios de la integración como de los costos inherentes al proceso de ajuste, o a una creciente disparidad en los niveles de vida. Así, no queda claro si un acuerdo de libre comercio llevará a una integración anclada en economías de escala o a una de corte convencional apoyada en las diferencias nacionales en productividad, capacidad tecnológica y dotación de recursos.

La relación entre este artículo y el de Aguayo no resulta del todo obvia, ya que la definición que hace Aguayo de la seguridad nacional para la década de los noventa no se refiere a la vinculación de México con el orden internacional, sino a los aspectos internos de la seguridad. En la medida en que el concepto de seguridad nacional nos remite a una serie de valores nacionales,

la identidad que establece Aguayo entre unidad nacional y seguridad nacional parece acertada. En el caso de México, como en el de la gran mayoría de los países en desarrollo, el tema de la seguridad resulta particularmente complejo, sobre todo por la acentuada interdependencia que existe entre los ámbitos interno y externo de dicha seguridad. Si bien es cierto que esta noción puede ser efectivamente utilizada por las élites gobernantes a su favor, en México la seguridad nacional sólo puede ser entendida en el contexto de sus relaciones exteriores. Al señalar el nuevo acercamiento de la política exterior de México hacia Estados Unidos, el autor reconoce que la percepción tradicional de Estados Unidos es el principal referente para la seguridad nacional mexicana. Sin duda, un análisis más exhaustivo de este cambio en la política exterior no sólo contribuiría a esclarecer el proceso de percepción y de evaluación de posibles amenazas, sino también el giro dado por la política exterior mexicana hacia la negociación de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

Posteriormente se analizan las principales opciones regionales de la política exterior mexicana, y el acceso al mercado norteamericano se reconoce como el principal estímulo para el fortalecimiento de los vínculos con otras regiones del mundo. Roberta Lajous y Wolf Grabendorff consideran a Europa como una de las posibilidades más prometedoras. Aun cuando ambos autores reconocen las implicaciones de los retos inmediatos que acechan a Europa, también concuerdan en la existencia de una base sólida a partir de la cual las relaciones entre Europa y México podrían llegar a consolidarse.

Sin duda, el peso que Jorge Alberto Lozoya y Terutomo Osawa otorgan al capital humano en el proceso de ascenso industrial y el énfasis que ambos autores ponen en la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales en el sistema educativo mexicano se derivan de la observación de la experiencia asiática. El artículo de Osawa es particularmente revelador del papel constructivo que ha desempeñado el Estado asiático como medio para facilitar la "reestructuración secuencial". Aunque este autor sostiene que el sector de la industria maquiladora mexicana ha pasado a formar parte de este proceso, su análisis destaca no sólo el papel crucial del ahorro interno en el financiamiento de la "secuencialización de la industrialización" sino la necesidad de una armonía relativa en las relaciones entre el Estado y la industria, que permita al primero asistir y dirigir eficazmente al sector privado, situaciones no siempre presentes en la experiencia mexicana. Osawa mantiene que México desperdició durante largo tiempo su ubicación estratégica. Aun cuando se pudiera aceptar esta afirmación, quizá valdría la pena matizarla mediante la comparación entre el papel de Japón en el Pacífico y el de Estados Unidos en México y en el resto de América Latina.

José Miguel Insulza ve el distanciamiento entre México y las demás naciones de América Latina como el resultado de la combinación de la crisis de la deuda con los cambios ocurridos en el sistema internacional y no como el producto de un giro en la política exterior mexicana. Sin embargo, subraya la debilidad del gobierno mexicano para coordinar sus políticas comerciales y de deuda con sus vecinos al sur. Para el autor, el reciente acercamiento entre México y Estados Unidos no es una excepción en un contexto caracterizado

por la recuperación de la hegemonía estadounidense, así como por las tendencias hacia la creciente integración de los mercados mundiales. No obstante, sugiere una ambivalencia en las relaciones de México con el resto de los países de América Latina que ha tenido consecuencias claras en los esfuerzos latinoamericanos por alcanzar una cooperación regional efectiva. La posición del autor se aclara cuando insiste en la necesidad de una nueva relación pragmática, "consciente de las limitantes económicas", pero capaz de promover formas menos ambiciosas de integración.

El análisis que hace Cheryl L. Eschbach sobre las relaciones entre México y Centroamérica destaca la importancia que los países de dicha región continúan teniendo para México. Al señalar el énfasis económico que ha caracterizado a la política de Salinas de Gortari hacia la región, la autora pareciera querer resaltar la vigencia de las dificultades económicas que México sigue enfrentando, por un lado, y el enfoque hasta cierto punto apolítico adoptado por el gobierno de Salinas en relación con los complejos problemas del país, por el otro.

Olga Pellicer nos ofrece un recuento sumamente interesante del papel de México en las Naciones Unidas y subraya tanto las oportunidades que parecen abrirse ante la magnitud de los cambios suscitados en el interior de la organización como el papel crítico que países como México pueden desempeñar en esta coyuntura. Desafortunadamente, este artículo fue terminado justo antes de que México cediera a Venezuela su candidatura para participar en el Consejo de Seguridad. Cuando en el periodo temprano de la Guerra Fría México optaba por no participar en el Consejo, su decisión estuvo en buena parte determinada por la rigidez prevaleciente en el sistema bipolar. Al iniciarse la década de los años noventa, y con el fin de la Guerra Fría, la declinación mexicana claramente responde a otro tipo de consideraciones: por un lado, esta decisión puede llevar a plantear dudas sobre la prioridad que la política exterior mexicana ha tendido a otorgar a dicho organismo internacional y, por el otro, quizá alguna referencia a las implicaciones del reciente acercamiento con Estados Unidos hubiese permitido a la autora anticipar esta decisión. A pesar de que su artículo reconoce la erosión de la idea del Tercer Mundo como plataforma a partir de la cual se puedan proyectar de manera efectiva los diversos intereses del mundo en desarrollo, el énfasis puesto en los problemas del desarrollo y del crecimiento económico sirve como recordatorio de que éstos siguen siendo rasgos distintivos de la gran mayoría de los países en desarrollo y de la consecuente necesidad de reincorporarlos a la agenda internacional.

La última sección, "La primacía de las relaciones con Estados Unidos", se centra en la relación bilateral entre México y su vecino del norte, y como su mismo título lo sugiere, no deja duda sobre la importancia de esta relación dentro de la política exterior mexicana. Si bien los artículos de Gabriel Székely y de Clark W. Reynolds forman parte de diferentes secciones del libro, el análisis del primero sobre los temas conflictivos en la agenda bilateral y sobre las dificultades potenciales a las que puede dar lugar el acuerdo de libre comercio ofrece una visión complementaria al artículo de Reynolds.

Sally Shelton-Colby, por su parte, interpreta el nuevo lugar de México en la agenda estadounidense como el resultado de las políticas y de los cambios llevados a cabo por el gobierno de Salinas. Desde su punto de vista, el compromiso del presidente mexicano con la reforma económica ha sido el elemento fundamental en la transición de una desconfianza mutua a una creciente cooperación en la relación bilateral. La permanencia de dicha transformación es cuestionada por Laurence Whitehead, quien ve la relación armoniosa entre ambos países durante la década de los años cincuenta como una situación excepcional, resultado del poder preponderante de Estados Unidos y de la percepción mexicana sobre ciertos beneficios que podían obtenerse a cambio de la cooperación. A pesar de la tirantez estructural inherente a la relación bilateral, el compromiso mutuo y la voluntad de coordinación permitieron a las partes aislar las tensiones, incluida la indiferencia estadounidense hacia las prácticas mexicanas antidemocráticas, mediante el establecimiento de límites claros a la injerencia de Estados Unidos en los asuntos internos de su vecino. Si bien es cierto que a lo largo de la historia tales límites han sido defendidos tenazmente por el gobierno mexicano, también es cierto que la preocupación estadounidense por la estabilidad política en México, aunada a la capacidad de la élite política mexicana para mantener dicha estabilidad, han sido factores de peso en la indiferencia que ha mostrado Estados Unidos frente al autoritarismo mexicano. Más aún, el énfasis tradicional que la política exterior mexicana ha puesto sobre el principio de no intervención, así como la relevancia de la amenaza estadounidense para el nacionalismo mexicano, tienen profundas raíces históricas. A pesar de que el reciente acercamiento entre los dos países ha suscitado un amplio debate sobre el nacionalismo mexicano y sobre sus manifestaciones antinorteamericanas, el apoyo abierto incluso a formas benevolentes del intervencionismo estadounidense ha puesto a los políticos mexicanos en una posición muy delicada. Se puede también afirmar que la creciente integración, formalizada o no por un acuerdo de libre comercio, continuará despertando profundas reacciones nacionalistas en ambos lados de la frontera.

En este sentido, la capacidad de México para proyectar y promover sus intereses en el nuevo orden internacional dependerá esencialmente de la habilidad de sus gobernantes para manejar de manera inteligente y en forma simultánea las diferentes opciones. La conclusión a la que llegan los autores de este libro es que se requerirá de una enorme capacidad de negociación no sólo para asegurar la distribución relativamente equitativa de los beneficios y de los costos que puedan derivarse de un área de libre comercio sino para maximizar el estímulo provisto por dicho acuerdo para atraer a la inversión japonesa y europea. Dado que la mayoría de los artículos comparten un enfoque práctico y de corto plazo, quizá una conclusión más general hubiese incorporado una perspectiva más amplia sobre el futuro de las relaciones exteriores de México.