

EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

VULNERABILIDAD Y PODER EN LAS RELACIONES MEXICO-ESTADOS UNIDOS.

Una introducción al estudio de la capacidad negociadora
global del gobierno norteamericano.

Tesis para optar al grado de
Licenciado en Relaciones Internacionales.
CARLOS M. RICO FERRAT
México D.F., 1980.



501

A MIS PADRES

A MI ABUELO MARCELINO

AGRADECIMIENTOS

Si todo producto intelectual es de alguna manera el resultado de un esfuerzo colectivo, estas páginas lo son en mucha mayor medida de lo que su brevedad pudiera indicar. Son tantas las deudas intelectuales y humanas comprimidas en este ensayo que sería físicamente imposible hacer justicia a todas ellas en sólo unas líneas. Algunas, no obstante, son tan grandes que resulta imposible no reconocerlas públicamente.

Las ideas recogidas en este trabajo han sido desarrolladas en el curso del trabajo que con Roberto Bouzas y Luis Maira hemos llevado a cabo en el hoy Instituto de Estudios de Estados Unidos del Centro de Investigación y Docencia Económicas. En las discusiones que sobre las mismas hemos tenido, así como en la difícil tarea de reunir la información que pudiese substanciarlas han participado, siempre con más entusiasmo y dedicación del que era razonable pedir, los miembros de nuestro Seminario de Estudio de la Política Exterior Mexicana: Arturo Borja, María Rosa García, Rosalva Ruiz, María Isabel Sen y Pricila Sosa. Sin el apoyo "logístico" de José A. Ocampo y Georgina Zamorano, la discusión, sin embargo, hubiese quedado en eso. A todos ellos mi reconocimiento fraternal.

De vital importancia en el desarrollo de este trabajo ha sido tanto el permanentemente renovado estímulo intelectual como el apoyo y la paciencia de la profesora Olga Pellicer de Brody, a quien deseo manifestar también mi agradecimiento más profundo.

INDICE GENERAL

Páginas

INTRODUCCION

La retórica de la "interdependencia" y sus usos.....	6
México como potencia capitalista independiente.....	12
Todo va bien: el desarrollo "armónico y natural de la Comunidad de América del Norte".....	16
Límites y organización del trabajo.....	22

CAPITULO IUN BOSQUEJO DE MARCO CONCEPTUAL

Poder e "interdependencia".....	33
"Actor racional unificado" y toma de decisiones.....	42

CAPITULO IIACTIVIDAD NACIONAL Y SENSIBILIDADES MUTUAS

El caso de México.....	59
El caso de Estados Unidos.....	77

CAPITULO IIIASIMETRIA Y VULNERABILIDAD EN LAS RELACIONES MEXICANO-
NORTEAMERICANAS. DOS EJEMPLOS

Frontera, asimetría, vulnerabilidad.....	88
Trabajadores migratorios y vulnerabilidad.....	97

	Páginas
<u>CAPITULO IV</u>	
LA COMPLEJIDAD BUROCRATICA Y NO-GUBERNAMENTAL EN LAS RELACIONES MEXICANO-NORTEAMERICANAS Y EL PROBLEMA DEL PODER	
Posibilidad y grados de la presión norteamericana.....	114
Unidad y diversidad en la identificación del "interés nacional" norteamericano: la dimensión gubernamental.....	123
El impacto de las relaciones con México en la política interna de Estados Unidos.....	137
<u>CONSIDERACIONES FINALES</u>	142
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	146
<u>APENDICES</u>	158

INDICE DE CUADROS

páginas

Cuadro 1	
Niveles de análisis de la "interdependencia"	40
Cuadro 2	
Depresiones en la economía norteamericana y tasa de crecimiento del PNB en México.....	60
Cuadro 3	
Exportaciones globales en América Latina.....	63
Cuadro 4	
Exportaciones de América Latina(a precios corrientes) en áreas seleccionadas 1970-72.....	63
Cuadro 5	
Importaciones norteamericanas de ALALC por valor y volumen.....	64
Cuadro 6	
Efecto compensador del turismo en el déficit de cuenta de mercancías.....	68
Cuadro 7	
México:balanza turística.....	68

VII

páginas

Cuadro 8	
Inversión Pública Federal.....	71
Cuadro 9	
México:transacciones fronterizas.....	86
Cuadro 10	
Industria maquiladora: ubicación de establecimientos	91
Cuadro 11	
Niveles de salario en potenciales o actuales plataformas de exportación.....	94
Cuadro 12	
Mecanismo de consulta México-Estados Unidos.....	125
Cuadro 13	
Grupos de Trabajo del mecanismo de consulta México-Estados Unidos.....	126
Cuadro 14	
Audiencias Legislativas relacionadas con México 1977-1979.....	132

INDICE DE GRATICOS

Gráfico 1

El continuum de "prioridad estatal" de la política exterior norteamericana y la participación de los diversos actores..... 54

Gráfico 2

México y Estados Unidos;tasas de inflación comparadas..... 66

INTRODUCCION

El punto de partida del presente ensayo lo constituye la hipótesis de que los ochenta atestiguarán una lógica doble por lo que hace a las relaciones entre México y Estados Unidos. Por una parte, y al nivel de lo no gubernamental, seguirá y se profundizará el proceso de integración de facto de la economía mexicana a la norteamericana. Por la otra, independientemente de las orientaciones políticas específicas de los gobiernos en turno, puede esperarse al mismo tiempo, 1) el surgimiento de situaciones de conflicto considerables que tenderán a alcanzar a la propia esfera de lo intergubernamental; y 2) la persistencia de una negociación segmentalizada en la que los diversos temas de la relación se manejarán por separado y no como componentes de un proyecto negociador en alguna medida global.

Específicamente, nuestro análisis se centra en la segunda parte de esta proposición. Por lo que hace a la primera, nos limitamos a presentar, como parte del tratamiento que hacemos, en nuestros segundo y tercer capítulos, de algunos de los temas más importantes de la relación bilateral que nos ocupa, diversos datos que nos permiten corroborar el alto grado de integración de facto de la economía mexicana a la norteamericana.

Es éste, de hecho, uno de los más importantes supuestos de nuestro ensayo no probado explícitamente en él. Sin embargo, creemos que la información de que se dispone a partir de las investigaciones desarrolladas sobre esta temática durante la última década permite asumir tal dato con un relativo grado de confianza. Aunque no es ese su objetivo explícito, la información presentada en los capítulos mencionados nos permite leer los distintos fenómenos en ellos estudiados, al menos en parte, como expresiones de procesos más amplios de internacionalización del capital y recomposición a escala mundial del ejército de reserva, comunes al conjunto de las economías capitalistas en el presente momento histórico. Con algunas limitaciones, el análisis realizado tiende a corroborar que al menos en las cuestiones específicas discutidas más ampliamente en el tercer capítulo parece aplicable

el señalamiento de Ruy Mauro Marini, planteado en el curso del análisis de solamente una de ellas:

"La característica esencial de la maquila es la de ser una fase del proceso de producción referida al ciclo de reproducción de un capital individual, que se realiza en un ámbito nacional ajeno a aquél en que dichos ciclos tienen lugar. Esto implica que un determinado factor de producción (en este caso la fuerza de trabajo) es sustraído a la economía dependiente e incorporado a la acumulación capitalista de la economía imperialista, configurando pues, un caso de anexión económica" (1)

Desde este punto de vista, la integración de facto, no sería "... sino la confirmación de las actuales tendencias" (2) . No es por tanto, estrictamente necesario apelar, en esta óptica, a la existencia de "presiones externas" para explicar políticas que coincidirían con las que tales presiones podrían buscar en el caso de que existieran. Muchas veces son razones "internas", la propia "fuerza de las cosas" que suponen los límites de la economía capitalista dependiente en que vivimos, las que obligan a la adopción de medidas de política congruentes con el resultado de la integración de facto. En este sentido, las propias leyes del mercado y la supuesta "soberanía" de nuestros consumidores de medianos y altos ingresos pueden ser factores más importantes que aquéllos desarrollados en este ensayo para anunciar la lenta pero inexorable (al menos mientras nos movamos dentro del marco del modo de producción capitalista) pérdida de significado de la "soberanía económica nacional" . Por ello , lo que

(1) Marini, Ruy Mauro "La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo" en Cuadernos Políticos, Num. 12, México, abril-junio 1977 p 9

(2) Canadá-Estados Unidos-México- Caribe: ¿Hacia la constitución de un bloque económico? en ALAI , 10 de agosto de 1979, p. 261.

pase en el plano de las relaciones no gubernamentales en el que se mueven estas realidades terminará teniendo un impacto considerable en el mediano y largo plazo sobre las características de manejo intergubernamental de las relaciones en las que centramos nuestra atención en el conjunto de este trabajo. La mezcla de conflicto y colaboración que pueda presentarse dentro de algunos años estará indudablemente condicionada por los acontecimientos que tengan lugar en ese nivel de la relación.

Esta última afirmación nos permite regresar a aquella parte de nuestra hipótesis de partida en la que pretendemos centrar nuestra atención: la persistencia de un grado considerable de fricción y conflicto que alcanzará a las relaciones intergubernamentales, por una parte, y el tratamiento segmentalizado de los diversos componentes de la relación, por la otra. Entre las diversas vías de demostración posible de este aserto, el presente ensayo intenta profundizar únicamente en el estudio de algunos de los factores básicamente políticos que afectarán la capacidad de las instancias gubernamentales para "administrar" de manera coherente y totalizadora los desarrollos que tienen lugar en la esfera de lo no gubernamental. Frente a esfuerzos más amplios dirigidos al estudio de las contradicciones y tensiones enraizadas en la historia de la relación y en la naturaleza misma de la estructura de dominación y dependencia en la que ésta se resume, nuestro objetivo es mucho más limitado. De hecho, se centra en el estudio de tal "capacidad de administración" por lo que hace únicamente a una de las instancias partícipes: el gobierno norteamericano. Pretendemos, concretamente, avanzar algunas ideas en torno a factores políticos y burocráticos internos a la sociedad norteamericana que afectan las posibilidades de acción coherente de ese gobierno, con el fin de contribuir a demostrar una parte de las razones de tres puntos que debieran ser obvios a la luz de la experiencia de los últimos cuatro años: 1) ante las razones objetivas de conflicto la "buena voluntad" de los gobiernos no es suficiente; 2) las contradic-

ciones entre las dos formaciones sociales no pueden eliminarse por un simple acto de decisión política; 3) la realidad económica, política y social que priva a ambos lados de la frontera impone límites bastante claros a cualquier esfuerzo de acercamiento que parta de las instancias gubernamentales.

En objetivo de este ensayo es, por tanto, penetrar en esta realidad centrándonos en uno de sus aspectos, normalmente poco estudiado: los mecanismos de formulación de la política exterior norteamericana y el impacto que sobre ellos tiene la gran complejidad que caracteriza a las relaciones entre las economías, las sociedades y los aparatos políticos de ambos lados de la frontera(3). Identificar con mayor claridad a aquellas raíces del conflicto mexicano-norteamericano vinculadas con los arreglos institucionales internos y con la forma de operación del sistema político norteamericano, constituye así nuestro objetivo preciso y limitado. El camino para hacerlo (si se quiere dar un contenido más concreto a la idea presentada antes de la capacidad norteamericana de "administrar" las dimensiones no-gubernamentales de la relación) es el análisis de los alcances del poder negociador norteamericano.

Tal poder es, así, el punto de referencia que hemos elegido de entre los varios focos analíticos alternativos que podrían priorizarse con el fin de anudar la compleja problemática que presentan las relaciones mexicano-norteamericanas.

El centrarnos en la capacidad negociadora del gobierno norteamericano, parte del supuesto de que es imposible considerar que la "lógica económica" en la que pone el acento la primera parte (no demostrada explícitamente por nosotros, según hemos ya señalado) de nuestra hipótesis pueda definir por sí misma la forma concreta del futuro de las relaciones mexicano-norteamericanas. En esta defini--

(3) En este sentido el análisis que se pretende realizar representaría un desarrollo de las ideas que se presentaron someramente en Rizo Ferrat, Carlos "Las relaciones mexicano-norteamericanas y los significados de la 'interdependencia'" en Foro Internacional, Volúmen 19, número 2, El Colegio de México, octubre-diciembre de 1978 pp. 272-287

ción tendrá indudablemente un papel central la capacidad de presión mutua en el plano intergubernamental ya que, a menos que existiera total coincidencia entre ambos gobiernos no solo respecto a los fines que deben perseguir, sino a los medios más idóneos para alcanzarlos, el espacio de la negociación, la presión y los quid pro quos no sólo se mantiene sino que se amplía al incrementarse los nexos que vinculan a ambas economías y sociedades.

Es ésta una verdad que en no pocas ocasiones tiende a perderse en la discusión política y académica sobre las relaciones mexicano-norteamericanas desarrollada en los últimos años y envuelta en mayor o menor medida en la retórica de la "interdependencia" (4), entre ambas formaciones económico- sociales. Es en esta retórica en la que encuentran un peculiar punto común tanto las proyecciones de un futuro nacional cada vez más autónomo e independiente, dominante del lado mexicano, como las de la práctica inevitabilidad de la creación en los próximos años de algún tipo de "Comunidad de América del Norte", subrayadas del otro lado de la frontera.

Introducir una mayor dosis de realismo en este debate podría tal vez ser una de las contribuciones que la temática desarrollada en este ensayo hiciera a áquel debate más general.

Con el fin de aclarar esta posibilidad pasamos ahora a recordar las principales características de la retórica "interdependentista" señalada, subrayando los nexos que tiene con las dos definiciones del futuro de las relaciones mexicano-norteamericanas presentadas líneas más arriba.

(4) Véase IBID

La retórica de la "interdependencia" y sus usos

Al nivel más general (5) el concepto de "interdependencia" hace referencia a las sensibilidades mutuas que se dan entre las economías y las sociedades de los distintos países que integran la "comunidad mundial" y más específicamente el sistema capitalista internacional. En un primer plano de generalidad, "interdependencia" se refiere así al grado en que acontecimientos que tienen lugar en un país determinado afectan a aquellos que se dan en otro (6). Este punto de partida es común tanto a los intentos de aclaración y desarrollo académico del concepto a los que haremos referencia más adelante (7), como a los empleos retóricos del mismo. Estos últimos, sin embargo, permanecen en este primer nivel de análisis.

Tal retórica se dirige tanto a las clases dominantes del resto de los países del sistema capitalista internacional como a los sectores que al interior de Estados Unidos favorecen soluciones de carácter proteccionista y aislacionista para responder a la difícil coyuntura que ese país enfrenta desde fines de los sesenta. Por lo que hace a los primeros, la constante invocación de la "interdependencia", parece haberse transformado, de hecho, en un importante instrumento en el contexto de las negociaciones entre el centro y la periferia del sistema que ha ocupado un plano destacado en la agenda internacional en los últimos años. El sentido de tal empleo puede apreciarse claramente en buen número de intervenciones de representantes norteamericanos en foros internacionales. Típicas en este senti-

(5) Los próximos seis párrafos fueron inicialmente presentados bajo sustancialmente la misma forma en Rico Ferrat, Carlos: La Frontera Mexicano-norteamericana, la retórica de la "interdependencia" y el problema de las asimetrías, ponencia presentada en el I Simposium Nacional sobre Estudios Fronterizos organizado por El Colegio de México y la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Nuevo León. Monterrey, 24 al 27 de enero de 1979. Inédito

(6) Young, Oran R. "Interdependencias in World Politics" en International Journal número 24, Autumn, 1979.

(7) Véase Infra pp. 37-40

do, pueden considerarse las palabras del Ex-Secretario de Estado Asistente para Asuntos Interamericanos, Terence Todman, cuando subrayaba la existencia de "un mundo donde la escasez de alimentos y recursos naturales, así como fuerzas económicas globales que nos afectan a todos, han hecho a todas las naciones crecientemente interdependientes, sin importar sus diferentes sistemas ideológicos o niveles de desarrollo" un mundo cuyos problemas económicos actuales "trascienden las fronteras nacionales" y en el que América Latina y Estados Unidos "se han hecho crecientemente dependientes el uno del otro".

Aun más relevante para nosotros, es la moraleja que extraía de estos hechos:

" En un mundo tan interdependiente como éste -- en un mundo tan complejo, precario -- nuestra única seguridad está en trabajar juntos en un espíritu de igualdad y respeto mutuo, sabiendo que una nación como Estados Unidos es tan dependiente del éxito de nuestros esfuerzos y del respeto y buena voluntad de nuestros vecinos soberanos como ellos lo son de la cooperación de Estados Unidos" (8)

El mensaje resulta bastante claro:pretendiendo negar la existencia de contradicciones y conflictos entre los distintos componentes del sistema capitalista, se intenta subrayar una imagen de organicidad que subraye la importancia de todos los componentes del sistema y de las funciones que cada un cumple para el funcionamiento del conjunto.

El cumplimiento de funciones diferentes por parte de cada una de las economías nacionales en el contexto de una división internacional del trabajo dinámica es saludado como un desarrollo constructivo para el conjunto de los participantes en la misma. Se subraya

(8) Todman, Terence A. "Latin American Development in an Interdependent World" Department of State Bulletin, volumen LXXVII, número 1997, octubre 3, 1977, pp. 440 y 441.

que entre ellos no existe un conflicto de intereses sino una "complementación", una mutualidad de los mismos, llegando incluso en algunos casos a proponerse de manera bastante clara una especificación de los roles que a cada uno correspondería desarrollar.

Por lo que respecta al debate que se da dentro del mismo Estados Unidos la retórica de la "interdependencia" tiene básicamente dos objetivos. En primer lugar, combatir las tendencias aislacionistas y proteccionistas, subrayando: 1) que la continuación de la presencia norteamericana en el resto del mundo es ineludible ya que Estados Unidos también "depende" no solamente de las fuentes de abastecimiento y materias primas extranjeras sino de la "salud" del conjunto de la economía internacional; y 2) que es el libre flujo de las mercancías y los factores de la producción el mejor camino para lograr el mayor grado posible de eficiencia y bienestar para los diversos participantes en la economía internacional.

En segundo término, tal retórica es utilizada para justificar esquemas de "atención prioritaria" para aquellos países que resultan más importantes para el conjunto de una estrategia internacional norteamericana que se basa precisamente en el reconocimiento de estos particulares niveles de "dependencia" de ese país(9). Es concretamente éste uno de los sentidos en los que cobra mayor importancia para el análisis de las relaciones mexicano-norteamericanas(10). Situados ya en este nivel, debe recordarse que si bien tanto el uso del término como el señalamiento de que "Estados Unidos necesita a su vecino"(11), no son totalmente novedosos en el contexto de las rela-

(9) Véase a este respecto, Rico Ferrat, Carlos. "'Interdependencia' y Trilateralismo; orígenes de una estrategia", En Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, número 2-3, CIDE, México, mayo de 1978.

(10) Puede consultarse Rico Ferrat, Carlos: "Las prioridades de la administración Carter y su política hacia México" en: El Economista Mexicano volumen XIII, núm 2, México, marzo-abril de 1979.

(11) Señalamiento de Joseph John Jova al despedirse como embajador norteamericano en México, Excelsior, 4 de febrero de 1977 p.9A

ciones mexicano-norteamericanas(12), sí experimentan notorio incremento a partir del descubrimiento de la "nueva"riqueza petrolera mexicana.

Un trabajo publicado por la Rand Corporation, nos proporciona algunas de las consideraciones que parecen estar en el esfuerzo norteamericano por transformar a la "interdependencia" en una especie de sustituto de la retórica de la "relación especial".

"Habiendo descartado el concepto de la relación especial, y ante la falta de cualquier reemplazo, las acusaciones de dependencia, neocolonialismo, y neoimperialismo se han transformado en una moneda de uso corriente en el reciente discurso político mexicano hacia Estados Unidos. Ante la falta de un concepto de dependencia mutua, México ha subrayado su perspectiva de dependencia unilateral y vulnerabilidad".(13)

Así la referencia a una "interdependencia en América del Norte" que incluyese también a Canadá podría formar parte de la racionalización de una nueva "relación especial" que resolviere algunas anomalías, tales como el que "México nunca ha considerado que su futuro este más en América del Norte que con sus hermanos latinoamericanos, aunque tal vez ésta resulte ser la lección de las experiencias recientes".(14)

Esto resulta aun más claro cuando entramos a considerar las cualidades que asumen las relaciones mexicano-norteamericanas cuando se les ve a la luz de la "retórica de la interdependencia". En buena medida, estas son comunes al significado que se le otorga al término en el nivel global. Así, la "retórica" se limita a constatar la sensibilidades entre economías y sociedades sin entrar nunca en la

(12) Véase por ejemplo el discurso pronunciado por Henry A Kissinger, entonces Secretario de Estado Norteamericano, durante la cena que le ofreció el presidente mexicano el 11 de junio de 1976 en: Secretaria de la Presidencia, Departamento Editorial, 3000 Kilometros de Frontera, México, 1976.

(13) Ronfeldt, David y Sereseres, Caesar, Alternative mechanisms for managing U.S. Mexico Interdependence, The Rand Corporation, Santa Monica, California, mayo 1979, p.9

(14) IBID

consideración del poder o la vulnerabilidad relativa de las políticas gubernamentales. Sobre esta base se le intenta presentar como fuente de "beneficios mutuos", como algo benéfico e inevitable casi por definición. Los intereses de los distintos participantes en la relación no son nunca competitivos, sino "complementarios" y no existen contradicciones entre sus aparatos productivos (15). "Interdependencia" pasa así a querer decir, en palabras del Vicepresidente norteamericano, Mondale: "relación más equilibrada y más profunda, madura", en la que no se dá la "dominación de un país por otro sino la presencia de naciones soberanas que buscan metas comunes" (16). A partir de aquí se señala que "a pesar de las diferencias económicas y a pesar de las contrastantes tradiciones culturales no existen dos naciones en la tierra cuyo presente y futuro estén tan estrechamente entrelazados" (17).

La retórica de la "interdependencia" se transforma así no solo en una forma de encubrir la dominación que se encuentra en la base de las relaciones mexicano-norteamericanas sino en un punto de apoyo del diseño de políticas que pudieran avanzar el objetivo de "entrelazar" en aún mayor medida los destinos de ambos países.)

Esto no debe sorprender si recordamos que el uso retórico del término "interdependencia" es uno de los componentes centrales del proyecto político global en el que la diplomacia norteamericana intenta responder al conjunto de nuevas circunstancias que definen la coyuntura internacional desde fines de los sesenta. Tanto es así que la apelación al mismo ha pasado a incorporarse en un lugar preminente del nuevo consenso que sobre política exterior se desarro-

(15) Así, para el ex-embajador norteamericano en México, Patrick Lucey "Los intereses mexicanos y estadounidenses (no) son incompatibles. Por el contrario, se complementan de manera única." Discurso pronunciado ante el foro de la fundación Cooper Union, Boletín Especial de la Agencia de Comunicación Internacional, Embajada de los EUA en México, Octubre 16, 1978. p. 12.

(16) Discurso pronunciado por el Vicepresidente norteamericano durante su visita a México en enero de 1978 y reproducido en: Department of State Bulletin (marzo) 1978, p.11

(17) Lucey, Op. Cit. p.21

lla desde mediados de la década dentro del "establecimiento" norteamericano. No resulta por tanto extraño que se busque emplearla en el contexto de aquellas relaciones bilaterales relevantes en las que existe un mínimo conjunto de elementos que les permiten referirse a ellas empleando esta retórica. Y, según se subraya en nuestros Capítulos segundo y tercero, la "interdependencia" no es tan solo retórica, sino que cuenta con bases bien reales, en buena medida asociadas con la dominación extranjera sobre la economía y la sociedad mexicanas. En estos términos, lo retórico está en el conjunto de cualidades con que se pretende dotar a estos problemas -- o a sus manifestaciones-- al reunirlos bajo esta denominación.

Pero si en el caso norteamericano no debe sorprender el uso que se hace de la retórica de la "interdependencia", lo que no deja de sorprender es la adopción que del mismo término han hecho diversos representantes mexicanos. En efecto, si en la lógica de los intereses norteamericanos la traducción que a éste nivel se hace del fenómeno de la "interdependencia" tiene un papel que cumplir ¿cuál es la lógica que el mismo empleo tiene en el caso mexicano?

La base de las afirmaciones mexicanas de la interdependencia parece partir fundamentalmente de considerar -o expresar tal convenio- que Estados Unidos "depende" ahora más de México, básicamente por la cuestión del petróleo. No es difícil constatar la funcionalidad de ésta visión en la definición norteamericana de la retórica para la que resulta central la idea de que "es obvio que Estados Unidos necesita de México, como México necesita de Estados Unidos" (18). Básicamente el papel que la apelación a la "interdependencia" parece cumplir por parte de los funcionarios mexicanos que la emplean es el hacer más aceptable para sectores de la opinión pública mexicana frente a los cuales la diplomacia mexicana ha cumplido un papel legitimador de los regímenes de la "revolución institucionalizada" (19) un mayor acercamiento a Estados Unidos. Si la forma en que se manejan algunos de los símbolos centrales de la ideología -

(18) Declaraciones de Patrick J. Lucey, reproducidas en Excelsior, 26 de Oct. de 1977 pag. 22A. Véase también las declaraciones de la entonces adjunta para México, el Caribe y América Central del Secretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Sally Shelton, reproducidas en Proceso, 12 de Diciembre de 1977.

(19) para la presentación clásica de estas ideas véase : Pellicer, Olga México y la Revolución Cubana, El Colegio de México, México, 1972.

de la revolución mexicana -tales como el petróleo- hace necesario también desde el lado mexicano el recurso a nuevas formas retóricas, la "interdependencia" podría ser también empleada para intentar disfrazar otra de las más grandes negaciones que en la práctica ha tenido esa misma ideología : la dependencia externa a la que conduce necesariamente el "modelo de desarrollo" instrumentado por los regímenes que dicen encarnarla.

Así, en un curioso paralelismo con la ideología de los principales inversionistas internacionales, los gobiernos mexicanos parecen intentar justificar estos desarrollos señalando que el problema es - "evitar la dominación extranjera y no las relaciones de colaboración e interdependencia con otras economías nacionales" (20).

Por caminos distintos, los aspectos centrales de esta retórica están detras de las predicciones del futuro de México y de las relaciones mexicano-norteamericanas que se han levantado en los últimos años y que, por otra parte, surgen de definiciones normativas bien distintas. Por un lado, las proyecciones de un futuro cada vez más autónomo e independiente de nuestro país, nueva versión de las posibilidades de desarrollo de un capitalismo básicamente nacional. Por el otro, las imágenes de un futuro de estrecha y armónica colaboración entre los gobiernos mexicano y norteamericano en un proceso carente de fricciones, a través del cual se consolidaría, cada vez en mayor medida, una sola unidad económica y eventualmente política en el conjunto del "subcontinente" norteamericano. Pasaremos ahora a describir las principales características de ambas visiones.

México como potencia capitalista independiente

Son muchas las expresiones que asume la creencia en un futuro independiente y dinámico del capitalismo mexicano. Una somera revisión de la prensa nacional permite encontrar referencias de voceos nacionales e internacionales en las que se presenta a México como "...una nación (en palabras del Secretario de Comercio Exterior

(20) Lovell, Enid Baird. Nacionalismo o interdependencia: las alternativas, Ed. Paidós. Buenos Aires, 1973. p.10

de Suecia) que ya salió del subdesarrollo y (que) pronto se convertirá en una gran potencia..." (21)"destinada (según otro comentarista) a desempeñar un papel importante en la economía mundial en virtud de sus recursos petroleros" (22).

Las últimas seis palabras nos remiten al elemento en el que se basan buena parte de estas proyecciones optimistas que pueden resumirse también a través de unas cuantas notas de prensa. Desde la repetición de notas en este sentido publicadas en otros países de América Latina (23) hasta las declaraciones de funcionarios mexicanos de rango ministerial (24) el petróleo se transforma para la visión dominante en México en el elemento central de --en las palabras editoriales de un influyente diario capitalino (pasando ya al plano de la relación bilateral que nos ocupa en este ensayo) --un "cambio cualitativo de las relaciones México-Estados Unidos" (25).

Aprovechar el poder negociador de nuestros hidrocarburos para lograr concesiones norteamericanas en otros campos es la consideración repetida hasta el cansancio que cobra forma concreta en la idea de una "negociación en paquete", definida por el primer mandatario mexicano a partir de su visita a Washington en febrero de 1977 como base de las negociaciones que habrían de desarrollarse en los años siguientes(26).

(21) "México se convertirá en una gran potencia, señala Jean Olf Carlson", Excelsior, 29 de enero de 1980, p. 23

(22) Bataille, León: "México jugará un papel importante en la economía mundial: les Echos", El Día 31 de enero de 1979.

(23) Pascale, Graziano (Corresponsal). "El crudo limitará la dependencia de México", Excelsior, 17 de octubre de 1978, p. 18A

(24) Véase las declaraciones de José Andrés de Oteyza, Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, en el sentido de que: "los hidrocarburos darán la autodeterminación financiera que logrará eliminar esquemas de imposición de políticas económicas provenientes del exterior y la oportunidad de dar el gran salto adelante", en: Rabelo, Carlos, "El petróleo permitirá eliminar imposiciones políticas externas: Oteyza". Excelsior, 9 de noviembre de 1978, p. 4

(25) Uno más Uno, 17 de febrero de 1979, p. 3

(26) Véase por ejemplo, los comentarios a las declaraciones del Presidente mexicano reproducidas en: "Hidrocarburos: el poder mexicano", Proceso Núm. 119, 4 de diciembre de 1978.

Los supuestos centrales de esta clase de señalamientos son dos. Por una parte, México sería realmente una pieza central en el reacomodo internacional más amplio que es posible percibir en los setentas. Por la otra, los energéticos proporcionarían al gobierno mexicano un poder negociador tan considerable como para garantizar un control nacional prácticamente total sobre este proceso, y más concretamente, sobre el reacomodo de sus más importantes relaciones bilaterales, destacadamente la mantenida con Estados Unidos. La "nueva" riqueza petrolera del país se transforma así en el elemento que destaca prácticamente la totalidad de las evaluaciones de los elementos de presión con que cuenta el gobierno mexicano en sus tratos con el gobierno norteamericano (27). En este campo, parece haber un consenso en el sentido de que "la posesión de reservas de energía obviamente aumenta el poder de una nación" (28).

Los más importantes supuestos que esto plantea (la gran capacidad negociadora que da el petróleo y su potencial empleo como elemento dinamizador de un capitalismo nacional mexicano), pueden, sin embargo, cuestionarse. Por lo que hace al primero, es indudable que dentro de ciertos límites los energéticos pueden incrementar la capacidad de negociación mexicana en el conjunto de las relaciones con el gobierno norteamericano. Sin embargo, parece necesario definir claramente tales límites. Así, en primer lugar, habría que examinar el problema del petróleo a la luz de conceptos tales como "sensibilidad" y "vulnerabilidad" desarrollados en el primer Capítulo de este ensayo, y preguntarse cuál de las dos economías estaría en una mejor posición para desarrollar fuentes y/o mercados alternativos en el caso de una eventual interrupción del intercambio mexicano-norteamericano en este campo. Aún en el caso de que después de tal examen pudiese afirmarse que las "asimetrías" favorecen en este caso a Mé-

(27) Véase, por ejemplo: Ojeda, Mario: "México ante los Estados Unidos en la coyuntura actual", en: Foro Internacional. Vol. XVIII, Núm. 1. Jul/Sept. 1977, Consultese también las declaraciones de Richard J. Barnett en Excelsior, 24 de febrero de 1977

(28) Grayson, George. "Mexico's oil boom", en: Foreign Policy, Núm 29 p. 67

xico, sería necesario, en segundo término, ubicar este tema específico en el contexto del conjunto de la relación. Las vinculaciones entre los diferentes niveles y canales en los que ésta se concreta y, por lo tanto, la necesaria consideración de los patrones de asimetría que se dan en ellos complica en buena medida el problema del poder de negociación que se desprende para México de la posesión del petróleo.

No es difícil, en efecto, pensar que si es relativamente débil en determinada área, el Estado que cuenta con mayor poder en términos globales, llevará a cabo esfuerzos por vincular los distintos niveles de la relación, sobre todo en aquellos casos --como el mexicano-norteamericano-- donde por diversas razones sus componentes se han manejado sobre una base ad-hoc (29). ¿Hasta dónde de el nuevo elemento de negociación --sería la pregunta-- compensa la vulnerabilidad mexicana en el conjunto de temas que conforman el "contexto global" de la relación?

Cuando se les contempla desde este punto de vista, elementos considerados normalmente como puntos a favor de México --el valor no solo económico sino también estratégico de los energéticos, por ejemplo-- tal vez aparezcan como indicadores de un incremento en la vulnerabilidad del gobierno mexicano para adoptar políticas que pudieran afectar en alguna medida considerable a los intereses norteamericanos. Porque ¿hasta dónde tener lo que a ellos les interesa tanto es realmente sinónimo de poder, visto dinámicamente en el conjunto de la relación?

Por lo que hace a la posibilidad de desarrollo de un pujante capitalismo nacional mexicano, quienes lo postulan como una opción viable descuidan también otros elementos tales como:

- 1). El grado que ha alcanzado la integración de facto de la economía mexicana a la norteamericana.

(29) Keohane, Robert y Nye, Joseph. "Introduction: The complex politics of canadian-american interdependence", en: Fox, Annette Baker; Hero, Alfred O. Jr; y Nye, Joseph S. Jr. (Eds) Canada and the United States. Transnational and transgovernmental relations, Columbia University Press, New York 1976.

2) El desarrollo que en México han alcanzado los procesos más amplios de internacionalización del capital y recomposición a esca la mundial del ejército de reserva, presentes a todo lo largo del sistema capitalista.

3) La consolidación de clases y grupos sociales cada vez más poderosos beneficiados por el proceso de desarrollo que ha producido los resultados anteriores y que indudablemente estarían dispuestos a defender sus lineamientos centrales.

Todo va bien: el desarrollo armónico y natural de la "Comunidad de América del Norte"

Centremos ahora la atención en el futuro normativo dominante en algunos círculos norteamericanos donde tiende a prevalecer la idea de una relación entre ambos gobiernos cada vez más complementaria y libre de fricciones. La base de esta argumentación es aún más sencilla y parte del supuesto de que la disponibilidad mexicana de energéticos ofrece los datos básicos de un big deal (30) con Estados Unidos.

Para este tipo de visiones, el desarrollo de alguna forma de "comunidad" en América del Norte, debe ser el resultado "natural" y prácticamente obligado del tipo de realidades que privan en esta área geográfica. Los alcances de estas propuestas van desde la complementación en áreas específicas, por ejemplo, el mercado de la fuerza de trabajo (31) hasta la postulación de los supuestos beneficios de un mercado común de América del Norte.

En realidad, son tan diversos los matices y formas que tales propuestas asumen, que resulta difícil y artificioso agruparlas bajo un solo encabezado. De hecho, si bien parecen estar más cerca de esta idea los sectores más conservadores de la vida política norteamericana, los pronunciamientos a favor de la misma han venido desde prácticamente todos los puntos del espectro ideológico de ese país. Desde la representación republicana en el Senado (32) y el candidato

(30) Hanson's Latin American Letter, Num. 1753, Washington, 21 de octubre de 1978.

(31) Véase, por ejemplo, el trabajo reciente de Clark W. Reynolds, Labor Market Projections for the United States and Mexico and their relevance to current migration controversies. Food Research Institute, Stanford University, 1979 (mimeo)

(32) Rivas Palacio, Raymundo (corresponsal): "Proponen un mercado hemisférico los legisladores republicanos de Estados Unidos", en Uno más uno, primero de agosto de 1979, p. 15

presidencial de ese partido, Ronald Reagan, (33) hasta el gobernador demócrata de California, Edmund G. Brown (34), pasando por instancias como los Comités de Finanzas (35) y de Energía y Recursos Naturales (36) de la Cámara alta norteamericana, las diversas propuestas en este sentido, parecen pasar a integrarse al debate político norteamericano de manera bastante marcada (37).

La mayor integración económica entre lo que el Senador republicano por Nuevo México, Pete Domenici, ha llamado "grandes socios comerciales aislados en un continente" (38), se propone como un mecanismo a través del cual podrían resolverse las principales diferencias entre los países participantes (39). El Presidente de la Dow Chemical, Paul Orefice, concretó así, por ejemplo, los posibles contenidos del Big Deal mexicano-canadiense-norteamericano: "un reconocimiento del problema de Estados Unidos puede guiar a un flujo abierto de petróleo y gas de sus vecinos para crear un país autosuficiente... un reconocimiento de los problemas del pueblo de México puede conducir al libre flujo de la necesitada labor (sic) mexicana dentro de los Estados Unidos (y) un reconocimiento de los problemas agrícolas mexicanos puede llevar a (un) mejor mercado para los productos agrícolas estadounidenses y canadienses" (40).

Ya sea que se agreguen a esto elementos adicionales tales como

(33) Uno más Uno 16 de noviembre de 1979.

(34) "Las diferencias México-Estados Unidos tienen solución: Brown" Uno más Uno, 7 de Julio de 1979, p. 5

(35) "Mercomún entre México, Canadá y Estados Unidos, propone un Comité de Senadores", en: Uno más Uno, 8 de Junio de 1979, p. 14

(36) Riva Palacio, Raymundo. (Corresponsal), "Senadores de Estados Unidos por la Alianza energética con México y Canadá", en: Uno más Uno, 27 de abril de 1979.

(37) De hecho la discusión parece haber rebasado ese nivel, para llegar al menos, a las declaraciones de funcionarios internacionales tales como el Secretario General de la OEA, Alejandro Orfila. Véase los comentarios a declaraciones suyas hechas en Lima, "Pugna la OEA por la integración económica de Estados Unidos, Canadá y México" en: Excelsior, 16 de abril de 1979.

(38) "Mercomún entre México, Canadá y Estados Unidos, propone..." Uno más Uno 8 de junio de 1979, p. 14. Subrayado nuestro

(39) Brown, Op. Cit.

(40) Riva Palacio, Raymundo: "¿Mercomún norteamericano?", en: Uno más Uno, 17 de julio de 1979.

el flujo de tecnología, que se mantenga la idea en sus lineamientos más generales o que se concreten algunos de los sectores en los que la propuesta de libertad comercial podría empezar a implementarse (41), los fundamentos del argumento son siempre bastante sencillos. En la dimensión económica, la revaluación de la teoría de las ventajas comparativas. En la político-ideológica, la apelación directa a la retórica de la "interdependencia" y al carácter "complementario" de los intereses mexicanos y norteamericanos. En lo relativo a la capacidad negociadora de cada uno de los participantes, sería la posesión mexicana de energéticos la que supuestamente garantizase que la experiencia de dominación norteamericana del pasado fuese reemplazada por negociaciones en pie de igualdad en los diversos campos de la relación (42). A cambio de la cooperación mexicana en este campo el gobierno norteamericano estaría dispuesto a otorgar concesiones en otras áreas de la relación (43) que tendería a desarrollarse en un marco de creciente armonía.

No es necesaria demasiada perspicacia para entender que los supuestos centrales de esta proyección aparecen como extremadamente simplistas. Son muchas las razones para que esto sea así. En estas breves páginas nos centraremos en solo una de ellas, la derivada de los innumerables problemas políticos internos que representaría para ambos gobiernos cualquier intento de administrar al nivel inter gubernamental el proceso de creciente integración de facto que caracteriza a las recientes relaciones entre las economías y sociedades mexicana y norteamericana.

Por lo que hace al gobierno mexicano, estos problemas (dificilmente comprensibles para una visión norteamericana que tiende a pro-

(41) De acuerdo a Margaret L. Lawson son textiles y vestido, productos aeroespaciales, concreto, maquinaria agrícola, electrónicos, construcción y petroquímicos, "The northamerican neighborhood", The Christian Science Monitor, 6 de noviembre de 1979.

(42) Ibid.

(43) HILL, Kenneth E. North American Energy: A proposal for a common market between Canada, Mexico and the United States. Blith Eastman Dillon and Co. Inc. New York, 1979. p. 3

yectar la evaluación positiva "interdependentista" resumida líneas arriba como si ésta debiese ser necesariamente compartida por la contraparte mexicana) tienen un componente central: para el Estado mexicano, aceptar abiertamente esta alternativa equivaldría en la práctica a reconocer el fracaso de las metas de independencia y soberanía centrales en el proyecto ideológico de la revolución mexicana (44).

La desfavorable reacción que en diversos círculos mexicanos ha tenido esta idea al hacerse pública, puede servir para ilustrar el alto grado de complejidad política doméstica que deriva de este hecho y que indudablemente limita la capacidad del gobierno de México para asumir abiertamente un proyecto como ese. Conviene recordar algunos de los argumentos presentados para su rechazo por diversos comentaristas asociados en mayor o menor grado al sector público mexicano:

- 1). En realidad no es de un "mercado común" de lo que se está hablando, sino de los primeros pasos en una dirección que llevaría a México a convertirse no en un socio sino en parte de Estados Unidos. En este sentido la propuesta ha sido calificada como una "sofisticada provocación" a México. (45)
- 2). A pesar de las afirmaciones de una actitud comprensiva guiada por la consideración de los problemas de las dos (¿tres?) partes, las propuestas más articuladas en este sentido tienen un fuerte olor a petróleo. En la óptica mexicana más que un amplio esfuerzo de colaboración, estas propuestas aparecen como formas a través de las cuales Estados Unidos pretende ob-

(44) Particularmente interesantes son las declaraciones del entonces Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, Víctor Manzanilla Schaffer, reproducidas en: Ramos, Aurelio: "No debemos integrarnos a un sistema tripartito con Estados Unidos y Canadá, afirma Manzanilla", en: Excelsior, 9 de febrero de 1979.

(45) Declaraciones del entonces Presidente de la Comisión sobre Energéticos de la Cámara de Diputados, Jesús Puente Leyva en: "Provocación el mercocomún que pretende Estados Unidos", en: Excelsior, 19 de abril de 1979.

tener un acceso abierto a los recursos energéticos mexicanos. (46)

3). En relación a las versiones que enfatizan el intercambio de bienes y servicios, éstas aparecen como mecanismos dirigidos al "reciclaje" de los petropesos por medio de una importación mexicana indiscriminada de productos muchas veces innecesarios. (47)

4). El flujo abierto de factores de la producción (por ejemplo mano de obra) no aparece como una posibilidad viable ante la realidad política norteamericana presente y probable al menos en el mediano plazo.

5). La aplicación en la práctica de la teoría de las ventajas comparativas podría llevar a México a especializarse precisamente en los mismos productos de los que intentó escapar durante los últimos 25 años. (48)

6). No existe "complementación" de intereses entre compradores y vendedores. Mas bien la realidad refleja una situación exactamente inversa. (49)

(46) Véase, por ejemplo, Hill, Kenneth E. Op. Cit. Pueden consultarse también el comentario de Herbert E. Meyer en: "Why a North America Common Market wont work-yet", en: Fortune, 10 de septiembre de 1979, p. 118 y el comentario del IPS aparecido en: "La propuesta de Estados Unidos para la creación de un mercado común norteamericano sería inaceptable para México", en: Uno más Uno, 21 de enero de 1980 p. 14.

(47) Véase las declaraciones de Jesús Puentes Leyva a las que se hace referencia en la nota 45

(48) Es ésta una de las preocupaciones que surgen en relación por ejemplo, a la diferencia en la capacidad de la industria de ambos países a la que ha hecho referencia entre otros, el Subsecretario de Comercio Exterior, Héctor Hernández, en Velazquez, Miguel A. "Es imposible el mercomún E.U-México y Canadá", en: Uno más Uno, 31 de agosto de 1979. La heterogeneidad de las economías involucradas sería un dato central para comprender la probabilidad de esa especialización. Véase los comentarios del IPS (nota 46) y Herbert E. Meyer (nota 46).

(49) Este argumento fue desarrollado desde 1956 por el hoy Secretario de Relaciones Exteriores mexicano, Jorge Castañeda en su libro: México y el orden internacional, El Colegio de México, México 1956. Ante propuestas como las revisadas en este inciso cobran nueva vigencia los argumentos resumidos en el capítulo que en esta obra se dedica al tratamiento del Panamericanismo. Véase especialmente las páginas 179-184.

7). No sería la economía mexicana sino las empresas transnacionales norteamericanas las más favorecidas por el proceso perdiéndose cualquier capacidad de control nacional sobre el mismo. (50)

La enumeración de estos argumentos nos recuerda hasta dónde sería difícil el manejo de esta clase de propuesta por parte del gobierno mexicano debido a las propias realidades políticas y económicas de este país. Nos remite también a la consideración de la gran complejidad que el proceso de negociación asumiría en este caso. (51)

Por lo que hace al gobierno norteamericano, los factores más importantes que el proyecto integracionista subestima, y que, sin embargo, es necesario incorporar en cualquier discusión del grado de fricción que pueden alcanzar las relaciones en caso de que se intentase aplicar un proyecto de este estilo estarían en la práctica las mismas que sirven de base a nuestro análisis:

- 1). La gran complejidad de las relaciones mexicano-norteamericanas y, con ella, la existencia de innumerables puntos de potencial fricción.
- 2). El grado en el que fuerzas no gubernamentales pueden afectar las iniciativas que se tomen al nivel de los gobiernos.

(50) Véase al respecto las declaraciones de la diputada y presidenta de la Asociación de Economistas Mexicanas, Lidia Camarena, en: "El proyecto de mercomún con Estados Unidos y Canadá favorece a transnacionales", Uno más Uno, 2 de agosto de 1979. p. 13.

(51) No es necesario que los diversos comentaristas cuya opinión hemos recogido compartan realmente la apreciación del IPS en el sentido de que para nuestro país "el mercado común sellaría una irrevocable situación de dependencia económica, que si bien ya existe disminuiría al máximo la eficiencia de cualquier política defensiva." Op. Cit. Ni siquiera la del analista de Fortune, Herbert E. Meyer quien señala que "Estados Unidos dominaría inevitablemente un mercado común de América del Norte sin importar qué tan cuidadosamente pudiesen elaborarse sus reglas, qué tan suavemente se moviesen sus diplomáticos o qué tan bien se comportasen las economías de los otros miembros." Op. Cit. p. 122. Para el punto que queremos establecer en este momento de nuestro ensayo lo único que es realmente relevante es que al inquirírseles sobre este punto, todos los comentaristas que hemos presentado hayan proporcionado respuestas como las recogidas.

Como puede apreciarse, propuestas como las resumidas en lugar de anunciar un futuro armonioso y libre de fricciones, en realidad abren una compleja problemática que mas allá de la voluntad política de los gobernantes pueda llevar, por efecto de las realidades económicas y políticas de la relación, a un efecto exáctamente opuesto.

Esto coloca de nueva cuenta en el centro de nuestro análisis al problema del poder y del papel que juega en el plano de las relaciones intergubernamentales por lo que hace a la definición de los márgenes de autonomía y los espacios de juego con que cuenta cada uno de los gobiernos y subraya la vinculación de la temática que pretendemos desarrollar en este ensayo con el problema de los futuros probables del país. En efecto, definir claramente la capacidad de negociación norteamericana puede ayudar a aclarar los grados de autonomía con que en la práctica cuenta el gobierno mexicano a partir de la disponibilidad de hidrocarburos. Contribuir a situar este elemento en el contexto del conjunto de los niveles que integran la relación entre las formaciones económico-sociales mexicana y norteamericana, es así uno de los objetivos centrales de estas páginas. A partir de ello podría tal vez estimarse de manera realista el grado de control sobre el futuro con que realmente cuenta el Estado mexicano.

Límites y organización del ejercicio.

Sobre la base de lo hasta aquí señalado podemos ahora explicitar por una parte, los límites de nuestro esfuerzo y, por la otra, describir la forma en la que pensamos abordar la temática propuesta.

Por lo que hace a los primeros es necesario subrayar, desde el inicio mismo de este trabajo, que el presente ensayo no pretende ser un estudio de las relaciones mexicano-norteamericanas. Sus metas son mucho más modestas y se restringen prácticamente a constituir un ejercicio de ordenamiento de algunos de los elementos que sería necesario tener en cuenta para llevar a cabo un estudio más completo de aquella compleja realidad. No pretendemos, que a

partir únicamente de los fenómenos priorizados en este ensayo, sea posible explicar las relaciones mexicano-norteamericanas. Aún más ni siquiera suponemos que tales fenómenos sean los elementos explicativos más importantes si se quiere emprender tal empresa. En el mediano plazo seguramente tendrán una relevancia mayor datos tales como la evolución de la situación energética internacional, etc.

Partimos, sin embargo, de dos supuestos: primero, que una cabal comprensión de la problemática expuesta en estas páginas puede contribuir, si se le ubica en un contexto más amplio, a iluminar algunas de las más relevantes "realidades políticas" de la relación. Segundo, que estos fenómenos han sido incorporados de una manera relativamente poco sistemática en los análisis de las relaciones mexicano-norteamericanas desarrollados en nuestros centros académicos.

Un segundo género de límites resulta también importante. No nos ha parecido necesario entrar en la discusión y definición específica de los usos que el gobierno norteamericano pudiera darle a la capacidad de articulación de una política coherente en la que se centra nuestro análisis. Baste señalar que estos irían desde la posibilidad de emprender una negociación global en una línea mínima de confiabilidad para el gobierno mexicano, hasta la de definir una política de vinculaciones (linkage politics) orientada a presionar en los temas en los que el gobierno norteamericano tiene mayor capacidad de negociación con el fin de obtener concesiones en otros donde aquélla es menor.

Así, desde la perspectiva de los negociadores mexicanos, la temática desarrollada en este ensayo podría tener varias lecturas. La primera, como un intento de definir hasta donde el gobierno norteamericano sería un socio confiable en un intento de negociación "en paquete", si se quisiera enfatizar el lado "positivo" de esta problemática. La segunda, como una evaluación de hasta dónde aquél representa una contraparte negociadora formidable que pudiese dar vuelta a la propia lógica del paquete en su propio beneficio, si deseamos, por el contrario, acentuar las potencialidades negativas.

De hecho este ensayo no aborda el problema central de si es conveniente o no para el gobierno mexicano que exista una mayor coherencia en la aplicación de la política norteamericana frente a él. Esta ambigüedad nos ofrece un pie excelente para aclarar, antes de seguir adelante, otra de las limitaciones de partida de este ensayo: el que se postule como el futuro más probable de las relaciones mexicano-norteamericanas en los ochenta una integración de facto en lo económico acompañada de un considerable grado de conflicto en lo gubernamental, no quiere decir que consideremos tal desarrollo como positivo. Por el contrario, pretendemos contribuir a explicitar claramente los cambios necesarios si se desea construir un futuro alternativo. Sin embargo, solo recorreremos dos de los cuatro pasos centrales que sería necesario dar para enfrentar cabalmente esta problemática: comprensión de las realidades de la relación, determinación de sus tendencias previsibles, articulación de las opciones reales con que se cuenta y, por último, definición de la estrategia y la táctica necesaria para alcanzar el futuro preferido.

Por lo que se refiere a su organización, este ensayo se divide en cuatro capítulos. En el primero presentamos el marco conceptual que nos orienta a lo largo de todo el trabajo abordando las necesidades metodológicas que nos impone nuestro énfasis en la capacidad de negociación gubernamental norteamericana. Tres son los requisitos centrales que se pretende cubrir en su desarrollo. En una primera instancia, la distinción entre los diversos planos a través de los cuales se dan las relaciones entre diversas formaciones económico-sociales. Posteriormente la delimitación de algunos nexos posibles entre estos distintos niveles. Por último la evaluación de la capacidad de las esferas gubernamentales para controlar y "administrar" lo que sucede en los otros planos. Tres son también los conceptos centrales que discutimos: "sensibilidad", "vulnerabilidad" y "control". Alrededor de cada uno de ellos organizamos la presentación del resto de los capítulos en los que se busca ubicar en un contexto más concreto, las definiciones analíticas presentadas, haciéndolas más relevantes para la discusión de la relación bilateral que nos ocupa.

Así, el segundo y el tercer capítulos, situados al nivel de las

relaciones entre economías y sociedades, intentan determinar hasta dónde existen asimetrías en la relación México-Estados Unidos que pu diesen dar origen a vulnerabilidades del lado mexicano susceptibles de ser empleados por el gobierno norteamericano como instrumento de presión o cartas de negociación frente a su contraparte mexicana. Siguiendo el esquema de organización presentado en el primer capítulo lo articulamos la discusión alrededor de los conceptos de "sensibilidad" y "vulnerabilidad".

En esta óptica, nuestro segundo capítulo intenta analizar hasta dónde son "sensibles" a lo que sucede en la otra parte de la relación los "acontecimientos" que tienen lugar ya sea en México o ya en Estados Unidos. Del lado mexicano, centramos nuestra atención en algunos indicadores basicos tanto a nivel de la actividad económica nacional, como de los principales nexos por los que tal nivel se articula con los "eventos" que tienen lugar en Estados Unidos. Por lo que hace a este país, luego de un breve recuento de algunos datos económicos paralelos, introducimos en el análisis una dimensión adicional. Esta es la proporcionada por la "sensibilidad" norteamericana frente a eventos que rebasan el plano económico y se sitúan en el nivel de la vida económica y social de México.

Frente a esto, el tercer capítulo intenta desarrollar una discusión algo más detallada de las vulnerabilidades de ambos participantes en dos campos que tomamos como ejemplo: la relación fronteriza y la cuestión de los trabajadores migratorios mexicanos. En aras del mayor nivel posible de sistematización, corremos el riesgo de ser esquemáticos en la presentación de estos problemas, por lo que resulta imperativo el logro de la mayor claridad posible en torno a los criterios que orientan nuestro análisis. Es el propio objetivo global de nuestro ensayo el que nos permite introducir un primer elemento ordenador de los muy numerosos fenómenos y temas que definen estas áreas de la relación, así como de aquellos aspectos de las mismas relevantes para nuestro análisis. En uno y otro caso se enfatiza el tratamiento de la problemática de que se trate, tan sólo en tanto afecta la capacidad de negociación del gobierno norteamericano, eje central de nuestro análisis.

A través del ejercicio de sistematización desarrollado a lo largo de este capítulo pretendemos sentar las bases para el estudio de la instancia gubernamental que llevamos a cabo en el cuarto. En él se presentan algunas consideraciones vinculadas con dos problemas: 1) la organización política-burocrática de ese gobierno en tanto afecta su capacidad de definir una política articulada y coherente frente a México, y 2) la vinculación existente entre los conflictos que se presentan en este nivel y aquellos otros que se dan en el seno mismo de la vida económica y social norteamericana. El tema dominante a lo largo de todo este capítulo es el de la gran complejidad que al interior mismo de Estados Unidos adquieren los principales temas de la agenda de negociación mexicano-norteamericana. A partir de ese elemento subrayamos las complicaciones que para el gobierno de Estados Unidos presenta el intento de "controlar" y "administrar" a este nivel los prerequisites del poder gubernamental a cuyo estudio dedicamos los dos capítulos anteriores.

La última parte de nuestro ensayo se destina a la presentación de las principales conclusiones que surgen del argumento desarrollado. Dos son los temas centrales que permiten organizar su exposición. El primero parte de la constatación hecha en el último capítulo, para entrar en el tratamiento de un segundo tipo de complejidad, emana da en este caso de la vinculación de facto que existe entre los principales temas de la agenda. Esta constatación nos da pie para subrayar que a pesar de la existencia de tales nexos de facto, la gran complejidad de las relaciones entre economías y sociedades haría relativamente costoso para el gobierno norteamericano el intentar una vinculación paralela al nivel de lo gubernamental, con objetivos de negociación basados en una política de articulación entre los temas .

Esto nos lleva al segundo hilo ordenador de nuestras conclusiones, vinculado con uno de los criterios de análisis desarrollados en el primer capítulo del ensayo: los problemas de la "prioridad estatal" relativa de una temática o una relación específica, como elemento central de definición de la potencialidad del aparato gubernamental norteamericano para acercarse al objetivo de la acción unitaria y racional de todos sus componentes. Después de constatar la "prioridad

relativa media" que para los órganos centrales del gobierno norteamericano tiene actualmente la relación con México, revisamos algunos posibles desarrollos frente a los cuales la capacidad latente de presión y negociación por parte de ese gobierno puede (ante situaciones que llevasen a un incremento en los niveles de "prioridad estatal" de las cuestiones mexicanas en Washington) concretarse en la práctica. Esto nos parece poco probable, al menos en la óptica "positiva" del "socio confiable" por lo que terminamos señalando que no parece posible prever en las circunstancias actuales una acción coordinada y coherente por parte del gobierno norteamericano frente a México. Por lo que hace a la posibilidad de una lectura "negativa" no parece en este momento existir una clara necesidad de hacer un uso pleno y articulado de la capacidad de presión sobre el gobierno mexicano de la que gozan los órganos centrales del poder público norteamericano. Sin embargo esto puede variar ante cambios ya fuese en la línea misma de política interna o internacional del gobierno de México, o ya en la propia situación internacional o en la percepción que de la misma tenga quien asuma el control del poder ejecutivo de ese país en los próximos meses.

CAPITULO I

UN BOSQUEJO DE MARCO CONCEPTUAL

De acuerdo con lo señalado en nuestra Introducción, este primer capítulo intenta presentar los elementos fundamentales del marco conceptual en el que pretendemos movernos a lo largo de este trabajo. No intenta, de manera alguna, constituir una propuesta "teórica". Por el contrario, se limita a hacer una revisión de algunas contribuciones recientes al estudio de las llamadas relaciones internacionales para precisar las ideas alrededor de cada una de las cuales se pretende organizar los capítulos restantes.

A partir del concepto de "sensibilidad" ya presentado al discutir la retórica de la "interdependencia", desarrollamos los de "vulnerabilidad" y "control" que nos permitirán pasar, a lo largo del ensayo, de la discusión de las "asimetrías" imperantes en la esfera no gubernamental de la relación al punto central de nuestro interés: la capacidad negociadora de uno de los gobiernos. Con el fin de presentar de la manera más clara posible el contenido y las derivaciones de nuestros conceptos guía, el capítulo se divide en dos partes: la primera, dirigida, fundamentalmente a la aclaración de lo que entendemos por "sensibilidad" y "vulnerabilidad", si bien proporciona también las bases de nuestra consideración del poder gubernamental, introduciendo en sus últimas páginas la noción de "control gubernamental"; la segunda entra con mayor cuidado en el estudio de los elementos que podrían ayudar a definir con precisión los alcances de tal control sobre los canales no gubernamentales de relación en un momento dado. Así, en sus dos pasos este capítulo propone, por una parte, un enfoque para el estudio de las condiciones objetivas sobre las que se basa la acción gubernamental, y por la otra, un acercamiento a los múltiples elementos que definen la lógica de los procesos de formulación de la política exterior norteamericana.

Con el fin de aclarar los elementos centrales que orientan nuestra discusión, parece conveniente explicitar algunas de las necesidades que nos impone nuestro énfasis en el poder negociador gubernamental norteamericano:

- 1). La necesidad de partida se resume en la distinción entre los diversos canales y niveles en los que se dan las relaciones entre distintas formaciones economico-sociales. Una primera separación estaría dada por las relaciones entre Estados y aquellos otros que se dan entre sociedades civiles (relaciones entre economías, relaciones entre clases y grupos sociales) en el plano tanto político como económico.
- 2). Establecer esta distinción implica definir y mantener al propio tiempo una clara distinción analítica entre gobierno, Estado y Nación. Nuestro centro de atención no son las relaciones entre "México" y "Estados Unidos" sino entre los gobiernos norteamericano y mexicano.
- 3). Esto implica también, una serie de restricciones en el uso corriente del lenguaje que normalmente acompaña a los análisis de las relaciones internacionales. Así, por ejemplo, se introduce un elemento de concreción en la distinción de los intereses "nacionales", al subrayar para cada caso específico el interés del Estado involucrado, que no tiene una necesaria identidad con el de todas las diversas clases y grupos sociales que integran la Nación. Esto no quiere decir otra cosa sino que, al igual que en el plano doméstico, en el de la política exterior hay acciones que tienen consecuencias distintas (mas aún, contradictorias) para clases y grupos sociales diferentes.
- 4). La última y central necesidad de nuestro enfoque, es la definición clara de las vinculaciones que se dan entre tales diferentes niveles y específicamente, de la forma en que las relaciones entre sociedades y economías tienen un im-

pacto en la capacidad de gestión y administración gubernamental. Particularmente importantes a este respecto, son las vías de separación y vinculación entre la política exterior y la política interna.

En este esfuerzo por distinguir analíticamente, por una parte, los diversos niveles del todo integrado que constituyen las relaciones mexicano-norteamericanas y por la otra las vinculaciones existentes entre ellas, una revisión de los trabajos producidos durante la década pasada tanto en América Latina como en Estados Unidos alrededor de la política exterior de este último país, proporciona elementos útiles y relevantes (1). En este sentido, el marco teórico aquí resumido, se nutre de los esfuerzos de diálogo y enriquecimiento mutuo que pueden percibirse en la literatura producida en el continente alrededor de la temática de las relaciones interamericanas y, en general, del estudio de las llamadas relaciones internacionales. Aclaremos, por tanto, cuáles han sido los objetivos de ese diálogo.

Del lado norteamericano (2) puede encontrarse una tendencia a definir y relevar lo que podríamos llamar "límites estructurales"

(1) Véase Rico F., Carlos: Enfoques dominantes en Estados Unidos y América Latina para el estudio de la política exterior norteamericana, CIDE, México, 1980 (Mimeo, versión preliminar).

(2) Véase por ejemplo, además de la literatura sobre "relaciones transnacionales" y problemas de la "interdependencia" a la que hacemos referencia mas adelante (nota 22) el material reunido en: Fagen, Richard (Ed.) Capitalism and the State in U.S. Latin American Relations, Stanford University Press, Stanford California 1979; especialmente interesantes a este respecto son los trabajos de Ira -- Katznelson y Kenneth Prewitt, "Constitutionalism, class and the limits of choice in U.S. foreign policy", Alan Wolfe y Jerry Sanders: "Resurgent cold war ideology: the case of the Committee on the Present Danger" y Earl C. Ravenal: "Foreign policy made difficult: a comment on Wolfe and Sanders". Es también interesante consultar el trabajo de Abraham Lowenthal: "El análisis de los impactos nacionales de la política latinoamericana de la Administración Carter: Algunas observaciones iniciales", en: Cuadernos Semestrales de Estados Unidos Perspectiva Latinoamericana Núm. 5, CIDE, México, abril de 1979.

que en el plano económico, político y social encuentra el juego político interno como instancia de definición de la política exterior norteamericana. Desde el estudio de la distribución del poder mundial hasta la consideración de las limitaciones que la crisis económica internacional, impone a la conducción de la política exterior norteamericana puede constatarse el nuevo énfasis que los enfoques macro (3) empiezan a cobrar en la literatura norteamericana, después de un predominio casi total de los estudios de "política burocrática" (4).

(3) En relación a la diferencia entre enfoques "macro" y "micro" de la política internacional, la referencia clásica sería: Singer, J. David: "The level of analysis problem in international relations" en: Rosenau, James N. (Ed.) International Politics and Foreign Policy. A reader in research and theory, Segunda Edición, The Free Press, New York, 1979.

(4) Las referencias obligadas en este punto serían al menos: Allison, Graham T. Essence of decision Explaining the Cuban missile crisis, Little Brown and Co., Boston 1971, y Halperin, Morton H. Bureaucratic politics and Foreign policy. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1974. Para la aplicación a las relaciones interamericanas de este paradigma, pueden consultarse algunos de los trabajos reunidos en: Cotler, Julio y Fagen, Richard (Eds.) Latin America and the United States: the changing political realities Stanford University Press, Stanford, California, 1974. De especial relevancia serían los trabajos de Ernest R. May "The Bureaucratic Politics Approach: U.S. Argentine relations, 1942-47", Christopher, Mitchel: "Dominance and Fragmentation in U.S. Latin American Policy" y Abraham F. Lowenthal: "'Liberal', 'Radical' and 'Bureaucratic' perspectives on U.S. Latin American Policy: The Alliance for Progress in Retrospect". En el mismo sentido, puede también consultarse de éste último autor: The Dominican Intervention, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1972.

Del lado latinoamericano (5), por otra parte el esfuerzo se ha centrado básicamente en rescatar la importancia de la consideración de la política interna para el estudio de la política exterior de la primera potencia capitalista. Es decir, el proceso ha sido exactamente el inverso, de enfoques básicamente "macro" al estudio de los fenómenos en mayor medida "micro". Desde una óptica enraizada en el estudio de la economía política de la relación entre la mayor economía capitalista del mundo y las dependientes economías latinoamericanas se ha buscado: 1) distinguir analíticamente los diversos niveles a partir de los cuales cobran concreción tales relaciones y 2) intentar, para explicar hechos concretos, adentrarse en la forma de operación del sistema político norteamericano asumiendo la existencia de pugnas y enfrentamientos entre los diversos aparatos estatales de ese país.

Sin pretender que más allá del enriquecimiento mutuo que esto representa pueda llegar a darse una verdadera síntesis de perspectivas (las diferencias epistemológicas que se encuentran en la base de los enfoques dominantes en América Latina y Estados Unidos se antojan demasiado grandes) (6) en este ensayo pretendemos partir de las más interesantes aportaciones que han permitido ese intento de avance en sentidos complementarios.

Traduciendo el objetivo de nuestro ejercicio que presentamos anteriormente, puede señalarse que lo que intentamos hacer es incluir en un enfoque "estructural" la problemática del estudio de los mecanismos de la formulación de la política exterior norteamericana. El intento de enriquecer el enfoque mediante la incorporación de la información aportada por los estudios norteamericanos centrados en la problemática "micro" (7) deberá partir por tanto de las condiciones objetivas que privan en la relación bilateral que pretendemos estudiar. Si quisieramos hacer una evaluación completa de las mismas sería necesario empezar por subrayar el carácter capitalista tanto de ambas economías como de ambos Estados, destacando las impli-

(5) Algunas de las más interesantes aportaciones en ese sentido pueden encontrarse en Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, números 1, 5 y 6 (primer semestre de 1977)

caciones de este hecho central para de ahí partir al estudio del resto de las principales realidades que marcan la relación y que Mario Ojeda resume en cuatro características estructurales de la misma: contigüedad territorial, asimetría de poder, dependencia económica y tecnológica de México respecto de los Estados Unidos e influencia cultural de Estados Unidos en México (8). El objetivo de nuestro ensayo nos obliga a priorizar entre estos elementos centran-donos en uno solo de ellos (la asimetría de poder) y dando como su-puestos el resto.

Con estos fines limitados, nuestra revisión de las condiciones objetivas sobre las que se basa la capacidad de negociación del go-bierno norteamericano parte de una aportación que ha contribuido a la revisión de los enfoques dominantes en los estudios político nor-teamericanos a través del examen de dos temáticas complementarias: las llamadas relaciones transnacionales y la problemática de la "interde-pendencia".

Poder e "interdependencia"

...Cont. y primero y segundo semestres de 1979). Particularmente re-levantes para nuestro argumento serían los siguientes trabajos:

Maira, Luis: "Estados Unidos-América Latina: ¿perspectivas de cambio bajo la Administración Carter?, en Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: pers-pectiva Latinoamericana No.1, 1er. Semestre de 1977 .

Maira, Luis y Rico, Carlos: "La Política Latinoamericana de la Administra-ción Carter, un primer recuento" , en Cuadernos Semestrales de Estados Uni-dos: perspectiva latinoamericana, No.5. Primer Semestre de 1979.

Gorostiaga, Xabier: "Las relaciones Estados Unidos-Panamá bajo la Administra-ción Carter" en Cuadernos Semestrales de E.U.; perspectiva latinoamericana No. 6 segundo semestre de 1979.

Borón, Atilio y Selser, Gregorio: " Las relaciones Argentino-norteamericanas bajo la Administración Carter", en Cuadernos Semestrales... No. 6. 2o. Sem. de 1979.

Somavía, Juan y Valdés, Juan Gabriel: " Las relaciones entre los gobiernos de Estados Unidos y Chile en el marco de la política de los derechos humanos" , en Cuadernos Semestrales...No.6. 2o. Semestre de 1979.

Quijano, José Manuel y Waksman, Guillermo: " Las relaciones Uruguay-Estados Unidos en 1977-1979", en Cuadernos Semestrales ... No. 6. 2o. Sem. 1979.

(6) Pico F. Carlos: Enfoques...

(7) Véase nota 3.

(8) Ojeda, Mario " Panorama general (de las) cuestiones claves en las relaciones México-Estados Unidos", en Foro Internacional, Vol. XIX, No.2. Oct.-Dic. 1978 En presentaciones más recientes el profesor Ojeda ha eliminado el cuarto de estos elementos.

La relevancia de esta literatura para nuestro objetivo parte del cuestionamiento de los supuestos de reciprocidad y relativo equilibrio que, en su versión retórica, acompañan al concepto de "interdependencia" (9). Los mejores análisis hechos en este campo subrayan que, en situaciones de desigualdad entre los distintos participantes, los fenómenos a que normalmente hace referencia la retórica de la "interdependencia" pueden convertirse en mecanismos de reproducción y ampliación de tales desigualdades.

Es necesario, sin embargo señalar desde un primer momento sus limitaciones más importantes. En primer término la crítica de la retórica de la "interdependencia" que hacen estos analistas no parte (¿será necesario aclararlo?) de la perspectiva teórica o metodológica - común a los diversos empleos de la categoría de dependencia desarrollada desde fines de los sesenta en nuestra región. Si bien es cierto que algunos de estos análisis se acercan bastante a las versiones de la "dependencia" elaboradas en América Latina que subrayan los aspectos "externos" del mismo fenómeno, los límites del enfoque desarrollado son bastante marcados. En general se restringe simplemente a destacar la vinculación "interdependencia" - poder, cuestionando en consecuencia los supuestos beneficios mutuos que de acuerdo con la retórica surgirían natural y necesariamente de tal "interdependencia" al menos en lo que a poder de negociación se refiere.

Incluir en nuestro análisis la categoría de dependencia considerada como una condicionante estructural de las economías de la periferia del sistema capitalista, ampliaría indudablemente nuestra capacidad de aprehender el fenómeno que nos interesa. Así, no solo podríamos aclarar el sentido normalmente unidireccional en el que tales economías periféricas están condicionadas por la dinámica y expansión de las centrales (10), sino que vincularíamos el cumplimiento de funciones diferenciadas por cada una de ellas, no con la "eficiencia" del

(9) Véase supra pp. 6A12 Estos aspectos del marco conceptual que nos orientan fueron desarrollados inicialmente en Rico F, Carlos La Frontera... Op.Cit. la forma de presentación es también sustancialmente la misma.

(10) Dos Santos, Theotonio, "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina", en, Jaguaribe, Helio, et.al. La dependencia político-económica de América Latina, Siglo XXI, Editores, México.

conjunto sino con el atraso de unas y el dinamismo de otras. Tal categoría nos permitiría también centrar la atención en la estructura de dominación interna vinculada con el cumplimiento de esa función así como en la articulación de los grupos dominantes en centro y periferia. Para los objetivos de este ensayo no resulta, sin embargo, indispensable entrar a la consideración de este segundo nivel. Ello es así porque el centro de nuestra atención se sitúa al nivel estricto de las relaciones entre gobiernos y no al de las relaciones entre clases y grupos sociales a que necesariamente remite el análisis de la dependencia (11)

Esto resulta aún más claro si recordamos que nuestro interés está en la definición del poder de negociación de uno de esos gobiernos : el norteamericano, punto a su vez clave en las aportaciones más centrales que nos orientan ⁽¹²⁾. A través del estudio de la vinculación entre "interdependencia" y poder , puede de esta manera enfocarse , así sea parcialmente , -esto es, eludiendo el propio contenido de clase de la soberanía- el problema de la incidencia de los fenómenos estudiados sobre la capacidad de control de las estructuras políticas nacionales sobre el futuro del país. En este sentido tal literatura ofrece una serie de conceptos que independientemente de su ambigüedad de significados y empleos en el lenguaje diario pueden tener una aplicación operativa bastante precisa, al menos por lo que hace al problema del poder. Un uso claro y preciso de los mismos no parece estar necesariamente en contradicción con afirmaciones de sabor básicamente dependtista: como la que subraya: que "... las relaciones internacionales son relaciones asimétricas entre sociedades que se encuentran en diferentes estadios de desarrollo y que tienen como resultado situaciones-

(11) Como ejemplos de aproximaciones diversas a esta temática pueden consultarse : Marini, Ruy Mauro : Subdesarrollo y revolución , Siglo XXI, Editores. México, Cardoso, Fernando y Enzo, Faletto : Dependencia y Desarrollo en América Latina, Siglo XXI Editores, 4a. Ed. 1971. Entre los intentos de aplicación al caso mexicano, de este enfoque pueden consultarse, Meyer, Lorenzo : "Cambio político y dependencia" Foro Internacional, No.50, El Colegio de México. Entre otras lecciones, la lectura de estos trabajos puede aclarar que también el concepto de dependencia puede tener varios significados y usos.

(12) Véase el más reciente libro de Keohane y Nye: Power and Interdependence, World Politics in transition , Little Brown and Co. Boston, 1977.

de subordinación y supra-ordinación recíprocamente condicionadas " (13).

Con el fin de precisar la utilidad de los conceptos desarrollados en estos trabajos, es necesario regresar a las necesidades metodológicas de nuestro ensayo, planteadas anteriormente, y establecer una primera distinción por lo que se refiere a las vinculaciones entre sociedades y economías de una parte, y los efectos que ellas tienen entre gobiernos, por la otra. Para ello resulta de clara utilidad la clasificación que desarrollaron Robert Keohane y Joseph Nye Jr. (autores que harían en el curso de los 70's una de las aportaciones más estimulantes a la literatura "interdependentista") en sus primeras obras. - (14).

A partir de sus estudios sobre el tema de las "relaciones transnacionales" (15) estos autores han clasificado básicamente en tres los niveles y canales de contacto entre formaciones económico--sociales :
1) relaciones transnacionales en las que al menos uno de los participantes es una entidad no gubernamental. 2) relaciones transgubernamentales serían aquellas que se dan entre gobiernos en las que las entidades interactuantes no serían los órganos centrales de los mismos, ni aquellas instancias (secretarías o ministerios de relaciones exteriores) específicamente encargadas de la conducción de política exterior
3) relaciones intergubernamentales en las que los participantes serían los órganos centrales de los gobiernos partícipes.

Expresado en estos términos, el objetivo de nuestro ensayo podría resumirse como la definición de cómo al nivel de las relaciones inter gubernamentales, la capacidad negociadora de uno de los gobiernos -partícipes es afectada por lo que sucede en los niveles transnacional y, en menor medida, transgubernamental. Esta clarificación terminológica

(13) Torres Rivas, Edelberto "Commentary on Pellicer de Brody" en Cotler y Fagen, Op. Cit.

(14) Particularmente relevantes para nuestro objetivo son, en primer término la introducción y la conclusión escritas para Keohane, Robert y Nye, Joseph Jr. (eds.) Transnational relations and world politics, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1971, y, en segundo término, Keohane, Robert y Nye, Joseph Jr. "Transgovernmental relations and international organizations", World Politics, Vol. XXVI, Otoño de 1974.

(15) En lo que por otra parte no han estado solos. Como ejercicio introductorio a esta literatura pueden consultarse los trabajos reunidos en Keohane y Nye : "Transnational Relations." Op. Cit. y el número correspondiente a Julio de 1976 (Vol. 52 No. 3) de International Affairs (Londres) en éste último caso puede ser especialmente útil el artículo de Susan Strange : "The study of transnational relations"

gica sería la primera aportación de la literatura que estamos revisando.

Pasemos ahora a ver la forma en que estos autores abordan el estudio de los efectos que las desigualdades entre los diversos participantes de una situación de "interdependencia" tienen sobre la capacidad de negociación de cada uno de sus gobiernos. La premisa central lo constituye la evaluación de las asimetrías presentes en tal relación a través fundamentalmente de dos criterios : en primer lugar, la existencia de un mayor o menor número de alternativas para cada una de las partes y, en segundo término, el costo que para cada uno de los participantes tendría la desaparición del tipo de nexos de que se trata. A la noción de "sensibilidad" que revisáramos al discutir la "retórica de la interdependencia" se agrega así en este caso, la de "vulnerabilidad"; es más vulnerable aquella parte de la relación que cuente con menor número de alternativas frente a ella y para la que sea al mismo tiempo mayor el costo de dar por terminada la vinculación. Joseph S Nye Jr. aclara el problema de la siguiente manera:

"Sensibilidad significa estar expuesto a efectos costosos impuestos desde el exterior en una situación dada - en otras palabras, antes de que haya sido diseñada - cualquier política para intentar cambiar la situación. Vulnerabilidad significa el estar expuestos de manera continua a efectos costosos impuestos desde el exterior, aun después de que se han hecho esfuerzos para alterar la situación o escapar de ella". (16)

El ejemplo más citado como demostración de la "dependencia" de Estados Unidos frente al exterior -el grado en el que la economía norteamericana depende de la importación de determinados bienes o materias primas - permite ilustrar algunos puntos relevantes para nuestra discusión. (17). Así, tendría que hacerse una primera distinción en este campo, por el lado de las importaciones, entre aquellas que tienen en su origen la inexistencia de un bien determinado

(16) Nye, Joseph S. Jr.: "Independence and Interdependence", en Foreign Policy, Num. 22, primavera de 1976, p.133.

(17) Véase Waltz, Kenneth N.: "The Myth of National Interdependence" en Kindleberger, Charles The International Corporation, The M.I.T. Press Cambridge Mass. 1970, pp 211-212

o la prácticamente total imposibilidad de su producción en el territorio nacional y aquellas otras que tienen en su base consideraciones de precio o de costo.

Así, puede pensarse que en la primera de estas situaciones la economía del país de que se trate es más vulnerable que en la segunda, en donde las opciones con las que cuenta ^{con} mayores. Esto no quiere decir que el optar por fuentes de abastecimiento más costosas o menos eficientes no implique un costo, fundamentalmente económico en este caso. Lo que sí señala, sin embargo, es que el que la economía norteamericana "dependa" de la importación de un producto determinado en un momento dado, no indica necesariamente una gran vulnerabilidad de ese país a una interrupción de sus suministros, al menos en el mediano plazo.

Un segundo elemento a considerar es el número de proveedores con que cuenta el país para el producto de que se trate y el tipo de relaciones que tenga con cada uno de ellos. En tercer lugar, y por lo que hace ya al costo de terminar la relación debe anotarse la propia posición de los proveedores para los que puede resultar más difícil que para el consumidor la interrupción del intercambio. La importancia económica y estratégica del uso al que se destine el bien importado y la existencia de substitutos son factores adicionales a considerar. Lo es también la capacidad (a través, por ejemplo del desarrollo de "reservas estratégicas") para soportar la interrupción de los suministros durante un tiempo mayor que el de los proveedores, que también "dependen" de ello.

A partir de todo lo señalado puede constatarse que "la vulnerabilidad es una cuestión de grado y varía con los costos y el tiempo que implica el desarrollar alternativas" (18). Así, por ejemplo, si el costo económico en que se incurre al dejar las fuentes más baratas de la materia de que se trate, es tolerable y el proceso de sustitución de proveedores relativamente fácil, la "vulnerabilidad" del país con sumidor del mismo no alcanzará los niveles de su "sensibilidad".

A través de este ejemplo puede apreciarse la forma en que el enfoque que resumido llevaría a cabo la evaluación del grado de "dependencia"

(18) Nye, Joseph S. Jr. Op.Cit. p. 134

de cada uno de los participantes y, por lo tanto, del nivel de asimetría de la relación. Si el aumento en los costos de la ruptura de la relación particular se toma como un indicador del grado de dependencia relativa, la posición asimétrica que en el seno de la misma guardan los distintos participantes se destaca claramente. Es esta, sin duda, una de las mayores paradojas que pueden encontrarse al nivel de la "racionalidad" de operación del capitalismo dependiente. De tales asimetrías se desprendería a su vez, ya no la sensibilidad, sino la vulnerabilidad de la economía y la sociedad nacionales frente a acontecimientos que tengan lugar en la contraparte que se esté analizando.

Pasando así al nivel de las relaciones intergubernamentales, la evaluación de las desigualdades en la capacidad de negociación de los participantes parte de la percepción de las asimetrías que caracterizan las formas de vinculación entre sociedades y economías que se encuentra en la base de la relación que se pretende analizar. Sin embargo, aquí es necesario agregar un nuevo elemento: el grado de control que cada uno de los gobiernos de que se trate puede ejercer sobre los diversos mecanismos en los que se concreta el conjunto de nexos.

La diferencia en la capacidad de control directo del gobierno de Estados Unidos por lo que hace a las operaciones de las empresas transnacionales norteamericanas y a los flujos comerciales entre la economía de ese país y el resto del mundo, puede tal vez ilustrar este punto. El grado de asimetría que existe en el primer caso es particularmente claro tanto por lo que hace a las relaciones entre matriz y subsidiaria como a las que se dan entre las economías mexicana y norteamericana. No solamente el escaso peso de las actividades de cada una de las subsidiarias tiene para el conjunto de la empresa sino su papel subordinado en el conjunto de la estrategia corporativa global que orienta su actuación ilustran de la forma mas clara y gráfica posible la asimetría de la relación a este nivel. Lo mismo puede no ser cierto por lo que respecta al intercambio comercial de un producto determinado. Sin embargo al pasar al nivel de las relaciones entre gobiernos y específicamente al problema del control por parte de cada uno de ellos de los canales de la vinculación, la situación no es plenamente equiparable.

Asumiendo el problema desde la óptica del gobierno norteamericano, por ejemplo, éste tiene indudablemente la posibilidad de influir en las actividades no sólo de la matriz sino aún de las subsidiarias que operan fuera de su territorio a través de la serie de fenómenos asociados con la aplicación extraterritorial de su legislación (19). Sin embargo este control no es tan inmediato y directo como el que puede asumir sobre los flujos comerciales que se dan a través de su frontera. Esto ilustra la medida en que la posición relativa de cada uno de los gobiernos involucrados está definida no solamente por los patrones de asimetría que caracterizan a la relación al nivel de las sociedades y de las economías, sino por el grado de control que cada uno tenga sobre los actores y los canales no-gubernamentales de la misma.

La vinculación entre las formas específicas que asuma la supuesta "interdependencia" en el nivel de las relaciones transnacionales y el poder de cada uno de los gobiernos que forman parte en la relación, pasa así por una serie de instancias que van desde la sensibilidad hasta el control, atravesando por la asimetría y la vulnerabilidad. Se intenta ilustrar estos niveles en el cuadro número 1.

CUADRO NUMERO 1

NIVELES DE ANALISIS DE LA "INTERDEPENDENCIA"

I) SENSIBILIDAD (entre sociedades y/o economías).	Lo que sucede en un país afecta a lo que sucede en otro.
II) VULNERABILIDAD (entre sociedades y/o economías).	<u>Asimetrías por lo que hace a:</u> a) alternativas con que cuenta cada uno de los participantes b) costos para cada par ticipante de una ruptura de los nexos.
III) PODER (relaciones intergubernamentales).	<u>Asimetrías (II) + control gubernamental sobre canales y actores no-gubernamentales.</u>

(19) Véase, Behman, Jack, National Interests and the Multinational enterprise Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1970. pp.88-127

De este cuadro se desprende que conforme avanzamos en los niveles de análisis del fenómeno que nos ocupa, instancias asociadas inicialmente, en un sentido muy estricto, con la mera "sensibilidad" entre economías y/o sociedades, pasan a ser claramente identificadas como fuentes de poder, repartidas desigualmente, al nivel de las relaciones entre gobiernos.

A este respecto cabe hacer también una última precisión terminológica. A lo largo de éstas páginas el concepto de poder se usará en el sentido más elemental, identificado con la "idea intuitiva" de Robert A. Dahl : "A tiene poder sobre B en tanto pueda lograr que B haga algo que de otra manera no haría" (20). Hemos decidido ceñirnos a esta definición manifiestamente insuficiente si quisiéramos abordar en toda su complejidad el estudio de éste fenómeno y aún más el de sus dimensiones "domésticas" . Ello ha sido así debido a que su propia simpleza nos permite ordenar y esquematizar más claramente los elementos directamente vinculados con las varias fuentes que el poder negociador gubernamental puede tener en una situación de compleja articulación entre economías y sociedades tal como la que estudiamos en este ensayo.

(20) Dahl, Robert A. "The concept of power" Behavioral science, Vol. II, Julio de 1957 (The Bobb's Merrill Reprint Series in the Social Sciences)

(21) Para una presentación de las insuficiencias del concepto de Dahl, véanse los ensayos reunidos en Champlin, John R. (ed). Power, Atherton Press, New York, 1971, especialmente el artículo de Peter Bachrach y Morton S Barantz : "Two faces of power", así como la discusión de las visiones uni, duo y tridimensionales del poder presentadas por Steven Lukes en Power : a radical view The McMillan Press Ltd., London, 1978. Dahl tipificaría la primera : - Bachrach y Barantz tipificarían la segunda, con su acento en el control sobre la agenda de la política y la forma en que issues potenciales son mantenidos fuera del proceso político. La tercera iría del estudio del comportamiento abierto, actual y observable en decisiones concretas al del conflicto latente que surge de la consideración de los intereses reales de los participantes en un sentido marxista.

El punto central a este respecto es el subrayado por el hecho de que si al nivel de las relaciones entre sociedades y economías pueden coexistir instancias específicas en las que las asimetrías favorezcan a la parte peor situada en el conjunto de la relación, cuando se pasa al plano intergubernamental pueden presentarse - algunos efectos interesantes en tal posibilidad. A este nivel, y cuando la asimetría pueda resultar suficientemente "costosa" para la parte dominante, puede esperarse, recuperando un argumento que planteamos páginas atrás,⁽²²⁾ que esta intente vincular los diversos niveles de la relación con el fin de asegurar que las decisiones que se tomen en el campo donde es más débil se sitúen dentro de las realidades del "contexto global" de la relación. Es éste indudablemente uno de los incentivos para pasar de una situación de dominación económica, cultural o social a otra más administrada con mayor participación gubernamental en sus diversos niveles. El paso de lo transnacional a lo intergubernamental no sería en estos casos un problema simplemente analítico. La redacción misma de este último párrafo ("La parte dominante...") abre sin embargo, una nueva y compleja problemática al considerar al gobierno norteamericano (y en alguna medida al conjunto de esa formación económico-social) como un "actor racional unificado" (23). Al tratamiento de estos temas dedicamos las últimas páginas de la presentación de nuestro marco conceptual.

"Actor racional unificado" y toma de decisiones

Iniciamos esta nueva discusión recordando que esta clase de visiones son las que tienden a dominar no solo en los enfoques latinoamericanos sobre la política exterior de "Estados Unidos", sino en lo que podríamos llamar la "sabiduría convencional" en el campo de las relaciones internacionales. Sus principales características las resume bien este apretado resumen de Guillermo O'Donnell :

(22) Véase supra p.p. 6-12

(23) Para una amplia explicación de este concepto véase Allison, Op.Cit. p.p. 10-38.

" La opinión diaria y buen número de estudios internacionales conciben a los gobiernos (y también a los estados y las naciones) como actores unitarios a los que pueden atribuir intenciones acciones y omisiones. Esta concepción permite interpretaciones aposteriori de eventos importantes en los que se vé al actor como el análogo del "hombre racional" capaz de hacer ordenamientos transitivos de las preferencias, de considerar todas las posibles consecuencias de sus alternativas y de trabajar consistentemente para alcanzar sus metas a través de una compleja secuencia de elementos. La explicación de las decisiones (o la falta de decisiones) de un actor como éste consiste en interpretar cada uno de sus actos -asumiendo cálculos racionales y optimizadores- como dirigido a alcanzar las metas que dominan su escala de preferencias". (24).

Sin pretender entrar en el estudio de la problemática que abre el uso de "lentes conceptuales" como estos (25), pueden resumirse sus principales carencias a través de la simple explicación de los supuestos en los que se basa, tomados en este caso de las aplicaciones de los postulados del realismo político norteamericano al análisis de la política internacional.

En esta óptica la acción unitaria y racional del estado surge en primer término de la existencia de un "interés nacional" autoevidente que se impone a todo observador de buena fé y que constituye el punto de definición básico de la política exterior. Así, en alguna medida, desde esta óptica la definición del "interés nacional" es algo que escapa a la voluntad de quienes deben interpretarlo. En palabras de Hans J Morgenthau :

"Una política exterior racional que busque la seguridad de la nación en relación a otras naciones y la protección y promoción de sus intereses en el exterior es bipartidista por su propia naturaleza. El interés nacional que provee el razonamiento para una política exterior nacional no es definido por las preferencias de un hombre o el partidismo de un partido único, sino

(24) O'Donnell, Guillermo : "Commentary on May" en Cotler, Julio y Fagen, Richard, Op.Cit.

(25) Al respecto puede consultarse , Rico Ferrat, Carlos, "Enfoques ..." Op.Cit.

que se impone a sí mismo como un dato objetivo sobre todos los hombres que apliquen sus facultades racionales a la conducción de la política exterior" (26).

El segundo supuesto básico, ligado estrechamente con el anterior, sería la total separación entre "política interna" y "política exterior". Así, para las concepciones norteamericanas - tradicionales del modelo del "actor racional unificado", "la estructura doméstica - en palabras de Henry Kissinger - se toma como un dato dado; "la política exterior empieza donde termina la política interna" (27). Al señalar que la política interna termina en la costa, se subraya precisamente que en la esfera de la política exterior no tienen cabida los conflictos de interés y las luchas que definen en buena medida a la primera. - El concepto de interés nacional autoevidente, juega así un papel central en esta visión monolítica - al menos hacia el exterior- de la sociedad nacional en la que no se admite, en el campo de la política exterior la existencia de divergencia de intereses o de oposición interna al proyecto político, económico - global del que aquella formaría parte.

El conflicto político interno cedería su lugar a un propósito nacional, a una serie de objetivos compartidos por todos los integrantes de la sociedad nacional que constituirían el punto de partida para la identificación de las metas e "intereses nacionales" específicos que periódicamente intentan llevar a cabo los principales centros de definición de la estrategia norteamericana.

Por lo que hace a los enfoques dominantes en América Latina sobre el estudio de la política exterior norteamericana de inspiración fundamentalmente marxista, ninguno de éstos dos supuestos resultaría válido. De hecho ninguna otra de las justificaciones presentadas para la adopción de una óptica de "actor racional unificado", parece adecuada a partir del empleo de una me

(26) Morgenthau, Hans J "Old superstitions, new realities. Defining the national interest - again" en *The New Republic*, January 22, 1977, p.50

(27) Kissinger, Henry A. *American Foreign Policy*, W.W. Norton Co. Inc. New York, 1977 p.11.

todoología como ésa . En efecto, si la consideración del conjunto de la nación como actor racional y consciente con personalidad y voluntad propias queda descartada prácticamente desde el principio, el examen del mismo problema situándolo al nivel de los "traductores políticos" del "interés nacional" sólo puede dar una apariencia no problemática si de nueva cuenta reducimos tales "traductores" a una sola instancia unificada. Así o la "clase dominante", el Estado y el gobierno norteamericanos tendrían que ser monolíticos o la existencia (en una óptica ya no precisa ni claramente marxista) de una compacta "élite del poder" operativa en todos los temas de la política exterior norteamericana (supuesto que ni el propio C.W. Mills asume) (28), nos permitiría evaluar el problema considerando al conjunto de ésta como la instancia unitaria que buscamos. En esta línea de argumentación, al bajar el nivel de nuestro análisis hasta los funcionarios que adoptan en la realidad diaria las decisiones de política exterior, sería necesario recurrir a una serie de supuestos que parecen poco realistas, al menos por lo que hace a los temas que rebasan la definición clara de las vías de cumplimiento de aquellas metas básicas de la acción estatal norteamericana, (la reproducción, - por ejemplo, dentro de su formación económico-social y a escala del conjunto del planeta, del modo de producción capitalista) - (29) :

- 1) todos los participantes escogerán los mismos objetivos y valores como metas que la decisión debe tender a alcanzar y maximizar.
- 2) una vez seleccionados estos, estudiarán los diversos medios de que disponen para alcanzarlos.
- 3) calcularán entonces las consecuencias probables de cada uno de estos caminos alternativos.
- 4) por último escogerán aquél que permita alcanzar y maximizar los objetivos y valores originalmente postulados.

(28) Mills, Wright, La élite del poder, Fondo de Cultura Económica, 1957.

(29) Para una ampliación de éstos conceptos véase, Rico Ferrat, Carlos - Método y locura ¿la lógica del proceso de toma de decisiones?. CIDE, 1980 (Mimeo, versión preliminar)

El acuerdo inicial de todos los participantes por los que respecta a los objetivos y metas que deben maximizarse es indudablemente uno de los supuestos de este modelo que parece menos válido para los objetivos de nuestro ensayo, sobre todo si se intenta ir más allá de los "grandes temas" (capitalismo-socialismo) de la política exterior norteamericana. El único otro camino por el que podía intentarse de nueva cuenta obviar este problema, sería la postulación del dominio incontrastado y único de una sola instancia en la definición de la política, el presidente, por ejemplo (30). La insuficiencia de una explicación como esta, que puede resultar válida para unos cuantos temas, resalta, sin embargo, cuando a las limitaciones físicas y temporales de cualquier instancia que se escoja se contraponen la amplitud temática y geográfica de la política exterior de la primera potencia capitalista y la riqueza de la agenda bilateral que nos ocupa.

A pesar de todo esto, el enfoque del gobierno norteamericano, como "actor nacional unificado" ha predominado aún en los análisis de su comportamiento internacional de inspiración marxista. Esto puede explicarse, si se enumeran las principales limitaciones (aún desde un punto de vista marxista en las que normalmente han caído: rígido economicismo, visión instrumentalista del poder estatal (31), reducción de los aparatos del Estado a una sola entidad estatal monolítica y ausencia de toda consideración de la problemática de las fracciones de la clase dominante y la capacidad política de las clases subordinadas. Ante esto no deben extrañar demasiado, las limitaciones que estos análisis han mostrado en repetidas ocasiones para el estudio y la evaluación certera de la coyuntura internacional. Sin embargo, puede al menos proponerse que dentro de la propia

(30) Esto coincidiría de alguna manera con el modelo de Fiat Presidencial que presenta Stephen D. Cohen en The Making of United States International Economic Policy, Praeger Publishers, New York, 1979. pp 80-81.

(31) Para una visión del debate que dentro del pensamiento marxista contemporáneo se da alrededor del problema del poder estatal, véase Gold, David A., Lo, Clarence y Wright, Erik, Olin: "Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado capitalista", en Sonntag, Heinz Rudolph y Valecillos, El Estado en el capitalismo contemporáneo, siglo XXI editores, México, 1977.

metodología y marco conceptual marxistas podrían encontrarse los elementos de un enfoque más rico y complejo (32).

La necesidad de prestar atención a lo que se encuentra al interior de la "caja negra" ha sido, de hecho, apuntada por diversos analistas latinoamericanos que parten de ésta clase de metodología. Así, por ejemplo, Edelberto Torres Rivas afirma que :

"... ésta óptica tradicional -de acuerdo con la cual las relaciones internacionales se llevan a cabo por unidades políticas de las que se piensa como si fuesen personalidades- corresponde -- únicamente al nivel superficial de lo que es una cuestión más compleja. La estructura interior de la unidad política es decisiva porque ella también es contradictoria. No es cierto que la política exterior empieza donde termina la política interna. Aún menos es este el caso para las grandes potencias ya que sus importantes metas de política interna solo pueden ser alcanzadas en conexión con metas de política exterior y es por tanto difícil separar lo uno de lo otro" (43)

Torres Rivas pone así el dedo sobre los datos de partida de este aspecto de nuestro análisis, los cuales por otra parte deberían ser bastante obvios: 1) en Estados Unidos también se dan conflictos internos, enfrentamientos políticos, contradicciones sociales, lucha de clases en suma y 2) estos conflictos tienen un impacto sobre la formulación de la política exterior norteamericana.

No existe ninguna razón válida para que el reconocimiento del conflicto y la contradicción internos, así como de su impacto, tenga que ser monopolio de los pluralistas o de los enfoques de política burocrática, aunque algunas de las aportaciones desarrolladas por estas escuelas puedan ser relevantes en un análisis más globalizador. El reconocimiento de la existencia de diversos centros de poder puede dar origen a otra clase de enfoques que más allá de la lógica burocrática enfatizada por las visiones dominantes en Estados Unidos, asuma la riqueza de la política in

(32) Al respecto consúltese Rico Ferrat, Carlos, Método y Locura ... Op.Cit

(33) Torres Rivas, Edelberto, Op.Cit. p 334 Subrayado nuestro

terna norteamericana tanto gubernamental como no gubernamental. En el primer caso podría por ejemplo subrayarse la existencia de "diferentes partes del aparato de Estado [que, típicamente] se especializan en uno u otro de [los] objetivos [que persigue la acción estatal (34)] "con frecuencia mutuamente excluyentes"] y de la lucha por la prioridad [que] toma la forma de conflictos entre agencias sobre las direcciones de política" (35). En el segundo, las demandas del enfoque serían mucho más complejas ya que subrayarían la necesidad de incorporar la dinámica toda de la sociedad civil (36).

Después de recordar la necesidad de empezar el análisis por las condiciones objetivas y las tendencias políticas y económicas externas al proceso mismo de la formulación de decisiones, podemos intentar ahora la presentación de algunos elementos ordenados que impidan que, del reconocimiento de la importancia del conflicto interno, podamos caer en la tendencia a la casuística y la explicación post facto de hechos "singulares e irrepetibles" en la que incurre con frecuencia el enfoque dominante en Estados Unidos. Dos preguntas surgidas de nuestra presentación de las visiones de "actor racional unificado" nos permiten adentrarnos en el problema : 1) ¿es uno sólo o son varios los participantes gubernamentales en la definición de la política específica que nos interesa? , 2) ¿está el (los) participante (s) a los lados de las presiones surgidas en el seno mismo de la sociedad civil ?

Las respuestas que demos a éstas preguntas nos permitirían -

(34) Sobre el cumplimiento de funciones contradictorias por el Estado capitalista puede consultarse O'Connor, James The fiscal crisis of the state, St. Martin's Press, New York, 1973 y Habermas, Jürgen Legitimation crisis Beacon Press, Boston, 1975.

(35) Block, Fred "Cooperation and conflict in the capitalist world economy" Marxist Perspectives, Spring 1979.

(36) Pretendemos usar éste término en el sentido que le da Antonio Gramsci; vease, por ejemplo, Portantiero, Juan Carlos, Los usos de Gramsci, Cuadernos Pasado y Presente, No. 54, Siglo XXI, Editores, Mexico, 1977.

elaborar una especie de tipología de políticas basada fundamentalmente en tres criterios(37):

1) La naturaleza misma del tema en relación a las características de un sistema de gobierno que de acuerdo a Richard E. Neustadt hace que instituciones separadas compartan poderes formales (38) y de un aparato burocrático "redundante" en el sentido empleado por Martin Landau(39). Al respecto la distinción central sería la que separase a aquellas políticas que quedan clara y precisamente dentro de la esfera de una instancia gubernamental específica y a aquellas otras en relación a las cuales son varias las entidades que tienen tanto responsabilidad como capacidad de acción. No parece necesaria demasiada elaboración para mostrar que son relativamente pocas las "políticas exteriores" que caerían nitidamente dentro de la primera categoría. En no pocas ocasiones una decisión que se toma en esta esfera tiene aspectos, al mismo tiempo que diplomáticos, militares, de seguridad o aun económicos, abriendo así la puerta a la participación de, entre otras instancias, los Departamentos de Estado, Defensa y Tesoro, así como alguno de los múltiples miembros de la llamada "comunidad de inteligencia". Aún más importante para la temática de este ensayo es el señalamiento de, entre otros, Louis C. Gawthrop, en

(37) Estas ideas han sido desarrolladas más ampliamente en Rico Ferrat, Carlos: Método y Locura..., Op. Cit.. Algunos de sus elementos centrales pueden encontrarse también en Zimmerman, William "Issue area and foreign policy process: a research note in search of a general theory", The American Political Science Review, Vol. LXIX, No. 4, 1973; Lowi, Theodore "American Business, Public Policy, case studies and political theory" en Champlin, Op. Cit.; Lowi, Theodore "Making democracy safe for the world" en Roseau, James (Ed): Domestic Sources of Foreign Policy, The Free Press, New York, 1967; Wolfers, Arnold: "The pole of the power and the pole of indifference", World Politics, Vol. IV(1951), pp.39-63; y Neustadt, Richard: Presidential Power, John Wiley and Sons Inc., New York, 1976.

(38) Neustadt, Richard, Op. Cit. p.12

(39) Landau, Martin: "Redundancy, rationality and the problem of duplication and overlap" en Rourke, Francis (Ed) Bureaucratic Power in National Politics Little Brown Co., Boston, 1978.

el sentido de que:

"...muy pocas decisiones significativas de política exterior se pueden hacer por los funcionarios ejecutivos del más alto nivel en las que no esté implicado un rango variable de consideraciones domésticas internas. En el mismo sentido, numerosas decisiones de política 'doméstica' --impuesto al ingreso, salarios mínimos, precios agrícolas, subsidios al transporte, problemas de relación obrero-patronal-- pueden tener serias ramificaciones muy lejos de los límites continentales de Estados Unidos" (40)

Esta "interdomesticidad" (41) de algunos de los temas de la política exterior norteamericana, que ha tendido a incrementarse de manera notable en los últimos años, es una de las características centrales de la agenda de negociación entre los gobiernos de México y Estados Unidos. A través, del mismo proceso que ha llevado al incremento de estos temas, ha aumentado también, al mismo tiempo, la cantidad de participantes que intervienen en la definición de tales políticas.

La simple lógica "organizacional", por otra parte, nos indica que cada uno de ellos tenderá a ver, y enfatizará aspectos distintos del mismo problema, subrayando la necesidad de decisiones también diversas frente a él. (42). El que el problema no es por otra parte, estrictamente "organizativo" o "burocrático" nos lo ayuda a entender, nuestro segundo criterio.

2) El grado y la naturaleza del impacto doméstico que tenga la "política exterior" de que se trate. En este campo entra-

(40) Gawthrop, Louis C. Bureaucratic Behavior in the Executive Branch, The Free Press, New York, 1969, p.107

(41) Manning, Bayless : "The Congress, The Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals" en Foreign Affairs, January, 1977.

(42) Allison, Op. Cit. pp. 67-100

rían aquellos temas o acciones en relación a las cuales no pudiese considerarse al conjunto de la nación como "ganadora" o "perdedora", ni siquiera haciendo referencia al muy alto grado de hegemonía que en la formación económico-social norteamericana tiene la ideología dominante (43). Dos serían las distinciones centrales al respecto: temas en los que hay "ganadores" y "perdedores" domésticos y temas en los que un solo interés privado es necesariamente el ganador o perdedor.

Este segundo criterio se dirige al cuestionamiento directo de los más importantes supuestos que el "realismo político" utiliza para justificar la adopción de una óptica de "actor racional unificado". En el primero de los casos que hemos propuesto no existiría un "interés nacional" autoevidente, sino que diversos participantes, muchas veces no sólo con ópticas sino con intereses reales contradictorios, tratarían de imponer como política gubernamental su propia versión de tal interés. En el segundo, el interés "nacional" (definido en este caso como el interés del capitalista colectivo, el Estado) podría verse identificado con el de un solo interés privado. En esta última situación la acción gubernamental podría ser unificada (sobre todo cuando la encargada de implementarla fuese una sola instancia burocrática media) y racional, desde el punto de vista de ese interés privado, pero tal vez no lo fuese en la óptica del "interés nacional" más global a que hemos hecho referencia.

(43) Para la forma en que utilizamos ese concepto puede consultarse: Gruppi, Luciano "El concepto de hegemonía en Gramsci" en Varios Autores: Revolución y Democracia en Gramsci, Editorial Fontamara, Barcelona, 1976 y Lleixá, Joaquín "Hegemonía y Estado en el periodo de entreguerras. El pensamiento político de Gramsci" en Materiales. Crítica de la Cultura: Gramsci Hoy, número extraordinario (2), Barcelona, S.F.

Una última complicación que se levanta al introducir este segundo criterio sería la existencia de "políticas exteriores" propias por parte de estos intereses privados que harían mucho más difícil el control gubernamental del impacto que una formación económico-social tiene sobre la otra. Esto se relaciona directamente con nuestro tercer criterio.

3) la ubicación del tema en un "continuum de prioridad estatal" (44) que tuviese en sus extremos las situaciones de "crisis" y de "normalidad". Nuestro supuesto básico es que el gobierno norteamericano tomado en su conjunto tiende a comportarse de una manera más cercana a la óptica del "actor racional unificado" en momentos de crisis (45). Tal supuesto es por otra parte ampliamente compartido en la literatura sobre el tema (46). A partir de él puede pensarse en la ordenación de los diversos puntos que abarca la agenda internacional norteamericana a lo largo de un continuum de prioridad estatal en que a medida que nos acercásemos al extremo crítico se incrementaría el interés de los órganos centrales del gobierno en el tema y tendería a aumentar la probabilidad de que éstos impusiesen un mayor grado de coherencia y coordinación a todos los participantes.

Punto central en este supuesto, es obviamente, nuestra definición de situación "crítica", única base cierta a partir de la cual podríamos aclarar qué situaciones específicas se acercan a este punto de nuestro continuum. Es este un problema comple-

(44) Rico Ferrat, Carlos: Método y Locura.... Op. Cit

(45) Para una definición operativa de este concepto, puede consultarse Herman, Charles F. "International Crisis as a Situational Variable", en Roseau, James (Ed): International Politics and Foreign Policy. A reader in research and Theory, The Free Press, New York, 1969 (edición revisada)

(46) Véase por ejemplo, Spanier, John y Uslaner, Eric M. How American Foreign Policy is made, Praeger Publishers, New York, 1974, pp.108-131 y Owen, David The Politics of Defense, Caplinger Publishing Co., New York, 1972, pp.35-85

jo que, como gufa inicial, puede intentar abordarse partiendo de dos criterios complementarios: 1) las funciones centrales del Estado norteamericano, compartidas por todos sus 6rganos (defensa y reproducci6n del modo de producci6n capitalista) y; 2) los 6rdenes de prioridad definidos por la acci6n gubernamental norteamericana en un momento determinado. Como puede apreciarse nuestra definici6n de "crisis" partiria de la identificaci6n de una "amenaza com6n" por parte de todos los participantes en el proceso de respuesta ante la misma. As6, como ejemplo del primer caso de "prioridad" tendr6amos aquellos momentos en los que pareciera concretarse una posibilidad real de cambio al socialismo en alguno de los pa6ses de la esfera de influencia norteamericana. En este caso todos los aparatos estatales participantes en la decisi6n priorizar6an el cumplimiento de su funci6n central y compartida. El segundo g6nero de prioridad tiene un car6cter en mayor medida coyuntural y se refiere a aquellas actividades del gobierno norteamericano a las que el desarrollo de las propias condiciones objetivas, nacionales e internacionales, situan en un plano de primera importancia. Un ejemplo adecuado lo representar6an, en este momento, los esfuerzos dirigidos a lograr un aprovisionamiento seguro de energ6ticos para la econom6a de Estados Unidos.

Si se intentase graficar estas situaciones la figura m6s adecuada ser6a tal vez la de un cono en el que se superpusiesen los diversos c6rculos conc6ntricos de la toma de decisiones propuestos por Roger Hilsman (57) (Ver gr6fico n6mero 1)

Las varias posibilidades de combinaci6n de estos tres criterios nos permitir6an eleborar una tipolog6a preliminar de situaciones y pol6ticas en las que el gobierno norteamericano tender6a

(47) Hilsman, Roger: The Politics of Policy-Making in Defense and Foreign Affairs Harper and Row, Publishers, New York, 1972.

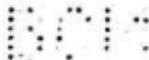


GRAFICO 1

EL CONTINUM DE "PRIORIDAD ESTATAL" DE LA POLITICA EXTERIOR NORTEAMERICANA Y LA PARTICIPACION DE LOS DIVERSOS ACTORES.



en mayor o menor grado, a comportarse como un "actor racional unificado"

A partir del marco conceptual desarrollado en este capítulo (58), parece posible ahora entrar al tratamiento del objetivo central de este ejercicio, identificando el lugar que los gobiernos de México y Estados Unidos ocupan en la compleja red de relaciones no gubernamentales creada por el conjunto de fenómenos a los que normalmente hacen referencia los diversos usos del concepto de "interdependencia". Es éste el objetivo de nuestros siguientes tres capítulos en los que pasaremos del nivel de los "eventos" al de las políticas gubernamentales definidas con el objetivo explícito de una de las partes de presionar a la otra y lograr que "haga algo que, de otra manera, no haría"

(58) Tal vez no sea ocioso aclarar que el enfoque que hemos propuesto difiere de aquellos que al buscar los orígenes del conflicto intergubernamental mexicano-norteamericano en el nivel de la toma de decisiones, se centran en el problema de las diferencias de percepción a ambos lados de la frontera. Sin negar el profundo impacto que al nivel de la política puedan tener tales factores (que de alguna manera podrían resumirse más adecuadamente bajo el rubro de la ideología) nuestro enfoque pretende englobarlos en un esquema más amplio y si se quiere, institucional. Intentamos, además, ubicar las razones de las aparentes inconsistencias de la política norteamericana hacia México no en el grado de capacidad y coherencia de una Administración determinada sino en las características reales mismas de la relación y fundamentalmente en el alto grado de complejidad que la caracteriza.

CAPITULO II

ACTIVIDAD NACIONAL Y SENSIBILIDADES MUTUAS

Con este capítulo iniciamos el intento de aplicación de nuestro marco conceptual al estudio de las relaciones mexicano-norteamericanas, partiendo del primero de los niveles de análisis que hemos desarrollado: el de la sensibilidad de una economía y una sociedad ante "eventos" que tienen lugar en la otra. Si bien en algunos momentos entramos en una primera consideración de problemas asociados con la vulnerabilidad y aún con el control gubernamental, nuestra atención se centra en la descripción de unos cuantos fenómenos en los que puede constatarse el impacto de "acontecimientos" que tienen lugar a un lado de la frontera sobre los que se dan en el otro.

Al nivel de la "sensibilidad" de una economía y una sociedad frente a la otra, podrían distinguirse diferentes canales de vinculación. Estos serían, en primera instancia, los estrictamente físicos y geográficos, derivados, en buena medida, del hecho mismo de compartir fronteras que definen un primer tipo de nexo entre ambos países. En segundo lugar, podría señalarse el conjunto de fenómenos asociados normalmente con las "transacciones" entre economías y/o sociedades. Entre los fenómenos que en este segundo nivel destacan normalmente como pruebas de un incremento en las vinculaciones entre economías y sociedades a escala mundial, los autores interesados en la estimación de la "interdependencia", destacan los siguientes:

- 1) Los flujos de comercio, de bienes y servicios (1) no sólo por lo que hace a su volumen mismo, sino al carácter "sensible" para el conjunto de la actividad económica nacional de al

(1) Katzenstein, Peter J.: "International interdependence: some long-term trends and recent changes", International Organization, Vol. 32 Num. 1, Winter, 1977, p 1023.

gunos de sus componentes;

- 2). La "transferencia" de tecnología.
- 3). La inversión extranjera directa e indirecta;
- 4). La movilidad a través de las fronteras, de otros "factores de la producción", como la propia mano de obra;
- 5). Otros indicadores de intercambio tales como el turismo o el incremento en las comunicaciones.

Las bases de una supuesta "interdependencia" serían así tanto físicas como económicas y sociales, aunque en buena medida su dinamismo respondería a la intensificación del proceso de internacionalización del capital durante la posguerra (2).

El criterio que seguiremos para ordenar la presentación de estos temas en estas páginas, ha sido ya planteado tanto en la introducción como en el primer Capítulo de nuestro ensayo. Iniciaremos así nuestro análisis por un examen general de las "sensibilidades mutuas" en el que daremos prioridad a aquellos temas en los que, prácticamente a priori, puede considerarse que la capacidad de control del gobierno norteamericano sobre los canales de relación transnacional es relativamente menor. Solo en nuestro siguiente Capítulo, centraremos nuestro estudio en el de aquellas otras esferas en las que se presenta la situación inversa.

En el caso mexicano, no es en forma alguna novedoso señalar que la capacidad de acción gubernamental está en buena medida limitada por un conjunto de factores que no solamente escapan a su control, sino que responden en alguna medida a definiciones de política adoptadas más allá de sus fronteras. No es necesario aquí entrar en el debate respecto al carácter fundamentalmente endógeno o exógeno del crecimiento económico mexicano para recordar el impacto que sobre sus propias estructuras internas, económica y de dominación po-

(2) Esta afirmación coincide con las opiniones de diversos autores que consideran que es la inversión extranjera directa e indirecta el fenómeno que está en la base misma del incremento de la "interdependencia" en la posguerra. Véase, Morse, Edward L. "Transnational economic processes", en: Nye, Joseph y Keohane, Robert: Transnational Relations and World Politics. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1972.

lítica, tiene el cumplimiento de la función que nuestro país desempeña en el marco de una división internacional del trabajo a la que empezó de hecho a vincularse aún desde antes de su independencia política. Desde ese momento hasta la etapa de reestructuración de los lazos de dependencia y la plena incorporación de la economía nacional en la dinámica capitalista, las formas que ha adquirido la dominación extranjera sobre México, se han hecho cada vez mas profundas y sus expresiones mas complejas e intrincadas.

Es en buena medida a los fenómenos económicos, políticos y sociales en que se refleja esta problemática a los que hacen referencia --aunque, claro está, desde una óptica distinta-- tanto la retórica como los empleos analíticos del concepto de "interdependencia". La existencia de los mismos en la propia base del fenómeno analizado, es la que nos permite destacar los aspectos mas relevantes para el tema de este ensayo del conjunto de influencias y efectos "recíprocos" que subrayaría una visión "interdependentista", que pudiese ver en las relaciones entre ambos países "un fascinante y complejo conjunto de sistemas y coaliciones que cruzan en ambos sentidos las fronteras nacionales" (3).

Es en el período de la segunda posguerra cuando estos desarrollos se agudizan, incrementándose notoriamente los vínculos entre las economías y sociedades mexicana y norteamericana. Sin embargo, este proceso no se dá en un plano de igualdad, como claramente confirma la constatación de las asimetrías que caracterizan la relación: es indudablemente la formación económico-social mexicana la que se ve afectada en mayor medida por su "trato" con la otra parte, aunque es cierto que los patrones específicos de asimetría pueden variar de un campo a otro de la relación. No es necesario mirar a la supuesta "interdependencia" como un "juego de suma cero" para apreciar que "los beneficios y costos" del proceso, están desigualmente repartidos. Un primer elemento de juicio en este sentido, lo puede proporcionar la estimación de las sensibilidades mutuas que puede experimentar la acti-

(3) Keohane y Nye (refiriéndose a las relaciones entre Canadá y Estados Unidos): "Introduction: The complex...", Op. Cit. p. 4

vidad económica a ambos lados de la frontera. Al tratamiento de este problema dedicaremos, por tanto, el cuerpo de nuestro capítulo.

El caso de México.

Aunque los efectos que los "eventos" que "acontecen" en Estados Unidos tienen en aquellos otros que se dan en México son mas claros en la zona fronteriza, rebasan ampliamente este ámbito. (4) Tal vez no se necesita demasiado pesimismo para afirmar que de seguir adelante las tendencias generales que definen la relación entre ambos países, lo que sucede en la frontera, puede ser un adelanto de lo que puede pasar en todo el país. En efecto, en no pocas ocasiones la pregunta que surge de la observación del grado de la integración de la economía mexicana a la norteamericana es si aún se trata de dos economías "interdependientes". Sin entrar aún a preguntarnos cómo se han distribuido la riqueza y las actividades económicas de un sistema tan integrado como éste, no puede menos que reconocerse la "estructura básica de intereses que vinculan a las dos economías --aunque en algunas ocasiones de manera antagónica--" (5). Al nivel más global esto se expresa en el patrón de respuesta de la economía mexicana frente a los distintos momentos de la actividad económica norteamericana. La influencia de los estímulos externos (que generan respuestas internas sobre una base ad hoc) puede también apreciarse en la estrecha vinculación que existe entre los ciclos económicos de ambos países. (6)

No resulta difícil constatar que la economía mexicana "...es completamente dependiente de las fluctuaciones de la economía norteamericana; cuando en este país hay estabilidad, nuestro crecimiento se ace

(4) Véase infra p. 83-90

(5) Véase: Nacla: "Harvest of anger: agroimperialism in Mexico's north west", Latin America and Empire Report Vol. X, N^o 6, Jul/Ago 1976.

(6) Padilla Aragón, Enrique: México: Desarrollo con Pobreza, Siglo XXI Editores, México 1975, p. 74-84. Véase también el "Comentario Económico" del mismo autor en: El Día, 20 de febrero de 1977.

CUADRO 2

DEPRESIONES EN LA ECONOMIA NORTEAMERICANA Y TASA DE
CRECIMIENTO DEL PNB EN MEXICO

Depresión en los EUA	Tasa de crecimiento del PNB en México en Términos reales	
	%	Año
Mayo de 1937 a mayo de 1938	1.8	1938
Nov. de 1948 a Oct. de 1949	1.2	1947
Julio de 1953 a agosto de 1954	0.6	1953
Julio de 1957 a abril de 1958	2.9	1959
Mayo de 1960 a febrero de 1961	3.5	1961
Enero a Diciembre de 1971	3.6	1971
Enero a Diciembre de 1974	5.9	1974
Enero a Diciembre de 1975	4.2	1975
Enero a Diciembre de 1976	3.0	1976

Fuente: Hasta el año de 1971, Padilla Aragón Enrique Ciclos económicos y políticas de estabilización y México: desarrollo con pobreza. Editorial Siglo XXI, México, DF. De 1974 a 1976 Calvin P. Blair, "México: algunos desarrollos recientes y la relación de interdependencia con los Estados Unidos." Tomado del Comentario Económico publicado por, Enrique Padilla Aragón en El Día 20 de febrero de 1977.

lera cuando hay depresión, se frena" (7). En este campo, por otra parte no son sólo los "eventos" norteamericanos los que tienen esta clase de efectos, sino también directamente, las medidas de política económica gubernamental definidas precisamente para hacer frente a aquéllos sin que su impacto en nuestra economía sea uno de los factores a considerar. (8)

Una mayor claridad respecto a la naturaleza de esta vinculación puede lograrse analizando los mecanismos de transmisión de estos ciclos económicos. En efecto, desde el comercio hasta el turismo norteamericano a México, son afectados por las fluctuaciones de la economía de Estados Unidos. A través de ellos, otros indicadores como el propio tipo de cambio de la moneda mexicana, se ven también afectados. Todo esto, por otro lado, parece estar directamente relacionado con lo que Calvin P. Blair, califica como "una verdadera invasión de bienes, servicios, prácticas, estándares e ideas norteamericanos". (9)

Si consideramos, por ejemplo, la vulnerabilidad de la economía mexicana a su sector externo y de éste a los desarrollos de la economía y la política norteamericanas, algunas de las cuestiones más relevantes de esta compleja red de "interacciones" se ponen en relieve. El dato de partida lo proporciona la concentración del comercio exterior mexicano en ese mercado: 56.7% de nuestras exportaciones y 62.2% de nuestras importaciones en 1974; 59.7% y 62.4%

(7) "Efectos en México de la recesión económica mundial", Económica 1 de Agosto de 1979, p. 3.

(8) Véase por ejemplo, el comentario de José Luis Ceceña: "Crisis norteamericana. Perjuicios para México", en: Excelsior 3 de octubre de 1978, p. 7.

(9) Blair, Calvin P. : "Mexico: some recent developments and the interdependence relationship with the United States", en: Recent developments in Mexico and their economic implications for the United States, Hearings before the Subcommittee on Interamerican Economic Relationships of the Joint Economic Committee, Congress of the United States 17 y 24 de Enero de 1977, United States Government Printing Office, Washington D.C., 1977.

en 1975, 62.0% y 62.4% en 1976, 65.8% y 62.9% en 1977, y por último, 68% y 61% en 1979 (10). El segundo punto de referencia es el ya tradicional déficit mexicano en su balanza comercial con Estados Unidos. A un tercer nivel está la composición misma de las importaciones mexicanas, dentro de las que destacan los bienes de capital necesarios para la continuación del proceso de desarrollo económico (y recientemente los alimentos)

Por el lado de las exportaciones, no es ni novedoso ni privativo del caso de México el señalar que éstas están entre los elementos que de manera más directa e inmediata sufren los efectos de la depresión de las principales economías capitalistas tanto por el impacto de su dimensión económica propiamente tal, como por las presiones proteccionistas a que ésta normalmente da origen. Para el conjunto de América Latina esta situación puede ejemplificarse con el caso más reciente. En el período 1974-75 las exportaciones latinoamericanas cayeron por un 8.4% en términos reales, y sólo hasta 1977 pudieron recuperar su nivel previo, medido a precios constantes de 1970. Si entre 1970 y 1973 las exportaciones latinoamericanas tuvieron un crecimiento real del 6.2% anual, éste descendió entre 1974 y 1975 a sólo 2.9%. De hecho, aún si las medimos en precios constantes, las exportaciones latinoamericanas hacia Estados Unidos, Japón y los y la CEE, disminuyeron en un 5.5% (12). Esta historia (que puede resumirse sucintamente en tres cuadros) ilustra el efecto de la recesión económica en los centros capitalistas, sobre las exportaciones latinoamericanas. La concentración comercial mexicana hacia Estados Unidos, indicaría, por otra parte, que en nuestro caso el origen geográfico de estos efectos es mucho más localizado.

(10) Burcomoney, Número especial dedicado a México, abril de 1978, las cifras para 1977 destacan únicamente los datos preliminares enero-septiembre, las cifras de 1979 fueron tomadas del Survey del Financial Times dedicado a México el 11 de enero de 1980. El déficit comercial mexicano rebasó en 1979 los 3000 millones de dólares, lo que representa un 36% de aumento en relación a 1978 y un 130% en relación a 1977. El déficit en cuenta corriente pasó de 2 400 a 3 400 millones de dólares entre 1978 y 1979. Financial Times, Op.cit.

(11) Véase infra

(12) Los cálculos de porcentajes han sido tomados de "Latin American exports remain vulnerable to another world recession" Business Latin America, 2 de mayo de 1979, p 137

CUADRO 3

EXPORTACIONES GLOBALES DE AMERICA LATINA *

(en millones de dólares)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Dólares corrientes	17,380	17,777	19,936	29,540	49,680	47,851	52,673	60,354
Dólares constantes	17,380	17,189	19,148	20,833	20,104	19,159	20,481	21,894

*Incluye el Caribe,

Fuente: UN Yearbook of International Trade Statistics

CUADRO 4

EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA * (A PRECIOS CORRIENTES) A AREAS SELECCIONADAS 1970-72
(millones de dólares)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
CEE	4,490	4,034	4,805	6,636	8,660	8,180	9,777	11,564
EU	5,670	6,172	6,954	10,151	19,004	16,784	18,925	21,519
JAPON	940	937	1,058	1,608	2,324	1,846	1,900	2,232

*incluye el Caribe

Fuente: UN Yearbook of International Trade Statistics.

CUADRO 5

IMPORTACIONES NORTEAMERICANAS DE ALALC POR VALOR Y VOLUMEN (1973-1977)

	1973	1974	1975	1976	1977
Valor (millones de dólares corrientes)	6,668	12,199	10,099	11,225	13,875
Volumen (millones de libras)	232,475	222,400	185,066	168,132	168,901

Fuente: US. Bureau of Census.

Tomado de: Business Latin America, 2 de Mayo de 1979, p. 138

Ante esta situación no debe extrañar el impacto que la política comercial norteamericana tiene tanto sobre la actividad del sector externo mexicano, como sobre otras esferas de la actividad gubernamental mexicana. Recuérdese simplemente el impacto de las medidas de política económica internacional que la Administración Nixon adoptó el 15 de agosto de 1971, como detonadores de al menos una parte del activismo internacional que caracterizó a la política exterior mexicana desde esa fecha hasta 1976 (13).

Los datos mas recientes de concentración de mercados para las exportaciones mexicanas recordados párrafos atrás, demuestran que en buena medida --y a pesar de los esfuerzos diversificadores en que se resumió en parte la llamada nueva política exterior bajo el régimen de Luis Echeverría-- el estado de la economía norteamericana y la política comercial de su gobierno, son puntos centrales para evaluar la viabilidad de las políticas mexicana de promoción de exportaciones, que tienden a consolidarse como elementos centrales de los esquemas de desarrollo propuestos para México como respuesta a la quiebra del desarrollo estabilizador.

(13) Véase , por ejemplo, Pellicer de Brody, Olga, "Cambios recientes en la política exterior mexicana" y Valero, Ricardo : " La política exterior en la coyuntura actual de México", ambos en Foro Internacional , Vol.XIII, Num.2,El Colegio de México, Octubre-Diciembre de 1972.

Antes de pasar a otros temas conviene recordar algunos de los principales efectos de la dependencia comercial descrita en otros planos. En primer lugar, debe subrayarse la íntima vinculación existente entre las tasas de inflación imperantes en ambos países, la competitividad de sus respectivos productos de exportación y consiguientemente la situación de la balanza de pagos y en última instancia, de la tasa de cambio de sus monedas. Por ello la revista financiera Euromoney subraya que los datos resumidos en el gráfico I constituyen de hecho, "... las dos líneas que México vigila con mayor cuidado", (14) y no sólo por el conocido fenómeno de la "inflación importada" (15).

La dependencia comercial sería así una de los datos centrales para que el peso mexicano se encuentre en el área de influencia monetaria norteamericana y siga al dólar en las fluctuaciones y en la persistente tendencia a la baja que lo ha caracterizado desde 1971. En términos generales puede pensarse en este caso en una especie de círculo vicioso en el que la dependencia comercial promueve la monetaria al tiempo que los desarrollos en este campo tienden a agudizar la primera, básicamente por el lado de las importaciones, al encarecer a aquellas provenientes de otros mercados ya sea de manera directa o a través del "comercio triangular".

El mecanismo que esto seguiría es, de hecho bastante sencillo. En efecto si "... la devaluación permanente del dólar beneficia a Norteamérica, perjudica a México, en tanto que lo que exportamos se paga con moneda depreciada y lo que importamos proveniente de Europa y Japón debe pagarse con más pesos que antes, porque el peso mexicano se devalúa a la par que el dólar. Esta situación hace preferir los productos estadounidenses empujándonos a una dependencia cada vez mayor a un solo país." (16).

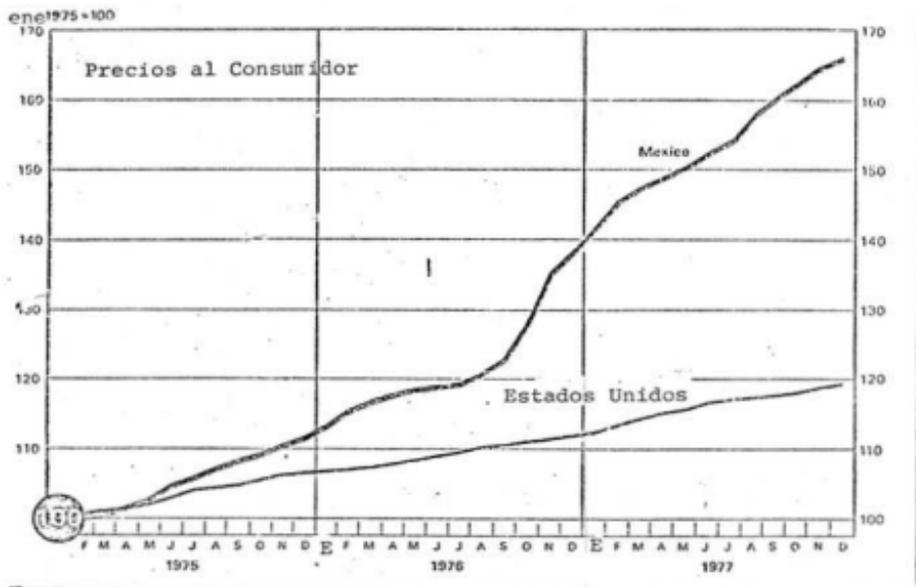
(14) Euromoney, Número especial dedicado a México, Abril de 1978., p.7.

(15) Rangel M, J.Jesús : " México sufrirá los problemas de la inflación mundial : Banamex" Excelsior, 3 de junio de 1979, p.16

(16) Olmedo, Raúl : "Pensar con la lógica del cambio" en Excelsior, 29 de junio de 1978. Véase también Cervantes, Luis : "La devaluación del dólar encareció a las importaciones de México", Excelsior, 19 de junio de 1978, p.12

GRAFICO 2

MEXICO Y ESTADOS UNIDOS; TASAS DE INFLACION COMPARADAS



Fonte: Tomado de Euromoney, número especial dedicado a México
jul de 1978, p. 27

En el caso de que estas importaciones fuesen inelásticas al precio ("bienes de expansión y mantenimiento de tecnología refinada y difícil de substituir") (17) , entre los efectos de esta situación estaría el incremento de nuestro déficit comercial total.

Por el lado de las exportaciones en alguna medida podría incrementarse la capacidad competitiva de ciertos productos mexicanos en el mercado norteamericano en relación a los de terceros países; además, las exportaciones mexicanas resultarían más competitivas en estos -- terceros mercados. En todo caso lo que debe destacarse es el origen externo , y difícilmente controlable mediante la acción gubernamental mexicana, de este conjunto de "eventos".

Prácticamente los mismos argumentos desarrollados hasta ahora pueden aplicarse a los componentes del comercio de servicios , por ejemplo tecnología y turismo, en los que se observa también claramente la dependencia mexicana frente a Estados Unidos. Examinaremos someramente este último.

Factor equilibrador de la balanza de pagos mexicana durante la posguerra, (18) el turismo ve también su nivel de actividad afectado por factores externos como los efectos de la crisis económica y de energéticos (inflación, baja del poder adquisitivo de la población, etc.) en los centros de origen del turista que visita el país. Entre estos - destaca nuevamente (19) Estados Unidos: el 13.8% de los turistas norteamericanos visitan México, lo que representa un 85% del total de ingresos por turismo recibido por el país (20).

Para fines de los sesenta (1968) el turismo llegó a representar, junto con las transacciones fronterizas 45.7% de las exportaciones de bienes y servicios (21) , cumpliendo una función compensadora de primera importancia. A pesar de que el saldo turístico siguió creciendo hasta 1974 no pudo seguir desarrollando plenamente esta función ante el incremento extremadamente dinámico del déficit mexicano en cuenta de mercancías, tal como puede apreciarse en el cuadro número 6.

(17) Véase el comentario de David Colmenares en El Día, 28 de Agosto de 1977.

(18) Ojeda, Mario : "El perfil internacional de México en 1980", en Varios Autores : El Perfil de México en 1980, Vol. III, Siglo XXI, Editores, México.

(19) "Sector Turismo: sus metas, sus logros, sus efectos", Comercio Exterior, agosto de 1978, pp.929-933.

(20) Financial Times, Op.Cit."

(21) "Sector turismo..." Op.Cit. p.930 Datos tomados de Moreno Toscano, Octavio : "La encrucijada de la actividad turística en México" Comercio Exterior, Vol.20 No.5 ,1970

CUADRO 6

Efecto compensador del turismo en el déficit de la cuenta de mercancías, 1960-1977.

(Saldos promedios en millones de dólares y porcentaje).

Período	Cuenta de Mercancías (1)	Turismo (2)	Efecto % (2)/(1)
1960-1964	- 360.3	122.7	34.0
1965-1969	- 601.0	230.2	38.3
1970-1974	-1587.7	369.9	23.2
1975-1977	-2610.0	463.3	17.7
1960-1969	- 480.6	176.4	36.7
1970-1977	-1971.0	405.0	20.5

Fuente: Elaborado con datos de la Dirección General de Estadística de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y del Banco de México, S.A. tomado de Comercio Exterior, Agosto de 1978 p. 930.

También en esta esfera parece haber tenido un impacto considerable la depresión de 1974-1975. En este último año, el saldo positivo por este concepto se redujo 21%, tal como puede apreciarse en las siguientes cifras:

CUADRO 7

MEXICO : BALANZA TURISTICA
(millones de dólares)

	1974	1975	1976
Ingresos	642	800	821
Egresos	335	399	384
Balance	507	401	438

Fuente : Euromoney: Op.Cit. Abril de 1978 p.24

A pesar de ello, entre 1971 y 1976, los ingresos por turismo promediaron 39% del total de ingresos de divisas en la cuenta corriente. En el último de esos años (en el que el balance turístico aún no recuperaba los niveles de 1974), turismo y transacciones fronterizas representaron 35% del total de la exportación mexicana de bienes y servicios (22).

A partir de una lenta recuperación en 1977 (23), el sector turismo entró en un proceso de marcado crecimiento. Así, durante los primeros 11 meses de 1979, habían entrado al país, según estimaciones de la Secretaría de Turismo, 4.2 millones de visitantes (3.7 en 1978, 3.2 en 1977 y 3.3. en 1979) (24), lo que dió como resultado una contribución neta a la balanza de pagos de 760 millones de dólares (602 en 1978). Si agregamos el gasto fronterizo, la contribución neta de ambos renglones fué de 1,600 millines de dólares en 1979, un incremento de 17% sobre el año anterior. El turismo representa alrededor del 7% del PIB mexicano (25).

En algunas ocasiones se señala que el creciente gasto de turistas mexicanos en el exterior (en 1974 de 1,400 millones de ingreso turístico, solo quedó el saldo neto señalado, 760) (26), el aún mayor incremento en términos absolutos del déficit en cuenta corriente y el papel central que en este campo tiende a jugar la exporta--

(22) Euromoney, Op. Cit. p. 22

(23) "El saldo positivo creció 18.5% en relación con el año anterior (la meta de la S.T. era incrementarlo 36.8%); los ingresos aumentaron 3.3% (la S.T. esperaba 5.7%); los egresos disminuyeron 14.7% (se pretendía disminuirlos 30%); el gasto medio bajó 0.8% (según la S.T. aumentaría 39.7%)". Sector Turismo... Op. Cit. p. 930

(24) Financial Times, Op. Cit. y Euromoney, Op. Cit. Estas cifras no parecen tan elevadas si se les compara con, por ejemplo, los 29 millones de turistas que anualmente recibe España. Euromoney Op. Cit. p. 22 México, de hecho solo representa el 2.4% del gasto turístico internacional. "Sector Turismo..." Op. Cit. Esta clase de indicadores llevan a algunos analistas a subrayar la gran potencialidad que tiene este sector. Otras opiniones sin embargo tienden a desconfiar en los supuestos beneficios de convertir al país en un receptor importante de verdadero "turismo de masas", véase, Ibid. 932-933 pp.

(25) Financial Times, Op. Cit.

(26) Ibid.

ción de hidrocarburos ha hecho que disminuya la importancia relativa del sector turismo. Sin embargo, podría pensarse que, precisamente por esos desarrollos, la importancia de los ingresos turísticos tiende a incrementarse. Que ésta al menos, es la visión que predomina en el gobierno mexicano, parecen comprobarlo una serie de factores.

Primero, el incremento proporcionalmente mayor al de otros sectores en la inversión pública federal en turismo (la cual a pesar de haber pasado del 0.24 al 1.26% de tal inversión entre 1971 y 1976, sigue representando un porcentaje relativamente bajo, véase el Cuadro #8).

Un segundo indicador de la importancia atribuida por el gobierno mexicano al ingreso turístico, estaría dado por su insistencia desde principios de los sesenta por lograr un incremento en el valor de los artículos que pueden llevar a Estados Unidos los turistas norteamericanos sin pagar impuestos (27). En tercer lugar, podría recordarse la preocupación de los círculos oficiales mexicanos por la "mala imagen" que transmitía del país la prensa norteamericana durante 1976 (28), y que, de alguna manera se puede resumir en el consejo que a fines de agosto daba la primera página del Wall Street

(27) Esto puede demostrarse fácilmente (partiendo del supuesto de que las demandas de los legisladores mexicanos en tales reuniones representan de hecho una especie de "caja de resonancia" de las posiciones del poder ejecutivo federal) revisando la lista de demandas presentadas por la parte mexicana en las reuniones interparlamentarias llevadas a cabo desde 1971. Para información a este respecto, puede consultarse: Cabezut Villarreal, María Elena: Las relaciones entre México y Estados Unidos a través de las reuniones interparlamentarias, Tesis profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1977.

(28) Como ejemplo de tal preocupación, véase: Riding Alan: "Mexico upset by 'unfair' image in U.S. and fears ties may suffer", en: The New York Times 13 de enero de 1977, p. 10

CUADRO 8

Inversión pública federal
(Millones de pesos a precios corrientes)

Año	Total (1)	Turismo (2)	% (2/1)
1971	22 397.3	55.9	0.24
1972	33 297.7	140.1	0.42
1973	49 838.4	221.0	0.48
1974	64 817.3	393.8	0.60
1975	95 766.9	1 029.9	1.70
1976	108 610.8	1 372.0	1.26
Incremento medio anual	37%	90.0%	-
1977 ^a	167 766.4	1 649.3	0.98

a. Al 30 de septiembre; se refiere a la autorizada.

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto,
Información Económica y Social Básica, Mé-
xico, vol. 1, núm. 3, octubre de 1977.,
tomado de Comercio Exterior, Agosto de 1978
p. 93

Journal a sus lectores: "un viaje a México puede ser peligroso para su salud y su libertad" (29). Un último ejemplo de la importancia que el gobierno mexicano da a esta esfera, lo proporciona su pronta reacción ante el problema del boicot a esta actividad decretado por diversas organizaciones judías norteamericanas, que de hecho llevó a un perceptible cambio en la política exterior de la Administración Echeverría. (30)

De lo dicho hasta aquí, sobre el tema del turismo, se pueden desprender varias conclusiones, muy parecidas a las que surgían del examen de nuestra dependencia comercial y monetaria. Tres serían las más interesantes para nuestro análisis: primero, en este campo se aprecia en plena vigencia la paradoja a la que hicieramos alusión, en términos generales, en nuestro primer Capítulo (31). A pesar de ser el turismo una actividad que no solo expresa sino que reproduce la dependencia mexicana es, al mismo tiempo, de importancia vital para el modelo económico vigente. Segundo, el sector turismo es altamente sensible a los "eventos" que tienen lugar mas allá de las fronteras nacionales. Tercero, el origen de estos "eventos" se concentra fundamentalmente en Estados Unidos: durante 1979, de nueva cuenta, el turismo norteamericano representó el 85% del total recibido por el país (32).

Tal vez sólo sea la claridad lo que deba distinguir las declara

(29) Slocum, Kenneth G. "More U.S. tourists find trip to Mexico lands them in jail", Wall Street Journal, 30 de agosto de 1976.

(30) Sobre el llamado "boicot sionista" consúltese: Welles, Benjamin: "Travel power: the story behind the Mexico boycott", en: The New York Times 27 de junio de 1976, sección 10, p. 1. Puede consultarse también: Cruz Zamorano, Alma Rosa: La política exterior de México entre 1970 y 1976. Estudio de un caso: el voto antisionista en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Tesis profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1979.

(31) Véase: Supra. p.39

(32) Financial Times Op. Cit.

ciones que el entonces Secretario de Turismo, Guillermo Rossell de la Lama, hiciera al inicio del presente régimen: "Tengo muchos amantes en el mundo. El Tercer Mundo --y el cuarto y el quinto--. Pero prefiero el primero y mi favorito son los Estados Unidos". (33)

Ante la concentración del intercambio de bienes y servicios que hemos descrito puede, en términos bastante estrictos, centrarse en Estados Unidos el señalamiento que hiciera Juan Betanzos, Presidente de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana al comentar la entrevista López Portillo- Carter de febrero de 1977: "Si nos quieren vender, tienen que comprar" (34) Lo relativo de tal afirmación, nos lleva de la mano a otro campo central de vinculación entre ambas economías: los movimientos de capital públicos y privados.

Por lo que respecta a aquellos provenientes del gobierno norteamericano tanto por lo que hace a la asistencia militar como a la "ayuda" económica, la posición mexicana, por lo menos en relación a la del resto de los países de América Latina, parece ser de una menor dependencia. (35)

Sin embargo, para los objetivos de este capítulo, es necesario destacar el papel de la inversión extranjera proveniente básicamente de fuentes privadas. Haremos por tanto, algunos señalamientos elementales al respecto. Así, por lo que se refiere a la inversión extranjera directa el tema ha sido ya abundantemente tratado por diversos autores. Cabe subrayar, sin embargo, su ubicación preferente en los llamados sectores de "punta" de la economía nacional y su concentración por lo que respecta a su origen, en Estados Unidos: para 1971, 82.5% de la inversión extranjera directa en la industria era norteamericana (36) . Por último, destaca el papel que la IED cum-

(33) Riding, Alan. "Mexico upset..." Op. Cit.

(34) Excelsior, 18 de febrero de 1977, p. 14 A.

(35) Véase por ejemplo, Ojeda, Mario: Alcances y Límites de la Política Exterior de México, El Colegio de México, México, 1976, p.57-59 y p.128-131.

(36) Fajnzylber y Tarraçó, Las Empresas Transnacionales, FCE, México, 1976, p.331. La República Federal de Alemania, Gran Bretaña y Suiza, la seguan con 3.4, 3.3 y 3.3%.

ple en otras esferas de la "interdependencia" tales como aquellas vinculadas con la balanza comercial del país y la transferencia de tecnología.

En la caso de la deuda exterior podrían aplicarse claramente algunos de los señalamientos que hemos hecho en el área del intercambio comercial. Por ejemplo, en relación a aquella denominada en monedas distintas al dólar, sus servicio y amortización tenderían a encarecerse por efecto de la devaluación de la moneda norteamericana y nuestra dependencia frente a ella. Ahora bien, en ese campo deben subrayarse algunas complejidades adicionales. Aún mayor transparencia sobre el significado concreto del concepto cuyo estudio nos ha servido para aclarar nuestro marco conceptual pueden agregar afirmaciones hechas por voceros de la comunidad financiera internacional que señalan cómo "en cierto sentido (México) es un -- ejemplo clásico de la interdependencia entre un país menos desarrollado grande y los bancos internacionales" (: 37). Así al destacar "la importancia de la deuda exterior para México y la importancia de la deuda de nuestro país para los bancos extranjeros" las mismas fuentes señalan indirectamente la conveniencia de no expandir el sector público " en mayor medida de lo que es sensato" (: 38) así como la necesidad para los administradores de las finanzas mexicanas de manejar la deuda "de forma tal que las instituciones crediticias no lleguen a alarmarse por su tamaño o por su perfil..." (: 39) (para no mencionar otras cosas). El incremento de la deuda pública externa, su proporción en relación al presupuesto federal, el peso que representa su servicio, etc, son algunos de los indicadores del carácter unilateral de la supuesta " interdependencia" que, por otra parte, muestra claramente el proceso de integración de la economía mexicana al sistema capitalista internacional. A los

(37) Euromoney, Op.Cit., abril de 1978.

(38) Ibid p.36

(39) Ibid. p.35

efectos de este trabajo resulta particularmente importante subrayar la tendencia a la "privatización" de la deuda pública externa mexicana y la predominancia que en ella tiene la banca privada norteamericana: en 1976, 72.9% de la deuda contratada con bancos privados lo estaba con norteamericanos (11,540 millones de dólares sobre una deuda externa total, pública y privada de alrededor de 24,000 millones) (40). Debe subrayarse también la concentración de la misma en seis grandes bancos: Bank of America N T & S.A. , Chase Manhattan Bank, Chemical Bank, City Corp International Group (First National City Bank) Manufactures Hanover y Morgan Guaranty Trust Co. (41)

Dado que no revisaremos estos puntos con detalle en el resto del trabajo, vale la pena apuntar en este momento que, si bien de manera menos directa e inmediata que en los temas que hemos decidido desarrollar con mayor amplitud, el gobierno norteamericano puede también ejercer un cierto grado de control sobre estos canales de relación transnacional. Hemos ya señalado, en relación a la inversión extranjera directa el problema de la aplicación extraterritorial de la legislación de ese país a través de las filiales de sus empresas instaladas en el extranjero (42).

Ahora bien, por lo que hace a la deuda exterior contratada con bancos privados, aunque el gobierno norteamericano no controla directamente esta fuente de financiamiento, su influencia es todavía suficientemente grande como para proporcionarle canales directos de presión potencial sobre el gobierno mexicano. Así lo señala al menos el hecho de que la Contraloría de Moneda de ese país pueda reglamentar el porcentaje de su capital que los bancos norteamericanos pueden presentar a un solo cliente

(40) Green, Rosario : "Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México", Foro Internacional, Volumen XVIII, número 1, Julio-Septiembre 1977 P.68

(41) Ibid

(42) Véase supra p. 40

(10% actualmente) (43). Esto abre la puerta a "interpretaciones formales" de esa instancia sobre lo que entiende por "un solo cliente", denominación que en ocasiones se ha pretendido aplicar al con junto del sector público de los países prestatarios.

Por lo que respecta al financiamiento de origen público (a pesar de nuestra menor dependencia relativa), en períodos de dificultades monetarias, de hecho, los "convenios de estabilización monetaria" mexicano-norteamericanos -- el primero data de 1941--y los convenios de apoyo "recíprocos" entre el Banco de México y el Banco Federal de la Reserva de Nueva York, pueden tener una importancia central, como lo demostró la experiencia de los últimos meses de 1976 (44).

Hasta ahora, nuestra atención se ha centrado principalmente en la "sensibilidad" mexicana ante "eventos" que tienen lugar en Estados Unidos. El resultado obtenido no parece justificar en ninguna medida el agregar un "inter" a la dependencia mexicana frente a ese país. Sin embargo, con objeto de proporcionar una imagen lo más completa posible de los fenómenos que pretendemos analizar es necesario ahora apuntar hasta qué punto tiene otra cara la moneda que estamos observando, hasta donde "depende" Estados Unidos -- su economía, su sociedad -- de México. Dado que el objetivo de nuestro análisis es la capacidad negociadora del gobierno norteamericano, el tratamiento de estos temas será necesariamente más limitado que el realizado para el caso de México.

(43) Respecto a la preocupación que esto levanta en círculos oficiales mexicanos, véase, Riding, Alan: "Mexico is worried that new U.S. rules are curbing loans", en: The New York Times, 19 de octubre de 1977, p. 53; Fernandez Ponte, Fausto (Corresponsal) "Estudia Estados Unidos limitar el crédito privado a gobiernos extranjeros", en: Excelsior, 10 de enero de 1978; y Elieschev, José Ricardo, "Posible limitación de créditos de Estados Unidos a México", en: Excelsior, 19 de Junio de 1978, p. 3; "U.S. Lending to Latin America and what it means for region's borrowers", en: Business Latin America 29 de marzo de 1978, p. 97.

(44.) Para una descripción del convenio vigente en esos momentos, véase: "Convenio de estabilización monetaria", en: Mercado de Valores, Nafinsa, Año XXXVI, Núm 4, enero 26 de 1976.

El caso de Estados Unidos.

Si quisieramos hacer un paralelismo con el ejercicio que desarrollamos para el caso mexicano, habría que empezar señalando que la estabilidad y el crecimiento económico mexicanos son importantes para Estados Unidos, en primer término, por los efectos que pueden tener sobre sus exportaciones. Una economía mexicana dinámica y estable representa al mismo tiempo un mercado potencial más atractivo para los exportadores norteamericanos (45).

Sin embargo, no debe exagerarse la importancia que esto podría tener para ellos ni mucho menos equipararla con la que hemos constatado en el sentido inverso: para 1975 México representaba el cuarto cliente de Estados Unidos pero compraba solo el 4.8% de sus exportaciones y siendo su sexto proveedor, proporcionando unicamente el 3.1% de sus importaciones. La importancia de estos datos se subraya al considerar que al mismo tiempo que el déficit de la balanza comercial norteamericana se ampliaba en los primeros años de los setentas, se incrementaba también el excedente obtenido en su intercambio con México (46). México representa, de hecho, la tercera parte del total de las exportaciones norteamericanas a América Latina y observadores norteamericanos estiman que "ventajas históricas y geográficas hacen que sea uno de los pocos lugares donde se podría esperar mantener la participación norteamericana del mercado, que pudiera crecer al doble del ritmo actual en poco tiempo y donde el poder de compra externo estará creciendo mas rápido que cualquier otro país latino..." (47). Sin embargo, como puede apreciarse claramente, el porcentaje que representa México en el comercio exterior norteamericano no es comparable con el que se observa en el otro sentido de la relación.

Un segundo tipo de apreciaciones en este sentido, serían las relacionadas con los movimientos de capital. Así se subrayaría el

(45) "Business Week: Si la economía mexicana crece Estados Unidos se beneficiara", Uno más Uno, 2 de junio de 1979, pag, 13

(46) Blair, Calvin. Op. Cit.

(47) Hanson's Latin American Letter, Núm 1740, 22 de julio de 1978

interés de la banca privada norteamericana por evitar crisis financieras en México que pudieran afectar sus inversiones. Recuerdese "el destacado" lugar que ocupa México entre los deudores de la periferia (48). Otro tipo de efectos en el mismo sector, sería la llegada de depósitos "anormales" de origen mexicano en bancos norteamericanos en épocas de inestabilidad monetaria. Frente a esto y con signo contrario debe ubicarse la pequeña porción de las actividades y las ganancias de las principales empresas transnacionales norteamericanas que éstas obtienen en México (49). Desde luego que tal como en el caso mexicano la sensibilidad norteamericana es mayor en las ciudades fronterizas (menos importantes en el conjunto de la actividad económica nacional en este caso). Así, en los últimos meses de 1976 se informó que las ventas al menudeo en las poblaciones mexicanas de la frontera desde Texas hasta California" había descendido entre 50 y 75%. (50)

A estas consideraciones de contenido básicamente económico, pueden agregarse, sin embargo, otras derivadas de la condición geopolítica del país que adicionan elementos importantes para el análisis de las vinculaciones y sensibilidades mutuas de México y Estados Unidos. En efecto, México ocupa un lugar estratégico clave para ese país. A diferencia de los otros países de América Latina, no solamente forma parte de la zona de influencia inmediata de Estados Unidos, sino que además es su vecino directo. Si la aceleración del proceso de la hegemonía norteamericana en el continente a partir de la Segunda Guerra Mundial, tuvo efecto particularmente directo en nuestro país en esto influyó directamente el hecho de que el gobierno norteamericano considerase a nuestro país como una parte integrante del "Imperativo Categórico" (51) de sus esquemas de seguridad.

(48) Como un ejemplo de esa posibilidad, véase "Mexican Headache for international banks", en: The Economist, 22 de enero de 1977, p. 99.

(49). Fajnzylber y Tarragó, Op. Cit.

(50) "U.S. feels the impact", U.S. News and World Report 13 de diciembre de 1976

(51) Ojeda, Mario: Alcances y límites... Op. Cit. p. 92.

Los descubrimientos de hidrocarburos en territorio nacional no parecen haber hecho otra cosa más que incrementar esta percepción.(52)

Los efectos que tiene esta situación se expresan en varios campos. Así, por una parte, la vecindad geográfica inmediata define de manera considerable el interés norteamericano por la estabilidad política y económica de México, en la medida en que su gobierno no signifique una amenaza para sus intereses. La existencia de la frontera, hace aún mas clara la relación existente entre los temas estudiados para el caso de México y los problemas económicos y sociales internos de Estados Unidos. A ello se refería el Business Week, cuando señaló a fines de 1977 que, durante la próxima década los problemas económicos y políticos de México "se desparramarán" hacia Estados Unidos, ya que "los problemas de México no se detendrán en la frontera"(53).

Por otra parte, los fenómenos más característicos de la vinculación entre ambas economías y sociedades tales como la migración de mano de obra, hacen que --al menos en la percepción de algunos funcionarios norteamericanos-- la frontera cobre una importancia estratégica muy directa. En este sentido, pueden interpretarse las declaraciones del ex-Director de la CIA, William Colby: "la amenaza mas obvia (para Estados Unidos hoy) es el hecho que hay actualmente 60 millones de mexicanos y habrá 120 a fines del siglo", lo que pro vocará una entrada de inmigración mexicana muy importante (según él para entonces 20 millones de mexicanos vivirán en Estados Unidos) que no será posible detener, ya que, aunque se reforzase la "patrulla fronteriza, ésta no tiene suficientes balas para pararlos a todos" (54)

(52) Fagen, Richard, "El petróleo mexicano y la seguridad nacional de Estados Unidos", en: Foro Internacional, Vol. XIX, Núm 2, El Colegio de México, México, Oct/Dic. 1978.

(53) "Mexico's problems won't stop at the border", en: Business Week diciembre 19 de 1977.

(54) Citado en: Hanson's Latin American Letter, Núm 1735, 17 de junio de 1978.

Una lectura alternativa de estos problemas destacaría el interés político compartido de ambas clases dominantes y de ambos aparatos estatales, que si bien se expresa en lo que diversos autores han denominado una burguesía dominante-dominada del lado mexicano (55), promueve la tolerancia norteamericana frente a acciones dirigidas a apoyar la legitimación del régimen de gobierno imperante en México. La articulación de ambas burguesías, (tema central en toda evaluación realista del futuro de las relaciones, insuficientemente estudiado hasta ahora) parece darse a través de instancias que van desde las Cámaras de Comercio hasta diversas asociaciones privadas tales como las de los "rotarios", "leones", etc. El proceso de transnacionalización rebasa sin embargo esta primera definición clasista y se expresa, por ejemplo al nivel cultural, en segmentos de la población mucho mas amplios. Un segundo grupo de consecuencias de este interés de clase compartido por ambos aparatos estatales, se expresa en los diversos campos de colaboración entre los ejércitos, la policía y los servicios de seguridad de ambos países (56).

Esto, nos pondría ya en el umbral del estudio de los efectos que al nivel de las relaciones intergubernamentales tiene el conjunto de "sensibilidades" que hemos reseñado en este apartado. Sin embargo y con objeto de llevar adelante nuestro análisis de la manera mas sistemática posible entraremos siguiendo el marco conceptual planteado en el capítulo anterior a un estudio un poco mas detallado de los problemas de la asimetría y la vulnerabilidad en los campos que hemos anunciado antes.

(55) Véase por ejemplo, Aguilar M. Alonso: "Problemas y Perspectivas de un Cambio Radical", en Carmona, Fernando et al , El Milagro Mexicano, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1973 p. 323.

(56) Vease por ejemplo, "U.S.-Mexico military buildup", en: Latin America and Empire Report. Nacla, Marzo-Abril de 1978.

CAPITULO III

ASIMETRIA Y VULNERABILIDAD EN LAS RELACIONES MEXICANO-NORTEAMERICANAS: DOS EJEMPLOS

Hemos hasta ahora presentado, a un nivel bastante general, la forma y las posibles maneras por las que eventos que "ocurren" en una de las formaciones económico-sociales que nos interesan, tienen efectos en la otra. Con el fin de pasar del nivel de los "eventos" al de las políticas gubernamentales, nuestro tercer capítulo está dirigido a profundizar un poco más en el estudio de las vulnerabilidades de cada una de las partes. Estas constituyen, dentro de la lógica de nuestro marco conceptual, la base objetiva más importante del poder de negociación con el que pueda contar cada uno de los gobiernos afectados.

Nuestro argumento se basa en el estudio de dos ejemplos, cuya selección ha sido orientada por el objetivo del conjunto de nuestro ejercicio. Explicitemos los criterios seguidos.

En primer término hemos dejado fuera de nuestra consideración específica la temática del comercio de energéticos. Lo hemos hecho así, fundamentalmente a partir de la aceptación del supuesto de la capacidad negociadora mexicana en este campo. Desde nuestro punto de vista esto no es necesariamente evidente. Sin embargo, entrar en una discusión sería de esta temática introduciría un conjunto de elementos que ameritarían el desarrollo de un ensayo de al menos la misma extensión que el presente. Basta señalar que consideramos que el marco analítico desarrollado en nuestro primer capítulo podría permitir posteriormente una aproximación a esta temática.

En segundo lugar, de entre los temas en los que la superioridad negociadora de una de las partes no es necesariamente evidente, hemos hecho una primera selección basada en otro criterio desarrollado en el primer capítulo: la capacidad de control gubernamental. Así, hemos decidido centrar la atención en aquellos campos en los que en caso de existir asimetrías y vulnerabilidades, éstas fuesen fácilmente manipulables por las instancias gubernamentales. Algunos otros ejemplos en los que esta condición no se cumple tan fácilmente han sido ya presentados en nuestro capítulo anterior.

Un último criterio nos ha permitido restringir aún más el univer-

so a partir del cual hemos definido nuestra selección. De los tres campos en los que más fácilmente podría cumplirse la condición anterior (problemas fronterizos, trabajadores indocumentados y transacciones comerciales) hemos seleccionado únicamente a los dos primeros. Las razones han sido bastante sencillas. En primer lugar la gran amplitud que encierra la noción de "transacciones comerciales" nos hubiese obligado, para hacer un tratamiento mínimamente serio serio de la misma a dedicar no solo este capítulo sino el conjunto del ensayo, a su estudio. En segundo término el que de los tres ejemplos potenciales fuese en este último donde la decisión previa de dejar fuera de nuestra consideración el tema de los energéticos, hubiese provocado un claro sesgo en el análisis. Los problemas del intercambio comercial en otros campos deben, en nuestra opinión, tratarse dando una consideración clara y precisa a la nueva dimensión que aporta el comercio de energéticos.

Dos son, por tanto, los ejemplos en los que se centra el desarrollo del presente capítulo: la relación fronteriza y el tema estrechamente vinculado con este primero, de los trabajadores migratorios mexicanos. A su tratamiento dedicamos el resto de este capítulo.

Frontera, Asimetría, Vulnerabilidad.(1)

El hecho mismo de compartir una frontera de cerca de 3 mil kilómetros, define un primer y fundamental conjunto de nexos entre ambas formaciones económico-sociales. [Desde el plano estrictamente físico hasta la consideración de temas tales como el impacto que su existencia tiene para la capacidad de emplear medidas de política económica más general (la imposición de controles de cambio del lado mexicano, por ejemplo), la frontera mexicano-norteamericana es un campo privilegiado de observación de los fenómenos de vinculación transnacional en los que se basa nuestro análisis. En ella son múltiples las instancias en las que puede observarse cómo acontecimientos que tienen lugar en uno de los dos países afectan a los que se desarrollan en el otro. Al mismo tiempo, su estudio nos permite también apreciar la profunda asimetría que caracteriza a tales relaciones, ya que buena parte de las decisiones que afectan a esta área se toman del lado norteamericano de la frontera.]

El grado de importancia que estos temas tienen en el campo más general de las relaciones entre ambos países, resalta en primer término por el papel que la existencia de este punto de contacto juega en la dinámica de algunos de sus principales componentes: tráfico de drogas, comercio de hortalizas, trabajadores indocumentados, etc. En segundo lugar, puede afirmarse también el hecho de que la problemática fronteriza ha ocupado un importante lugar al nivel de las negociaciones intergubernamentales mexicano-norteamericanas. En el período de la posguerra, buena parte de los temas que podrían ser incluidos en este rubro llegaron al plano de la política y fueron percibidos como campos de negociación (issues) por ambos gobiernos. La importancia de las cuestiones fronterizas en la agenda diplomá-

(1) Este apartado y el relativo a los trabajadores indocumentados, se basan fundamentalmente en las secciones correspondientes de Rico, Carlos: La Frontera... Op. Cit.

tica mexicano-norteamericana de la posguerra, destaca aún ante la más somera revisión de las relaciones México-Estados Unidos durante ese período (2).

Es tanta la importancia de este elemento que, para diversos autores, constituye la principal causa de las diferencias que pueden percibirse en la problemática internacional mexicana concreta y la del resto de América Latina (3). Centrándonos en el tema específico de este ensayo puede señalarse claramente cómo la frontera mexicano-norteamericana presenta ejemplos bastante claros de prácticamente todas las fuentes de supuesta "interdependencia" que enumeraremos al iniciar el Capítulo II. Así, al nivel mas elemental, el estrictamente físico o geográfico, destaca la existencia de importantes "recursos compartidos" entre los que se cuentan ríos como el Colorado y el Bravo, que cumplen un importante papel económico a ambos lados de la línea divisoria. Aunque no es éste un ejemplo único, el problema de la salinidad del primero de ellos ilustra claramente el alto grado de sensibilidad de los acontecimientos que ocurren en un lado de la frontera frente a los que tienen lugar en el otro (4).

Este problema, nos lleva de la mano a la consideración del tema mas amplio, pero aún situado prácticamente en este primer nivel de

(2) Wilkie, James W. "Conflicting 'national interests' between and within Mexico and the United States" en: Recent Developments in Mexico and their implications for the United States, Op. Cit. 6-7 pp.

(3) Vease, por ejemplo, Ojeda, Mario: Alcances y Límites... Op. Cit. y "Panorama general..." Op. Cit.

(4) Entre la abundante literatura existente sobre este tema, pueden consultarse los trabajos de: David A. Gantz, J.F. Friedkin, S.E. Reynolds, César Sepúlveda y Alejandro Sobarzo, incluidos en: Uton, Albert (Ed.): Pollution and international boundaries, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1972. Estos ensayos dan una buena idea del debate sobre los efectos de la salinidad en el Valle de Mexicali.

la contaminación a través de frontera. Los orígenes de tal contaminación (desarrollo industrial, traslado a la zona fronteriza de empresas que buscan escapar a controles más estrictos en materia de contaminación ambiental, rápido crecimiento de los centros urbanos de la zona fronteriza, etc.) (5) nos remiten de nueva cuenta al problema de la sensibilidad presente a este nivel por ambas partes de la relación.

Un tercer elemento está dado por el efecto simultáneo que diversos fenómenos naturales tales como los huracanes, tienen a ambos lados de la frontera, el cual levanta algunas cuestiones sumamente interesantes cuando se piensa en la posibilidad de esfuerzos de modificación de las condiciones climatológicas que siendo emprendidos por nacionales de un país tendrían efectos en el otro.

Pasamos así a la consideración de los canales de vinculación y articulación de base no estrictamente física. El turismo y las transacciones fronterizas constituyen ejemplos demostrativos de "sensibilidad" a este nivel que, por otra parte, nos permiten entrar al terreno de las asimetrías y vulnerabilidades que definen las condiciones mexicana y norteamericana.

Una primera indicación en este sentido, lo proporciona la importancia relativa de esta clase de actividades para el conjunto de la actividad económica de ambos países. Al tratar el caso del turismo hemos dado ya algunos indicadores de la importancia de esta actividad para el lado mexicano (6). Para México las transacciones fronterizas, representan por lo que hace a su sector externo, el segundo renglón en importancia en tanto generadoras de divisas. Los ingresos por este concepto, cubren un 18.1% en los ingresos en cuenta corriente. Para Estados Unidos, por otra parte, el mismo renglón equivale únicamente a un 0.5% de sus ingresos por concepto de exportación de bienes y servicios (7). Es necesario señalar por otra

(5) Véase, por ejemplo, Telloz, Joaquín: "Sources of atmospheric pollution at the U.S.-Mexican Border" y Enriquez Bill: "International legal implications of industrial development along the Mexico - U.S. border", en: Utton, Albert (Ed.) Op. Cit.

(6) Véase Supra, p. 67-70

(7) Banco de México, Indicadores Económicos Núm. 4, Vol VI. Marzo de 1978, 30-68pp. Survey of Current Business, Vol 58, Núm 9, Sept. 1978 p. 28

parte que a pesar de que el saldo continúa siendo favorable para México, entre 1965 y 1972 los egresos mexicanos se incrementaron en una tasa de 12.4% en tanto los ingresos lo hacían al 11.4%, marcando una tendencia que se ha mantenido.(8)

CUADRO 9

MEXICO : TRANSACCIONES FRONTERIZAS
(millones de dólares)

<u>Años</u>	<u>Ingresos</u>	<u>Egresos</u>	<u>Saldo</u>
1970	878.9	585.0	293.9
1971	966.9	612.5	354.4
1972	1054.0	649.3	407.7
1973	1207.7	695.0	512.7
1974	1372.9	819.2	553.7
1975	1541.6	957.7	583.9
1976 p/	1609.7	1051.5	558.2

p/ Cifras preliminares.

Fuente: Banco de México: Indicadores Económicos, Vol. VI, Núm 4 Marzo de 1978. 64 y 80 pp.

Las cifras que hemos revisado nos indican en alguna medida (para el conjunto de la economía norteamericana o mexicana) el costo que podría tener la suspensión de esta clase de intercambios. Ante la obvia asimetría que reflejan no debe extrañar la eficiencia que este rubro ha mostrado cuando el gobierno norteamericano ha decidido usarlo como instrumento de presión en otros campos. Un excelente ejemplo de cómo se ha obligado al gobierno mexicano a reaccionar de manera prácticamente inmediata, accediendo a las principales demandas norteamericanas, lo da la experiencia de la llamada "operación interceptación" de fines de 1969. (9)

(8) Xirau Icaza Joaquín y Díaz, Miguel: Nuestra dependencia fronteriza, Archivo del Fondo, Núm 48, F.C.E., México, 1976 p. 88

(9) Al respecto vease, Ojeda, Mario, Alcances y límites... Op. Cit. p. 154.

Existe otro género de indicadores de la importancia que la existencia de la frontera tiene para el conjunto de la actividad económica nacional y, con ello, del interés que en estos temas tiene el gobierno central mexicano. Estos estarían vinculados con la función que puede desempeñar en tanto "agilizadora" de los movimientos no sólo de capital especulativo sino aún de bienes físicos en los que "eventos" que tuvieron lugar en cualquier lado de la frontera indicasen a los particulares afectados la racionalidad que para ellos tendría esta clase de actividad. Se abre así, por ejemplo, la posibilidad del incremento de ventas de determinados productos mexicanos --por ejemplo, el ganado, cuya importación no está restringida por cuotas en Estados Unidos-- (10) en períodos de inestabilidad cambiaría al facilitar la propia continuidad geográfica las tendencias a la conversión especulativa de pesos en dólares.

El más profundo significado del fenómeno en términos de asimetrías y desempeño de funciones diferenciadas para cada una de las partes (con los consiguientes efectos económicos, sociales y aún políticos), puede apreciarse mucho más claramente si enfocamos nuestro análisis en el tipo de desarrollo económico y social que ha caracterizado a las principales ciudades fronterizas mexicanas.

Centrar nuestra atención en este nivel no significa, por otra parte, sobrestimar la importancia de las actividades desarrolladas en estos centros urbanos para el conjunto de la relación fronteriza. Como ejemplo, en 1970 Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez y Nuevo Laredo, representaban el 80% de las transacciones fronterizas y junto con Matamoros recibían al 70% de las entradas de extranjeros en la región, en tanto que por ellas pasaban a Estados Unidos más del 65% de los mexicanos que cruzaban la frontera en la zona (11). La importancia de la dinámica de estas ciudades fronterizas, que en no pocos casos se transforman en verdaderos enclaves socio-económicos

(10) Para la forma en que esta operó en los meses posteriores a la devaluación de agosto de 1976, véase: "Weak peso drives Mexican - cattle to U.S.", en: New York Times, 3 de enero de 1977 p. 33.

(11) Xirau I Caza y Díaz, Op. Cit. p. 38

cuya actividad depende prácticamente de manera total del ciclo económico norteamericano (12), es bastante evidente. Los procesos de integración de facto de estas ciudades a la economía norteamericana, subrayan claramente, por otra parte, la vinculación de los temas descritos en las primeras páginas de este Capítulo con la problemática de la dominación económica extranjera sobre el país.

La dominación norteamericana se expresa en esta instancia a través de un complejo proceso en el que el propio crecimiento económico de las ciudades fronterizas agudiza y hace cada vez más compleja su dependencia de la economía norteamericana. Esta, a su vez, cuenta no solo con mercados y con espacios donde ubicar etapas del proceso productivo --intensivas en mano de obra--, sino con una reserva importante de trabajadores que puede ser utilizada aún del otro lado de la frontera cuando la situación de la economía de los estados sureños lo hace necesario o rentable. La frontera, sin embargo, permite una cierta medida de control sobre la expansión a Estados Unidos de los agudos problemas sociales --la alta tasa de desempleo, por ejemplo-- que constituyen la otra cara del crecimiento dependiente de estas ciudades. La diferencia de efectos de la especialización de funciones a que hace referencia la retórica de la "interdependencia" se ve en este caso en términos más claros. En la "simbiosis" fronteriza --como la denomina Calvin P. Blair-- que así resulta:

"típicamente la ciudad mexicana provee algunos trabajadores para la agricultura y los servicios comerciales del lado norteamericano. También actúa como almacén de mercancías que se mueven hacia el interior de México, sirve como un punto de ensamblaje para la ubicación de las 'plantas gemelas' las cuales producen para los mercados norteamericanos y provee

(12) Para una descripción histórica de este proceso en el caso de Ciudad Juárez, vease: Martínez Oscar J, Border Boom town: Ciudad Juárez since 1848, University of Texas Press, Austin, 1978.

de atracciones turísticas para un gran número de viajeros norteamericanos y canadienses quienes residen temporalmente en el lado norteamericano o se quedan ahí mientras atraviesan la frontera. La creciente población de clientes mexicanos gasta mucho en el lado norteamericano de la frontera, en el pasado contabilizaron cifras que van desde el 10 al 90% de las ventas al por menor en los establecimientos individuales. La ciudad hermana en el lado norteamericana provee el mismo almacén y sirve de estímulo a los gastos de su contraparte mexicana, a menudo contiene la otra parte de la 'planta gemela. (13)

El proceso de "subsidiarización" rebasa así el marco limitado de las relaciones entre distintos componentes de una empresa en el que nos centraríamos al estudiar el comportamiento de los grandes conglomerados transnacionales y proyecta su influencia al conjunto de los más importantes centros de población de la frontera.

La imagen de asimetría que surge de todo esto, no puede ser compensada, sobre todo cuando se ven sus efectos a escala nacional, ni por la sensibilidad del comercio y la actividad económica en el sur de Estados Unidos ante la situación económica interna de México (14), ni por algunas instancias de intercambio en las que la asimetría parece favorable al lado mexicano (15). De hecho, tal vez la indicación de sensibilidad más importante que para el lado

(13) Blair, Calvin P. Op. Cit. p. 357

(14) Tal sensibilidad es particularmente clara en momentos de inestabilidad económica y financiera como los que el país pasó en los últimos meses de 1976. Se ha informado por ejemplo, que las ventas al menudeo en las poblaciones norteamericanas de la frontera, descendieron en este período entre 50 y 75%, véase: "U.S. Feels the impact", en: U.S. News... Op. Cit. Consultese también: Gottschalk, Earl "Shopkeepers north of the border suffer from devaluations of money in Mexico", en: Wall Street Journal, 14 de diciembre de 1976, p.40

(15) Un caso especialmente interesante en este sentido, sería el del comercio de energía eléctrica desde Baja California Norte hasta California, propuesto por la San Diego Gas and Electric Co. y la Southern California Edison Co. a la Comisión Federal de Electricidad-Baja California Norte. La primera de estas empresas, anunció recientemente que estudios desarrollados conjuntamente con la CFE demuestran la posibilidad de interconectar sus sistemas respectivos.

norteamericano tiene la existencia de la frontera podría resumirse mediante una ampliación del campo al que se dirigían las observaciones de Colby (16.) que se reprodujeran páginas atrás. Tal ampliación se resumiría en la percepción de México surgida en Estados Unidos en tanto único país subdesarrollado del mundo que puede llevar tal subdesarrollo hasta el interior mismo de la sociedad norteamericana (17).

La problemática general abordada hasta ahora alrededor del tema de la frontera resulta aún más clara cuando entra al estudio de campos específicos, en los cuales es posible advertir claramente la complejidad de los problemas que emanan de los nexos establecidos a ese nivel entre ambas formaciones económico-sociales. Entre otros, a guisa de ejemplo, en la problemática de la industria maquiladora establecida de manera preferencial en la frontera norte de México. El centrar la atención en este caso específico nos permite precisar más el análisis de los fenómenos de vulnerabilidad y asimetría.

La maquila no es únicamente un fenómeno de la frontera mexicano-norteamericana, sino que responde a un nuevo tipo de actividad de la empresa transnacional que no se centra ya en el mercado local de cada uno de los países en los que actúa, sino que se dirige a abastecer el "mercado mundial", que en el caso al que nos referimos se restringe fundamentalmente al norteamericano (18).

Uno de los efectos del incremento en la competencia de la economía norteamericana con los otros centros del poder económico mundial desde fines de los sesenta ha sido la búsqueda de una mayor "eficiencia" en la producción mediante la ruptura del proceso productivo y la ubicación de aquellos segmentos del mismo intensivos en el uso de mano de obra en aquellos lugares donde la correlación entre la productividad y el salario sea más favorable para la empresa (19).

((16)) Véase supra p. 79

(17) Sobre las percepciones de México, que tendieron a ser dominantes en la opinión pública y círculos gubernamentales norteamericanos en los últimos años de la pasada década, véase Pellicer, Olga: "La política de Estados Unidos hacia México: la nueva perspectiva", en Foro Internacional, Vol. XIX, Num. 2., El Colegio de México, Octubre-Diciembre de 1978.

(18) Al respecto véase Trajtenberg, Raúl Transnacionales y fuerza de trabajo en la periferia; Tendencias recientes en la internacionalización de la producción. Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, México, 1978.

(19) Véase Minian, Isaac y Vuskovic, Pedro Nuevas tendencias en las formas de integración de los países subdesarrollados a la economía mundial, Ponencia al Se

En este caso el tipo de vinculación entre las actividades desarrolladas entre uno y otro país es mucho más directo. En palabras de Peter F. Drucker "... aunque (la actividad de la maquiladora) no es ni 'exportación' ni 'importación' en el sentido tradicional, así es todavía contabilizada en nuestras estadísticas comerciales...sin embargo, es de hecho una integración económica a través de las etapas del proceso productivo" (20). El mismo autor establece en unas cuantas líneas las bases fundamentales de la división de funciones en este campo: " los países desarrollados son fuertes por lo que respecta a la administración, el capital y la tecnología, así como al poder de compra de los consumidores. Los países en desarrollo ofrecen excedentes de mano de obra enormes y rápidamente crecientes ." (21)

CUADRO 10 Industria maquiladora: ubicación de los establecimientos

	1974	Porcentaje	1976	Porcentaje
Total de establecimientos	455	100.0	448	100.0
Frontera	429	94.3	406	90.6
Tijuana	99	21.8	93	20.8
Cd. Juárez	85	18.7	81	18.1
Mexicali	57	12.5	69	15.4
Otros	188	41.3	163	36.4
Interior	26	5.7	42	9.4

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto . Tomado de Comercio Exterior, abril de 1978, p. 411.

(20) Drucker, Peter F " The rise of production sharing" en Wall Street Journal, Marzo 15 de 1977 (paréntesis y subrayado, nuestros).

(21) Ibid.

Es ahora el propio proceso productivo el que se internacionaliza, con lo que los diversos momentos que lo integran, independientemente de su ubicación geográfica, pasan de hecho a ser controlados por la casa matriz. En este caso la actividad económica no depende únicamente de las condiciones del mercado del país desarrollado al que se exporten estos productos sino de la permanente evaluación que los órganos centrales de decisión de la empresa hagan de sus posibilidades de reducir costos de operación a través de la relocalización de determinados segmentos del proceso productivo. La asimetría en la capacidad de toma de decisiones sobre la actividad y el futuro del conjunto de la empresa de la que la industria maquiladora forma parte es, así, muy marcada.

En más de un sentido podría, de hecho, preguntarse (situados ya en el campo de la relación bilateral que nos interesa) hasta dónde no está vinculada esta actividad económica más a la economía norteamericana que a la propia economía nacional.

La división internacional del trabajo que origina este fenómeno rebasa sin embargo, el nivel de la empresa para tener efectos en el dinamismo y la orientación de la actividad económica nacional de -- aquellos países que reciben esta clase de inversión. En el caso de México parece válido asimilar esta problemática a la de la zona fronteriza si tomamos en cuenta, por ejemplo, que del "total de plantas de 1974, 94.3% se ubicaba en la región fronteriza; sólo Tijuana, Cd. Juárez y Mexicali alojaban el 53% de los establecimientos" (22).

Si se recuerdan los principales factores de costo diferencial que pueden llevar a una empresa a instalarse en un lugar determinado se comprenderá más claramente el tipo de nexos que pueden existir entre los acontecimientos que se den a un lado de la frontera y aquellos que tienen lugar en el otro. Los principales son, (23) en -

(22) "La industria maquiladora: evolución reciente y perspectivas" Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, Abril de 1974, pp. 410-411

(23) No es nuestra intención hacer un tratamiento mínimamente completo de los factores económicos en los que se basan estos procesos. Al respecto puede consultarse, Minian, Isaac : Progreso técnico e internacionalización del proceso productivo . El caso de la industria maquiladora de "tipo electrónico", Cuadernos de CIDE, Núm.1, México Febrero de 1977.

primer lugar, los diferenciales de salario vinculados, claro está, con los niveles de productividad relativos y las dificultades económicas o técnicas para la mecanización de los procesos afectados. También pueden constituir elementos importantes en la decisión por parte de los actores no gubernamentales interesados en una inversión de éste tipo la presencia de determinados insu- mos en el lugar escogido, los tratamientos impositivos, la ubi- cación geográfica (particularmente la cercanía a mercados amplios) y aún las divergencias en las legislaciones y/o su aplicación en lo relativo a temas tales como la contaminación atmosférica.

En todos estos casos las vinculaciones rebasan los marcos bi- laterales. En efecto, el problema es global: la "competencia" por proporcionar, por ejemplo, salarios más bajos a las empresas con el fin de incentivarlas a trasladar esos segmentos de sus proce- sos productivos no se da únicamente con los salarios imperantes en Estados Unidos sino (tomando obviamente en cuenta otra clase de factores, tales como los costos de transporte) con todos aque- llos otros países interesados en transformarse en "plataformas de exportación". Esto dificulta la apreciación de las asimetrías sobre la base de una visión que se restrinja a las relaciones - México-Estados Unidos.

Por otra parte, esta situación ilumina al mismo tiempo el problema de las alternativas con que cuenta cada uno de los parti- cipantes. La función que desempeñaría el lado norteamericano en este "complejo sistema donde se entrelazan las exportaciones de mercancías y servicios de todo tipo con la exportación de capital, la relocalización de instalaciones productivas en distintos pun- tos del orbe y la internacionalización del propio proceso producti- vo", (24), tiene características muy relevantes en este contexto. En efecto, el acceso al mercado parece constituir una situación - frente a la cual las alternativas mexicanas son bastante escasas, al menos en esta clase de exportaciones. A nivel de la actividad maquiladora la competitividad mexicana frente a otras "plataformas

(24) Ibid, pag.2.

de exportación " tiene en la cercanía geográfica a Estados Unidos un componente central. Por ello resulta difícil pensar que la misma pudiese extenderse a otros mercados de países industrializados - al menos, de nueva cuenta, por lo que hace a este tipo de producción

Por lo que respecta a la función que cumple el "lado mexicano " de la misma actividad, la existencia de alternativas, al menos por lo que hace a los niveles salariales, parece considerable, tal y como lo ilustra el cuadro número 11. Este aspecto de la asimetría es muy importante. Como lo señalamos anteriormente no es sólo con los

C U A D R O 11
NIVELES DE SALARIO EN POTENCIALES O
ACTUALES PLATAFORMAS DE EX-
PORTACIÓN.

<u>Dólares</u>	<u>Países</u>
\$.20-.30/hr	Haití, Indonesia
.30-.50	Taiwán, Filipinas, Corea.
.50-.80	El Salvador, Costa Rica, Singapur, Repú- blica Dominicana.
.80-1.20	Hong Kong y México.
1.20-3.00	Italia, Japón, Gran Bretaña.
3.00-4.00	Estados Unidos, Francia
4.00-5.00	Alemania Occ., Holanda
5.00-6.00	Bélgica.

Fuente: Elaborado en base a datos del Flag Staff Institute, proporcionados al autor por su Director, Richard L. Bolin

niveles de salario norteamericanos con los que compite la industria maquiladora instalada en México y esto da un gran margen de flexibilidad a la parte norteamericana en el marco de esta particular expresión de los vínculos que integran de facto a ambas economías.

Un segundo elemento de referencia importante y directamente re

lacionado con el anterior es el que se refiere al costo de una potencial restricción de esta clase de vinculaciones para cada una de las partes. Para México el efecto de estas actividades ha dejado de ceñirse a los supuestos de creación de empleo que se encontraban entre los factores que estuvieron detrás de la creación del Programa de la Industrialización de la Frontera en 1965 (25) para tener un impacto aún más directo en la balanza de pagos. Comercio Exterior resume la situación a este respecto señalando que "... de 1971 a 1977 los ingresos provenientes de servicios de transformación registraron una tasa media de crecimiento de 30%. Así mismo, mientras que en 1971 dichos ingresos representaron 3.2% de los ingresos en cuenta corriente de la balanza de pagos, en 1976 la contribución -- llegó a 7.2%. No obstante, en 1977 el porcentaje fué de 6.3% debido a que las divisas provenientes de la actividad de las maquiladoras tuvieron un decremento de 3.3% (26).

Si se quisiera definir hasta dónde existen en este caso asimetrías desfavorables para la parte norteamericana sería necesario -- hacer dos tipos de consideraciones. Las primeras subrayarían la -- vinculación de este fenómeno con la pérdida de competitividad de la economía norteamericana (27) señalando, por tanto, que tiene raíces más profundas que la sola legislación norteamericana que lo facilita. Esto parecería señalar puntos favorables al lado mexicano. Las segundas, centrándose en el nivel ya no de las empresas sino del conjunto de la economía, destacarían el otro lado de la moneda recordando que en tal evaluación de asimetrías es preciso tomar en cuenta la cuestión de la existencia de alternativas que subrayásemos anteriormente.

(25) Baerrensen, Donald The border industrialization program of Mexico, Lexington Books, Lexington, Mass., 1971 p.3-8

(26) "La industria maquiladora ..." p.412.

(27) Al respecto puede consultarse Moori Koenig, Virginia "Pérdida de competitividad de la industria manufacturera norteamericana", en Cuadernos Semestrales de Estados Unidos ; perspectiva latinoamericana, Núm.4. CIDE, México, Segundo Semestre de 1978.

No resta sino subrayar dos puntos . En primer lugar los patrones de asimetría que se reflejan en el carácter volátil y en la gran inestabilidad de estas actividades. El comportamiento de la industria maquiladora durante la depresión de 1974-1975, (28) ilustra los efectos de acontecimientos que tienen lugar a ambos lados de la frontera en esta instancia de vinculación : la maquila es altamente vulnerable tanto a las variaciones del mercado del lado norteamericano como a los incrementos de salarios del lado mexicano. Las diferentes consecuencias sociales y económicas de ambos tipos de vulnerabilidad para las distintas partes de la relación, resaltan así claramente - el contenido concreto de esta instancia de supuesta "interdependencia". En segundo término es necesario destacar la estrecha vinculación de este fenómeno con fuerzas que parecen estar llevando en el plano mundial, a un replanteamiento de la división internacional del trabajo según la cual se combinarían -en palabras de "un industrial alemán" cuyas opiniones recoge una encuesta de la Conference Board norteamericana- "el método avanzado de administración, capital y técnicas de las naciones inversoras con la fuerza laboral y los recursos naturales de las naciones receptoras" (29).

Antes de pasar al tema de los trabajadores indocumentados, y habiendo en nuestra opinión demostrado a qué parte de la relación favorecen las asimetrías que hemos descrito, podemos concluir este apartado citando a un claro apologista de la industria maquiladora:

"Esta vulnerabilidad (de la parte mexicana) es una consecuencia inevitable del programa fronterizo el cual ha dependido fundamentalmente para su éxito, del mantenimiento de ciertas políticas de importación de Estados Unidos, así como del financiamiento, la tecnología y los mercados de ese país" (30)

(28) NACLA: "Border crisis 1975: workers strike, shops move on", Latin America and Empire Report, Vol. IX, Num. 5, Julio-Agosto 1975, pp. 16-23.

(29) Lovell, Enid Baird: Nacionalismo o interdependencia: las alternativas, - Paidós, Buenos Aires, 1973.

(30) Boerrensen, Donald W. Op. Cit. p. 115 Paréntesis y subrayado nuestros.

Trabajadores migratorios y vulnerabilidad.

Es este uno de los campos de la relación mexicano-norteamericana en donde con mayor frecuencia se encuentran referencias a la dependencia mutua de ambas economías y sociedades y a la naturaleza básicamente complementaria de este canal de vinculación. Tales percepciones pueden resumirse en la idea de que "la inmigración ilegal es una válvula de seguridad para ambas sociedades; cada una necesita de la otra" (31)

A partir del hecho cierto de que el fenómeno de los trabajadores inmigrantes es "resultado de un proceso de interacción de factores que se encuentran a ambos lados de la frontera" (32) se intenta en no pocas ocasiones construir un ejemplo de operación de la llamada retórica de la "intedependencia". Antes de pasar al análisis de las principales expresiones que asume el problema del trabajo migratorio en relación a la temática específica de este ensayo, parece necesario proporcionar algunos antecedentes básicos de la naturaleza misma del fenómeno.

Al igual que nos sucedía en el caso recién examinado de la maquila, no nos encontramos tampoco en este caso con un fenómeno privativo de las relaciones mexicano-norteamericanas. Desde Europa Occidental hasta Sudáfrica, el flujo de trabajo migrante responde a imperativos y características similares (33). En buena medida, de hecho parecería posible también conceptualizar este proceso como una de las facetas que asume el doble desarrollo presente en muchos otros puntos geográficos en este momento del desarrollo del capitalismo; en primer término, la internacionalización del capital y, en segundo lugar, la recomposición a escala global del ejército de reserva. Operan también en esta esfera los problemas del incremento de la competencia entre los principales centros capitalistas y la búsqueda de una disminución en los costos de operación de determinados renglones de su actividad económica. La propia economía norteamericana recibe la afluencia de trabajadores indocumentados a través de los puntos de entrada más diversos. De hecho, ni siquiera en la frontera mexicano-norteamericana se reduce el problema a nacionales de estos dos países. Trabajadores centroamericanos-fundamentalmente guatemaltecos y salvadoreños- parecen haberse sumado a quienes buscan incorporarse al mer-

(31) Flanigan, James: "North of the border: Who needs whom?" *Forbes*, abril 15 1977 p.37

(32) Bustamente, Jorge A. "Migración indocumentada;" *Foro Internacional*, volXIX nóm2 El Colegio de México, octubre-diciembre 1978, p.317

(33) Cordeiro, Albano "Vers un nouveau modele d'exploitation ?" en *Le Monde Diplomatique*, número 296, noviembre 1978, p.13

cado de trabajo de Estados Unidos(34).

Las características del trabajador migratorio, en cuanto a su vulnerabilidad y desorganización lo hacen particularmente funcional en este contexto de crisis y competencia agudizada(35). En palabras de Albano Cordeiro:

"...importando mano de obra, el patrón busca un tipo 'social' de trabajador: vulnerable, desorganizado, inadaptado, dispuesto a aceptar determinados trabajos, ciertos niveles de salarios, una determinada movilidad(en las empresas, en las direcciones)" (36)

Estos factores están presentes, en buena medida, en el caso de las minorías nacionales y, "comunidades extranjeras" residentes en el país dominante. Sin embargo, se agudizan en el caso de los trabajadores migratorios y aun más en el de los indocumentados.

En este último caso factores como que el costo de la reproducción de tal fuerza de trabajo para la economía que los recibe sea prácticamente inexistente, hacen que para los centros resulte más conveniente contar con una fuerza de trabajo temporal, de la que se pueda hacer uso cuando se le requiera, evitando la integración definitiva de nuevos grupos de inmigrantes en su población. La rotación de esta mano de obra es de alguna manera el mejor de los mundos posibles para ellos. (37)

(34) Al respecto véase Becerra Acosta, Jeanette: "Indocumentados: una industria ilegal que reditua millones", Uno más Uno, 5 de febrero de 1974 p.6

(35) Los efectos que estas características del trabajador indocumentado tienen sobre el mercado de trabajo no se restringen, por otra parte, a este segmento de las clases trabajadoras. Como acertadamente señala Manuel Castells, los trabajadores migrantes permiten al patron actuar hacia la fuerza de trabajo como si no existiese el movimiento obrero, retrasando la lucha de clases varias décadas. Castells, Manuel, "Immigrant workers and class struggles in Advanced Capitalism: the Western European experience" en Politics and Society, cit. en Flores, Estevan T. "The limitations of the push-pull demographic approach, Mexican immigration and the circulation of class struggle", Ponencia presentada al primer Simposium Internacional sobre los problemas de los trabajadores migratorios en México y los Estados Unidos, Guadalajara, 1978, p.15

(36) Cordeiro, Albano op.cit

(37) Para un enfoque del problema sobre la base de los beneficios que para el capital norteamericano tiene la explotación de la fuerza de trabajo migrante y la no participación en sus costos de reproducción, véase Carreras de Velasco, Mercedes: Los Indocumentados en los debates del Congreso Norteamericano, reporte de tesina de Maestría en Sociología, El Colegio de México, julio de 1978.

El alto nivel de sensibilidad frente a factores ubicados a ambos lados de la frontera que presenta este fenómeno, puede aclararse si nos remitimos a las principales explicaciones que del mismo se han dado en los últimos años. En ellas, buena parte de los "acontecimientos" que, teniendo lugar en cada lado de la frontera, ocasionan efectos en la corriente migratoria han sido identificados por los estudios de los factores de expulsión- atracción, que operan en México y en Estados Unidos(38). Al tratar de identificar el peso relativo que cada uno de aquellos tiene, la literatura tiende a centrarse en algunos elementos claramente identificados. Del lado mexicano, los efectos que para los grupos mayoritarios de la población han tenido las estrategias de desarrollo implementadas al menos desde la segunda guerra mundial y, en menor medida, la situación de la economía y las condiciones climatológicas y meteorológicas que existan en el país en un momento dado(39). Del norteamericano, la existencia de una demanda real de mano de obra poco calificada vinculada con la influencia del ciclo agrícola (y de otras actividades tales como el turismo, etc.) y más en general, del "ciclo de los negocios" en ese país y, sobre todo, la existencia de diferenciales salariales considerables. Resumamos los argumentos más importantes que se levantan en relación a cada uno de estos puntos.

Por lo que respecta al lado mexicano de la ecuación, parecen ser dos los elementos principales que es necesario incluir en el análisis. En primer término, las condiciones de vida y los niveles de explotación a los que se ve sometida la mano de obra en México que hacen que

(38) Una presentación de estos argumentos puede encontrarse en Bustamante, Jorge A.

"Esoaldas Mojadas: materia prima para la expansión del capital norteamericano"; Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos, número 9, El Colegio de México, México 1975

(39) Un punto en el que parecen resumirse las facetas "estructurales" y "coyunturales" de este problema estaría dado por las dimensiones que ha asumido en los últimos años la crisis agrícola mexicana. Al respecto veáanse las declaraciones de Wayne Cornelius reproducidas en "Más braceros a E.U. por la crisis agrícola" Uno más Uno, 27 de Enero de 1980 p.1

a pesar de los ampliamente documentados malos tratos, violación de derechos, discriminación etc. de que es objeto en ese país, siga considerando el trabajo en Estados Unidos como una alternativa no solo válida sino deseable. En segundo lugar, la incapacidad de los recientes modelos de desarrollo mexicanos- modelos en los que, por otra parte, ocupa un lugar privilegiado la presencia norteamericana- para resolver los problemas simplemente de empleo de los grupos mayoritarios de la población (40).

La marginalización de una parte creciente de la población, que Richard Fagen considera "...la verdad básica que condiciona las relaciones mexicano-norteamericanas(41); se traduce en este campo fundamentalmente en una situación de desempleo de la fuerza de trabajo que para 1970 fluctuaba entre 37% y 45%, rebasando en el caso de las actividades "tradicionales" o "marginales" el 60%. Las estimaciones para el sector agropecuario situaban el fenómeno para esa fecha entre un 62 y un 68% de la fuerza de trabajo(42). Sería éste el determinante "escencial y último" (43) del fenómeno que nos ocupa. Sería éste, también, el "evento" más importante ocurrido del lado mexicano de la frontera que debiéramos incorporar en el marco más amplio del "conjunto de proceso y flujos (de bienes, capital, tecnología, cultura, etc.) que se han dado con la expansión del sistema capitalista internacional..." (44). La estimación de que aún las proyecciones del ritmo de crecimiento de la economía mexicana más optimistas no podrán más que mantener en su dimensión actual los problemas de desempleo y subempleo (45) hace preveer, por otra parte, que este elemento seguirá actuando poderosamente en los próximos años.

Del lado norteamericano el problema se puede abordar desde diversos puntos de vista. Tal vez el más ilustrativo sea el demográfico, a partir del cual diversos autores intentan demostrar una "pre-

(40) Para un estudio que considera este (y otros) problemas no como "resultado espontáneo y casual de acontecimientos relativamente recientes y más o menos coyunturales, sino (como) efectos lógicos de las condiciones y objetivos de la estrategia seguida..." véase Alva, Francisco "Industrialización sustitutiva y migración internacional: el caso de México" en Foro Internacional, Vol. XVIII, Num. 3, El Colegio de México, enero-marzo de 1978.

(41) Fagen, Richard: "The realities ..." op cit p. 690

(42) Alva, Francisco, op. cit. p.471

(43) IBID, p 473

(44) IBID, p 476 y 479

(45) Reynolds, Clark, Labor Market Projections... op. cit. p. 1

sente y futura interdependencia económica, particularmente en el intercambio de mano de obra" (46.). A la situación recién descrita por lo que hace al lado mexicano, estos enfoques adicionan los datos que entregaría la "crisis estadounidense de mano de obra" que previene para las próximas décadas y que muestra la "dependencia de (la) economía y (los) patrones de vida (norteamericanos) en relación con la mano de obra extranjera" (47.). Las estimaciones de la necesidad de mano de obra de la economía norteamericana en el resto del siglo variarían entre tres y diez millones de trabajadores no calificados (48.), si la economía norteamericana ha de mantener una tasa de crecimiento de tan sólo el 3% anual. La importación de mano de obra extranjera no es, por cierto, la única salida que frente a esta situación pueden intentar los capitalistas norteamericanos. Otras podrían incluir, en algunos casos, la mecanización y la inversión extranjera en busca de mano de obra barata (49). Sin embargo, esa alternativa podría estar entre las más probables si nos da alguna indicación el interés del gobierno mexicano por lograr la cuantificación más o menos precisa el nivel de la demanda de mano de obra que realmente existe y existirá en la economía norteamericana (50.)

La enseñanza que algunos autores sacan de la existencia de esta otra cara de la moneda del trabajo indocumentado es que "puede ser que en el futuro Estados Unidos necesitará a México tanto o más de lo que México necesitará a Estados Unidos, aún sin tomar en consideración importantes complementariedades en el área energética" (51). Independientemente de la validez que esta afirmación pueda tener en el plano de las relaciones entre economías y sociedades, no resuelve el problema de a cuál de los dos participantes en el nivel de la ecoo

(46.) IBID

(47.) Bustamante, Jorge: "La crisis estadounidense de mano de obra" en Uno más uno 13 de agosto de 1979.

(48.) IBID, Avilés, Victor: "Estados Unidos necesitará de tres a nueve millones de trabajadores inmigrantes entre 1980 y 1985" en Uno más uno, 2 de enero de 1980 p.6 y Reynolds, *op. cit.*, p. 1.

(49.) Reynolds, *op. cit.* p. 9

(50.) "Ordena la SRE estudiar si existe la oferta de empleo que pueda absorber mano de obra que emigra cada año a E.U." Uno más uno, 6 de marzo de 1980, p. 4

(51.) Reynolds, *op. cit.* p.6

ciación intergubernamental beneficiarán las asimetrías y vulnerabilidades que se encuentran en la base de este fenómeno.

Para ello parecería necesario aplicar con mayor precisión a este campo el marco conceptual desarrollado en nuestro primer capítulo, evaluando la vulnerabilidad de cada una de las economías y sociedades nacionales ante estos fenómenos. Pero antes de intentar esta aproximación a las asimetrías, en este caso fundamentalmente a través de los costos que para cada una de las partes tendría la interrupción de este flujo, es necesario precisar un último punto, aún al nivel de las sensibilidades mutuas. De lo hasta aquí señalado resalta el hecho de que el fenómeno de la migración indocumentada responde a eventos situados a ambos lados de la frontera. La pregunta sería ahora si es posible identificar un factor predominante, al menos en tanto "detonador" de un proceso de raíces más profundas.

A este respecto existe consenso entre los investigadores dedicados al tema en el sentido de que las diferencias que existen entre los salarios mexicanos y los norteamericanos tienen un impacto aún mayor que factores tales como el desempleo mexicano o la situación de la economía nacional. A tal punto es esto así, que se estima que en tanto se mantenga el diferencial de salarios para aquellos trabajos en los que no es necesaria una calificación considerable de la mano de obra, el movimiento migratorio continuará, independientemente de la evolución que se dé en los otros renglones. (52) A pesar de lo

(52) La presentación de los principales resultados de los estudios más recientes, que de alguna manera iluminan estos problemas puede encontrarse en Cornelius, Wayne "La migración ilegal mexicana a los Estados Unidos: Conclusiones de investigaciones recientes, implicaciones políticas y prioridades de investigación" en Foro Internacional, volumen XVIII, número 3, El Colegio de México, enero-marzo de 1978, así como en Bustamante, Jorge, "Emigración indocumentada a Estados Unidos" en Foro Internacional, volumen XVIII, número 3, El Colegio de México, enero-marzo de 1978. Las afirmaciones que se hacen en la discusión de las cuestiones consideradas en otros puntos se basan en la información proporcionada por estas fuentes.

Es interesante, por otra parte, señalar que la importancia del diferencial de salarios como origen de la migración es reconocida aun dentro del ejecutivo norteamericano. Véase, por ejemplo, las declaraciones de Richard G. Arellano, Secretario de Estado Asistente Adjunto para Asuntos Interamericanos, ante el Subcomité de Instituciones Internacionales de Desarrollo de la Cámara de Representantes en "Department Testifies on Undocumented Aliens" en Department of State Bulletin, octubre 31, 1977, 592-594pp.

complejo de la situación, su dinámica parece así indicar que la asimetría a este nivel "favorece" basicamente a la parte norteamericana

Sobre esta base podemos intentar ahora acercarnos al tema de las vulnerabilidades de cada una de las partes en esta instancia de vinculación. El principal problema que enfrentamos a este respecto, lo constituye el hecho de que buena parte de los efectos que a ambos lados de la frontera tiene este fenómeno sigue siendo objeto de debate. Con el fin de evitar las dificultades que una situación como ésta puede traer para nuestro análisis, hemos optado por restringirnos a aquellos resultados e indicadores que resultan más evidentes a partir de un regreso al concepto de la "válvula de seguridad mutua".

Desde este punto de vista, el impacto más importante del fenómeno para el lado mexicano se situaría mas que en la dimensión económica (envíos de divisas al país por parte de los indocumentados, por ejemplo) en la estrictamente política. Estamos, obviamente, hablando de las implicaciones que a este nivel tiene "la verdad básica" de Fagen a la que hacíamos referencia paginas atrás (53).

Solamente en términos políticos puede, así, entenderse el impacto que para el lado mexicano podría tener una alteración en esta clase de nexos. Ahora bien, la definición precisa del grado de importancia que la "válvula de seguridad" tiene en este caso es objeto de discusión. En un extremo se situarían, quienes aseguran que una repatriación forzosa de los trabajadores indocumentados haría inevitable una reestructuración considerable de los esquemas de dominación económica y política al interior de México. En el otro, aquellos que consideran que una economía y un aparato político capaces de absorber y controlar una tasa de desempleo y subempleo como la que recordásemos párrafos atrás, bien puede resistir un golpe como aquél. Sea cual fuese el punto de esta amplia gama de precisiones donde pueda situarse la evaluación más objetiva, una cosa es cierta: la función de válvula de escape que este fenómeno desempeña para el sistema político y económico que prevalece en México ha sido reconocida aun por las más altas autoridades mexicanas. (54)

(53) Véase Supra p. 100

(54) Véanse las declaraciones de José Lopez Portillo comentadas en Cornelius OpCit p. 116

Algunas de las razones de que esto sea así, las proporcionan, más allá del mismo volumen del fenómeno, cuestión aun hoy debatida, factores tales como el tipo de conciencia que desarrollan los indocumentados ("tienen, de alguna manera, una mayor propensión a tomar riesgos; son más sensibles a las injusticias en la distribución del ingreso en su comunidad de origen y tienen ligas más débiles con la iglesia católica y los símbolos religiosos católicos" (55)) la concentración en cuanto a sus lugares de origen (56) ; y los puntos a donde pudiera enviar el gobierno norteamericano a los potenciales deportados.

Los efectos de una política de expulsión masiva o de cerrar la frontera serían particularmente agudos, en el mediano plazo, en las comunidades de origen, y más inmediatamente en la propia franja fronteriza. Entre ellos estarían el incremento en los niveles de desempleo y la migración a las grandes ciudades mexicanas, con las consiguientes repercusiones políticas, de las que el descontento campesino y las invasiones de tierra serían únicamente una parte. Ante esta clase de elementos resulta innecesaria, a nuestro parecer, la evaluación de los costos económicos, al menos del lado mexicano, para apreciar la vulnerabilidad potencial existente en este campo. Por otra parte, no son el cerrar la frontera o la "expulsión masiva" las únicas alternativas de que dispone en este campo el gobierno norteamericano. Una política gradual y selectiva podría ser utilizada con un nivel de eficiencia muy similar.

Al menos esto es lo que parece indicar el nivel de molestia que caracteriza a las reacciones del gobierno mexicano ante las iniciativas norteamericanas en este campo, desde el "puente aéreo" para el envío de indocumentados en julio de 1976 hasta el Plan Carter en agosto

(55) Cornelius, Wayne Op. Cit. p.401

(56) Bustamante Op. Cit. p. 437

to de 1977, pasando por el "muro de tortilla" y otros incidentes (57).

Tal vez estas reacciones nos pudieran indicar un punto más general por el cual podríamos intentar deducir la importancia que un tema tiene para cada una de las partes, del nivel de asimetría existente en sus respectivas percepciones del fenómeno. En el caso de los trabajadores indocumentados la atención mexicana frente a estas cuestiones parece ser bastante más marcada que la norteamericana, como lo indica claramente la intensidad de las reacciones que en la opinión pública de nuestro país generan normalmente tanto las políticas norteamericanas dirigidas a controlar la entrada al territorio norteamericano de los indocumentados como el maltrato del que éstos son objeto al otro lado de la frontera. Por el lado norteamericano, si bien la atención por estas cuestiones se incrementa en los periodos de alto desempleo, el interés con que la prensa norteamericana sigue los "episodios particulares" del proceso es demostrablemente menor. Si bien el empleo de esta clase de criterios presenta claros problemas, apoyar nuestro análisis a este nivel puede ayudar a enriquecerlo considerablemente (58).

Hemos visto ya algunos de los aspectos más relevantes de la vulnerabilidad mexicana en el campo de los trabajadores indocumentados. Cabe ahora preguntarse cuál es la situación de su contraparte norteamericana a este respecto.

(57) Goodsell, James Nelson "Mexican Trek north unabated" The Christian Science Monitor, 4 de agosto de 1979, página 4; Las reacciones respecto a la construcción de una nueva barrera fronteriza son comentadas a su vez, en Hanson's Latin American Letter, noviembre 25, 1978. El propio López Portillo se pronunció en el curso de una visita a la República Popular China sobre este punto. Zamorano, Isabel: "JLP: La barrera, muy grave y descortés decisión de EU", en Excelsior, 28 de octubre de 1978, p.1. Véase también, Morones, P. y Jiménez, E. "Estados Unidos no informó de alambradas ni México pudo aprobarlas: SRE", Excelsior, 25 de octubre de 1978 p.1.; "México frets over Carter alien Plan" en Wall Street Journal, 19 de septiembre de 1977, p.6. Recuérdese por último, la alusión que López Portillo hizo en su primer informe de gobierno a aquellos países donde se admite el capital pero ya no se admiten los trabajadores.

(58) Aunque también es cierto que esto podría asumir rumbos poco previstos. Tómese por ejemplo, la hipótesis de que las reacciones del gobierno mexicano resumidas en la nota 57 no están vinculadas con la importancia que le asigne al tema a partir de una cierta evaluación de su vulnerabilidad negociadora ante su contraparte norteamericana, sino con la sensibilidad nacionalista de la "opinión pública mexicana" en este punto. Las respuestas resumidas tendrían en esta óptica una lógica más cercana a la legitimación interna.

Una primera aproximación en este sentido estaría dada por la evaluación del impacto que esta clase de trabajo tiene en la economía norteamericana. En tanto que unos la definen fundamentalmente co-agudizadora de algunos de los problemas más importantes que aquella enfrenta en estos momentos, fundamentalmente el desempleo, otros, subrayando la prioridad de otras cuestiones, tales como la inflación, tienden a resaltar su impacto positivo en el plano macroeconómico. Esta versión "positiva" del trabajo indocumentado, tiende por otra parte a ganar puntos en la percepción de algunos círculos norteamericanos. Así, por ejemplo, el propio New York Times, señaló a principios de 1979 que "algunos economistas dicen, que la mano de obra in migrante se ha hecho esencial para el país. Las economías industria les avanzadas como las de Estados Unidos y Europa Occidental, argumentan, se han hecho estructuralmente dependientes de la mano de obra extranjera" (59). Los argumentos que se dan a este respecto van desde cuestiones tales como la referida al impacto que los indocumentados tienen en la recaudación de impuestos en Estados Unidos al contribuir en una proporción mayor al uso que hacen de prestaciones sociales, hasta la consideración de los efectos que su actividad tiene en la capacidad de competencia norteamericana en el plano internacional. Las dimensiones "positivas" del fenómeno para la economía norteamericana son resumidas de la siguiente manera por Bruce Bagley :

"Objetivamente los beneficios que derivan de la mano de obra ilegal mexicana son sustanciales. Sin trabajadores mexicanos Estados Unidos experimentaría carencias al menos temporales de mano de obra; se darían costos de mano de obra más altos en la agricultura, la industria y el sector de los servicios; se incrementarían los precios de algunos productos y el gobierno de Estados Unidos

(59) Stevens, William K. "Millions of mexicans view illegal entry to U.S. as door to opportunity" The New York Times, 12 de febrero de 1979.

tendría que gastar sumas muy grandes para defender la frontera" (60).

De estos múltiples planos en los que podría basarse la evaluación de la vulnerabilidad norteamericana, hemos decidido poner la atención en dos temas que aparecen como los más relevantes para nuestro análisis: por una parte, el impacto anti-inflacionario de esta clase de trabajo, así como su influencia sobre la capacidad de competencia de la economía norteamericana y, por la otra, los efectos que tiene en el mercado de trabajo de ese país.

Al intentar un acercamiento a los problemas de la vinculación entre el trabajo de los indocumentados y la capacidad de competencia de la economía norteamericana debe destacarse, como punto de partida relevante para el enfoque propuesto, el carácter temporal de la mayor parte de esta inmigración. La mayoría de los indocumentados entran y salen de Estados Unidos de acuerdo con un patrón estacional bastante definido. Por lo que se refiere a los renglones de actividad que se benefician de esta mano de obra barata, aunque la agricultura sigue siendo el más destacado, hay un constante incremento de su empleo tanto en los servicios como en la industria (61). Por lo que se refiere a aquellos empleados en áreas urbanas:

"...son empleados generalmente por pequeñas firmas marginales (por ejemplo plantas manufactureras de calzado y vestido, firmas procesadoras de productos agrícolas así como restaurantes y hoteles) que han dependido por mucho tiempo de los ilegales mexicanos para realizar trabajos no calificados y cuya misma sobrevivencia puede ser amenazada por una reducción o eliminación drástica de la oferta de trabajadores ilegales. Los mismos trabajos podrían ser eliminados por la mecanización si los salarios aumentaran rápidamente y los precios de los bienes de

(60) Begley, Bruce H. México: the promise of oil, (mimeo) p.39.

(61) De hecho, en los últimos años ha podido demostrarse la presencia de indocumentados en las actividades más variadas. Véase, por ejemplo, Ochoa, Héctor Ignacio: "La armada descubre bracerismo mexicano en pesqueros de E.U." en Excelsior 26 de noviembre de 1978.

consumo norteamericanos actualmente producidos con el trabajo de ilegales, casi seguramente se elevarían, particularmente en el caso de los productos alimenticios" (62)

Esta clase de empresas tal vez no sea la más influyente en relación al poder ejecutivo federal norteamericano, ni la más dinámica en el conjunto de la economía de ese país. Sin embargo, por lo que hace al plano económico y en tanto en ellas es menor la composición orgánica del capital que la imperante en los sectores monopolizados " de punta" , su papel en tanto generadoras de empleo puede ser muy importante. En el plano político destaca, por otra parte, su capacidad de influencia a nivel local y a través de ella, en el poder legislativo federal, fundamentalmente por lo que hace a la Cámara de Representantes. En este sentido resulta interesante recordar que el efecto económico favorable que tienen para los capitalistas norteamericanos las altas tasas de explotación del trabajador indocumentado se localiza fundamentalmente en el sur de California, el área de Chicago y Texas.

Pasando a nuestro segundo tema es necesario empezar señalando que el impacto que sobre el mercado de trabajo norteamericano tienen estas actividades, es uno de los temas más debatidos en la cuestión de los indocumentados. Existe, sin embargo, una cierta medida de consenso en el sentido de que el principal efecto en este renglón es el mantenimiento de los bajos niveles de remuneración o aun su depresión "en ciertos tipos de trabajos sin calificación, más que el desplazamiento de norteamericanos de los empleos" (63) . El que esto sea así tiene que ver con factores tales como la operación de la lógica mencionada anteriormente tanto para este problema como para el de la industria maquiladora: ante el incremento de los "costos de trabajo" resulta muchas veces más rentable a nivel microeconómico, la mecaniza-

(62); Cornelius, W, Op Cit p.410 (subrayado nuestro)

(63) IBID p. 408

ción.

Como puede verse claramente, resulta muy difícil hablar de impacto de los indocumentados sobre la economía y la sociedad norteamericanas. En realidad algunos grupos sociales parecen verse beneficiados por su presencia en tanto otros son afectados negativamente. Por lo que hace a los órganos centrales de poder ejecutivo norteamericano su percepción de las vulnerabilidades que pueda tener en este campo debe seguramente basarse en dos clases de criterios. Por una parte el impacto macroeconómico del fenómeno sobre las realidades que en un momento se consideren prioritarias (¿desempleo?, ¿inflación?). Por la otra, la percepción que del tema se tenga a un nivel más amplio en la sociedad norteamericana.

A este último respecto es necesario subrayar que el fenómeno, independientemente de su dinámica real, refleja una lógica exactamente opuesta a la imperante del lado mexicano. En efecto, si tanto importantes medios de difusión masiva como altos funcionarios del ejecutivo norteamericano señalan en algunas ocasiones a este tema como " el principal problema de Estados Unidos con México" (64), esto no parte tanto de una evaluación de los costos que para la economía norteamericana tendría la interrupción de este flujo, sino, por el contrario, de la priorización de sus aspectos negativos. No debe olvidarse el papel de "chivo expiatorio" que se asigna a los trabajadores indocumentados en los periodos de crisis económica, que coinciden con el resurgimiento del interés de la "opinión pública norteamericana" sobre el tema. En palabras de Wayne Cornelius: "

"algo muy predecible ocurre en los Estados Unidos cada vez que la economía se encuentra en dificultades: el trabajo ilegal se redescubre. Políticos, periodistas, obreros organizados y otros grupos de presión se apresura a culparlo de todos los males posibles e imaginarios que afligen a la sociedad americana. Desde el desempleo hasta el crimen, -

(64) "U.S. News and World report: Los inmigrantes, el principal problema de E.U. con México" El día 23 de enero de 1979. Véase también las declaraciones en el mismo sentido de Matthew Nimetz, entonces Consejero del Departamento de Estado, a la Conference on Select Issues in US-Mexico relations, celebrada en Phoenix, Arizona el 16 de Noviembre de 1978 y reproducidas en "US-Mexican relations and the undocumented alien problem" en Current Policy, No.46 Department of State Nov.de 1978.

desde el costo de los servicios sociales hasta la sobre población o el déficit de la balanza de pagos" (65)

En los términos hasta ahora expuestos parece indudable que, al menos en el corto plazo, la vulnerabilidad mexicana es considerablemente mayor. De hecho, una cierta limitación de éste género de nexos que pudiese mantener un cierto grado de rotación en la mano de obra podría tener no costos sino beneficios políticos dentro de Estados Unidos para el gobierno de ese país. Así, independientemente del ya de por sí central problema de los diferentes contenidos económicos y sociales que para México y Estados Unidos tiene el cumplimiento de funciones distintas en este campo, los prerrequisitos para el ejercicio del poder gubernamental, parecen favorecer de nueva cuenta en este caso, al lado norteamericano.

Los dos ejemplos desarrollados en este capítulo nos han permitido constatar además, del ya de por sí central problema de los diferentes contenidos económicos y sociales que para México y Estados Unidos tiene el cumplimiento de funciones distintas en los campos analizados, el hecho de que los prerrequisitos para el ejercicio del poder gubernamental favorecen en ambos lados a la parte norteamericana.

(65) Declaraciones reproducidas en The New York Times, primero de junio de 1977. Citado en Pellicer, Olga "La política de los Estados Unidos hacia México en la coyuntura actual ¿una relación muy especial?" Conferencia sustentada en el programa sobre América Latina del Woodrow Wilson Center for International Scholars Washington, DC, 4 de abril de 1978 p. 9.

CAPITULO IV

LA COMPLEJIDAD BUROCRATICA Y NO GUBERNAMENTAL DE LAS RELACIONES MEXICANO-NORTEAMERICANAS Y EL PROBLEMA DEL PODER

Llegamos en este capítulo al nivel propiamente dicho de las relaciones intergubernamentales y de la capacidad de presión con que cuenta cada uno de los gobiernos. Antes de entrar en el tratamiento específico de estas cuestiones parece sin embargo necesario explicitar uno de los puntos guía de nuestro marco conceptual, relativo a la naturaleza misma del fenómeno a cuyo estudio pretendemos abocarnos en las últimas páginas de este ensayo.

El poder no se puede medir tomando en cuenta uno solo de sus componentes, ni haciendo referencia a uno solo de los actores. El poder que proporciona un determinado elemento solo puede evaluarse en relación al que niegan o proporcionan otros factores. Y así mismo, sólo puede expresarse frente a otros poderes.

Criterios como los tradicionalmente usados en el campo de las relaciones internacionales para medir los alcances del poder con que cuentan los diferentes actores (el grado de disparidad militar, por ejemplo) no son tal vez los más adecuados para identificar los elementos que definen la relación entre los gobiernos de México y Estados Unidos a este respecto. Así, el señalar que México es uno de los países más grandes por su tamaño, su población o su producto nacional bruto (decimotercero, noveno y decimoprimer lugares, respectivamente), nos puede decir tal vez algo en términos, por ejemplo, de la dimensión del mercado cuyo acceso en alguna medida controla el gobierno mexicano.

Pero si se comparan estas magnitudes con los que los Estados Unidos ocupa en los mismos campos o en otras medidas de poder la imagen global que emerge (¡vaya novedad!) es la de una gran disparidad entre ambas partes de la relación.

Algunos indicadores más inmediatos pueden tal vez obtenerse de la evaluación de los patrones de asimetría entre ambas sociedades y economías que hemos mostrado hasta ahora, así como del grado de control que los gobiernos tengan sobre los canales en los que aquéllos se concretan, materia de este último capítulo. A partir de lo planteado anteriormente

puede reconocerse facilmente que la estructura global de las relaciones mexicano-norteamericanas favorece de manera bien clara a una de las partes. En efecto, la imagen que hemos pintado en los capítulos segundo y tercero por lo que hace a las sensibilidades y vulnerabilidades que definen la relación entre México y Estados Unidos resulta absolutamente favorable al gobierno norteamericano.

No hemos hecho, en realidad, una estimación de hasta dónde y en qué casos las asimetrías benefician la capacidad negociadora del gobierno mexicano. De hecho no es éste el objeto de nuestro análisis. Sin embargo, con el fin de abrir al menos la consideración de estas posibilidades, recordaremos, antes de pasar al estudio que realmente ocupa nuestra atención en este capítulo, algunos de los elementos en los que Estados Unidos es "sensible" y "depende" a su vez de lo que sucede en México.

En ocasiones se argumenta que datos como la importancia económica y política para Estados Unidos de la prosperidad mexicana le dan al gobierno de nuestro país una considerable posibilidad de presión ante su contraparte, si quisiera negociar en una actitud "defensiva". Sin dejar de tener su propio grano de verdad esta clase de argumentos aparecen como extremadamente difíciles de llevar a la práctica. Tomemos, por ejemplo, el caso de la inversión extranjera directa en nuestra economía.

Aún suponiendo la capacidad del gobierno mexicano de afectar a las empresas norteamericanas con actividades en México, ya sea mediante acciones dirigidas a todas ellas o mediante una política gradual y selectiva, parece difícil que el gobierno mexicano se decidiese a poner en peligro algo que él mismo considera esencial. De hecho tanto la movilidad de la empresa transnacional como el pequeño porcentaje de sus actividades que representa su operación en México hacen pensar que tal vez los más afectados con una acción de este tipo serían los propios programas económicos del gobierno mexicano. Lo que deseamos subrayar es que, al contrario de algunas visiones que parecen ver en la predominancia de las empresas transnacionales en la economía mexicana una especie de "imposición", esto es simplemente, en buena medida el resultado de la eficiencia que tienen para jugar las reglas del juego del crecimiento mexicano -así como para llevar hasta el extremo sus consecuencias "naturales". Casos similares podrían construirse para otros ejemplos de su-

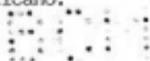
puesta "interdependencia", tales como el asumido en la relación -- entre nuestro país y la banca privada internacional a la que hicimos referencia en nuestro segundo capítulo.

No parecen existir así, por este lado, razones válidas para alterar las conclusiones a las que nos lleva el análisis presentado en nuestros últimos capítulos, el cual nos muestra claramente que, más allá de la retórica, el tipo de nexos no gubernamentales presentes en los campos estudiados refleja la existencia de una profunda asimetría por lo que hace a la vulnerabilidad de los gobiernos mexicano y norteamericano.

En este sentido, el grado de control que el gobierno norteamericano pudiese ejercer, por ejemplo, sobre la afluencia de turismo norteamericano a nuestro país, el flujo de indocumentados -- y el ritmo y formas de su "regreso al país"--, las transacciones fronterizas con el objeto --o la excusa-- por ejemplo de un incremento en la entrada desde México a Estados Unidos de narcóticos, muestran la existencia potencial de un impresionante conjunto de instrumentos de presión. Hemos descrito, de hecho, toda una serie de mecanismos que, en caso de que el gobierno norteamericano fuese capaz de "administrarlos", podrían ser empleados uno a uno o conjuntamente dependiendo del grado en el que se quisiese hacer sentir al gobierno mexicano la importancia atribuida por los órganos centrales de su contraparte negociadora a un asunto determinado --evidentemente sin necesidad de hacer una referencia expresa al mismo. Los mecanismos de presión potencial con los que parece contar el poder público de Estados Unidos frente al de nuestro país son así, de hecho, sutiles y discretos.

En buena medida, el problema ahora es la determinación de hasta qué punto son las distintas asimetrías subrayadas usadas como fuente de poder por parte del gobierno norteamericano. (1) Esto, a su vez, nos remitiría a una doble consideración. En primer lugar, ¿hasta dónde tiene

(1) En estos términos no se trata más en este capítulo de la consideración del impacto que puedan tener en México "eventos" que tienen lugar en Estados Unidos. Ni siquiera nos interesa el de medidas gubernamentales que a pesar de afectarla vida política o económica de México hayan sido adoptadas teniendo en la práctica otras preocupaciones temáticas o geográficas. Nos centramos específicamente en las políticas definidas con el objetivo directo de presionar al gobierno mexicano.



el gobierno norteamericano la capacidad de controlar y "administrar" -- estos diversos canales de relación no gubernamental? y, en segundo lugar, ¿hasta qué punto necesita hacerlo?. En el presente capítulo nos limitaremos a la consideración de la primera de estas preguntas, dejando para nuestras consideraciones finales, una breve discusión de la segunda.

Posibilidad y grados de la presión norteamericana

Un primer punto de partida para entrar a la discusión de estos problemas estaría dado por el nivel en que las asimetrías y vulnerabilidades discutidas hasta ahora por nosotros son percibidas como tales al nivel de la discusión política de ambos países.

Por lo que hace al lado norteamericano la percepción de las vulnerabilidades que hemos descrito es compartida por diversos grupos de poder. Así, el International Economic Studies Institute (una de las organizaciones creadas al calor de la crisis de los setenta con objeto de contribuir en la redefinición de la estrategia internacional norteamericana) enumera a los siguientes como los "principales instrumentos de que ~~disponen~~ los policy makers norteamericanos al perseguir relaciones bilaterales pragmáticas con México":

- "1) un acceso negociado para los trabajadores agrícolas e industriales con el fin de que trabajen temporalmente en Estados Unidos...
- 2) El interés de México para preservar su acceso al mercado norteamericano bajo las cláusulas comerciales del sistema general de preferencias...
- 3) los flujos de turismo también han demostrado ser susceptibles de uso en la política... existen un número de pasos administrativos que pueden tomarse para facilitar o inhibir los flujos de turismo...
- 4) Las fracciones tarifarias (que gobiernan las importaciones provenientes de las maquiladoras) tienen importancia económica para México así como para las compañías norteamericanas y los policy makers de Estados Unidos podrían responder a políticas mexicanas contrarias a los intereses norteamericanos a través de una evaluación más selectiva de las fracciones 806.30 y 807" (2)

Del lado mexicano son comunes las afirmaciones no solo de la potencialidad sino de la supuesta realidad del empleo por parte del gobierno norteamericano de la capacidad de presión que tiene en algunos puntos de la agenda para obtener concesiones en el campo en el que se estima que la situación es la inversa: los energéticos. (3) Son diversos los campos en los que se señala esta posibilidad: trabajadores indocumentados, transacciones fronterizas, entrada de productos mexicanos al mercado de Estados Unidos, etc.⁽⁴⁾ Sin embargo, la mayor parte de las opiniones tienden a enfatizar y subrayar los dos primeros casos y, sobre todo el de la mano de obra migrante.⁽⁵⁾ La evaluación de la forma precisa de tales presiones varía considerablemente. Desde la imagen de perfecta coherencia que surge de la mayor parte de las informaciones periodísticas, hasta el señalamiento de un ex-Canciller mexicano en el sentido de que tales presiones son "ordinarias, aisladas, no orquestadas"⁽⁶⁾, provenientes de dependencias gubernamentales e intereses privados norteamericanos muy diversos. Sin embargo, es tan clara la percepción de la vulnerabilidad mexicana en los campos en cuyo estudio nos hemos centrado en este ensayo, que, a pesar de la existencia de algunas voces que han señalado una supuesta ventaja del gobierno de nuestro país si se vinculase la negociación de energéticos e indocumentados,⁽⁷⁾ las más altas autoridades gubernamentales han señalado la inconveniencia de proceder de tal manera.⁽⁸⁾

(3) Esta percepción, por otra parte no es privativa de los comentaristas mexicanos. Numerosos comentaristas de otros países la comparten. Véase por ejemplo el artículo del Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland, "México siente la presión norteamericana", reproducido en Boletín de Información Internacional, 8 de diciembre de 1978.

(4) Véase, por ejemplo, las declaraciones del director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Antonio Delhumeau Arrecillas, en Frías Santillán, Amalia: "Estados Unidos presiona a México en indocumentados y aranceles para obtener petróleo: Antonio Delhumeau", Uno Mas Uno, 7 de agosto de 1979, pag. 4.

(5) Algunas notas de la prensa mexicana pueden ilustrar claramente este aspecto. Véase Ruiz Redondo, Mario, "No más chantajes con braceros", Excelsior, 27 de octubre de 1978 pag. 1, Ramos, Aurelio "El problema de Braceros es un chantaje de E.U. por el petróleo", Excelsior, 29 de octubre de 1978, pag. 12A, "Con sus amenazas E.U. busca ventaja al comprar hidrocarburos a México", Uno Más Uno, 29 de agosto de 1979, Aroche Parra, Miguel: "Imperialismo Exasperado", Excelsior, 30 de octubre de 1978, pag. 7A, Ortega G. Antonio: "El chantaje fronterizo de E.U. para obtener petróleo agrava el desempleo", Excelsior 31 de octubre de 1978 pag. 1 "El chantaje y realidades".

Si la experiencia de episodios como las llamadas operaciones "interceptación" y "mojado" (9) nos entrega alguna enseñanza, ésta tal vez sería que la percepción de vulnerabilidad mexicana que hemos reseñado tiene bases ciertas. Pero si estas bases parecen haber sido puestas en operación en algunas ocasiones, tal vez no siempre que los medios de información masiva mexicanos creen identificar tal tipo de acciones, sea esto plenamente cierto, abriéndose así un amplio espacio para la duda. (10) Esto no debe extrañar si consideramos el estrecho parentesco que muchas veces guardan estas argumentaciones con los enfoques que ven en "Estados Unidos" o aún en el gobierno norteamericano a un "actor racional unificado", capaz de controlar plenamente los canales de relación no gubernamental en los que se concreta esta problemática.

Uno más Uno, 28 de octubre---

de 1978, pag. 3, Ezcuardia, Mario: "Estados Unidos vs. México. De los tomates al petróleo", El Día, 3 de junio de 1979.

(6) Salinas Ríos, Francisco: "México negociará sin admitir ninguna presión, asegura Roel", en Excelsior, 22 de enero de 1978, pag. 1.

(7) Véanse por ejemplo las declaraciones en ese sentido del Maricopa County Organizing Committee, comentados en Bustamante, Jorge A. "Indocumentados, gas y petróleo", Uno más uno, 5 de febrero de 1979, pag. 2, debe señalarse que en este caso, la vinculación tenía ciertas bases reales, al ser filiales de la misma empresa (Pacific Lighting) tanto el rancho Ganso Azul, donde trabajaban los indocumentados a los que específicamente se hacía alusión, como la Southern California Gas, empresa que había mostrado su interés en la compra de gas mexicano.

(8) Fernandez Ponte P. (corresponsal): "Dique a Chantajes; no Uniremos Petróleo y Braceros: J.L.P.", Excelsior, 10 de febrero de 1979, pag. 1. Véase también el comentario de Jorge A. Bustamante: "Petróleo e indocumentados, negociación por separado", Uno más uno, 20 de agosto de 1979.

(9) Respecto a esta operación véase: Craig, Richard B. The Bracero Program. Interest Groups and Foreign Policy, University of Texas Press, Austin, 1971, pp. 127-129.

(10) Por ejemplo, el "regreso aéreo" de los indocumentados en julio de 1976, que fue interpretado ampliamente en México como una forma de levantar la visibilidad del problema con el objeto de usarlo como un canal de presión y negociación fue interpretado en Estados Unidos como simplemente una forma de ver "si se inclinarán más a permanecer en casa cuando se les regresa hasta ella en lugar de simplemente ponerlos del otro lado de la frontera..." Mount, Lucia: "New solutions to illegal alien problem sought", The Christian Science Monitor, 29 de julio de 1976.

En el resto de este capítulo intentamos desarrollar un exámen crítico de este problema haciendo uso, de nueva cuenta, del marco conceptual desarrollado en nuestras primeras páginas. Así, después de una breve discusión de los alcances de la capacidad de control gubernamental de estos fenómenos al nivel estricto de lo que podríamos llamar "factibilidad técnica", pasaremos a la descripción de algunos problemas de otra naturaleza que enfrenta la capacidad de acción racional y unitaria del conjunto del gobierno norteamericano, haciéndolo en dos pasos. En el primero presentamos la multiplicidad de participantes gubernamentales que intervienen en la definición del "interés nacional" norteamericano en relación a México y a los distintos temas, que integran la agenda de la negociación mexicano-norteamericana. En el segundo continuaremos con nuestro tratamiento de la extrema complejidad de los participantes que dentro de Estados Unidos intervienen en la definición de la política norteamericana hacia México centrándonos en este caso en las dimensiones que, en términos de política doméstica asume dentro de Estados Unidos la relación bilateral con México. Buscamos subrayar la extrema vinculación que en el caso de las relaciones mexicano-norteamericanas se da entre política externa y política interna norteamericana a través fundamentalmente del desarrollo de dos temas: primero, la existencia, al interior mismo de Estados Unidos de intereses no solo distintos sino contradictorios por lo que hace a la definición del "interés nacional" norteamericano frente a prácticamente la totalidad de los temas de la agenda mexicano-norteamericana y, segundo, la potencialidad del desarrollo de un lobby étnico-nacional a partir de la población norteamericana de origen mexicano.

Por lo que hace a la capacidad de control que "técnicamente" tiene el gobierno norteamericano sobre los canales de vinculación no gubernamental de los que nos hemos ocupado es también posible señalar una medida considerable de divergencia en las opiniones que al respecto se recogen en diversos círculos. Esto es aún más claro cuando se intenta subrayar la capacidad de ambos gobiernos para ejercer tal control. En los dos ejemplos que hemos subrayado pueden encontrarse diversas formas de expresión de esta problemática.

Así, por ejemplo, en el caso de la frontera puede señalarse por una parte que, al nivel de la "interdependencia de políticas", los intentos de recuperación fronteriza del gobierno mexicano se "encuentran" con los programas norteamericanos que buscan un objetivo similar del otro lado de la frontera. (12) Pero también, por la otra, el multicitado ejemplo de la

operación interceptación subraya no solo la factibilidad sino la eficacia de las medidas que el gobierno norteamericano puede emplear aquí para presionar a su contraparte mexicana en otros campos. En este caso, el grado de control que el gobierno norteamericano ejerce sobre las transacciones fronterizas "legales" parece ser más que suficiente para transformar a las asimetrías y vulnerabilidades que destacamos al tocar este punto, (13) en fuentes reales de poder para él. En otros casos más específicos como el de la maquila, puede constatarse también cómo la continuación de tales nexos es en extremo dependiente de decisiones del gobierno norteamericano. En este caso estaría, en un extremo, la anulación de las fracciones arancelarias 806.30 y 807 cuyo papel en tanto facilitadoras de estos esquemas de "producción compartida" parece ser considerable. En palabras de Donald W. Baerresen:

"Unas cuantas compañías operan en el Programa Fronterizo sin hacer uso de las fracciones 806.30 y 807.00; pero para la gran mayoría de estas empresas, estas estipulaciones tarifarias son un elemento importante y muchas veces esencial para una actividad exitosa. De acuerdo con las aspiraciones de dueños y administradores de estas empresas, parece razonable estimar que la eliminación de tales estipulaciones (sin cambios en las tasas impositivas a la importación) reduciría la participación actual en el programa fronterizo, por lo menos en un 75%". (14)

Este ejemplo nos permite señalar algunas de las complejidades que encierra este problema del "control gubernamental". Por un lado este manejo de su legislación tarifaria queda estrictamente dentro de las atribuciones del gobierno norteamericano. Por el otro, no parece demasiado útil en tanto instrumento de presión de corto plazo, no solo por el tiempo que to-

(11) Keohane y Nye, Power and Interdependence, op. cit.

(12) Centro de Información para Migración y desarrollo, "Apuntes sobre la zona fronteriza" Boletín Informativo para Asuntos Migratorios y Fronterizos, Num. 1, julio 1978.p.6.

(13) Véase Supra pp. 85-96

(14) Baerresen, op. cit. p. 62

maría implementar una medida como la eliminación de las fracciones 806.30 y 807.00 sino por el hecho de que la participación de otros actores llegaría en este caso al propio poder legislativo. Sin embargo no es este el único camino de control con el que puede contar el gobierno norteamericano en relación a la industria maquiladora. No hace falta demasiada perspicacia para comprender que la posibilidad de oponer obstáculos tal vez puramente administrativos a la entrada de estos productos durante el tiempo que sea necesario para que el gobierno mexicano se de cuenta de la "bondad" de adoptar una línea de política determinada, está presente en prácticamente todos los momentos.

El problema de los grados de control necesarios para transformar una asimetría o una vulnerabilidad dada en una verdadera fuente de poder puede aclararse en mayor medida si nos remitimos al caso de los trabajadores indocumentados. En nuestro capítulo anterior recogimos algunas opiniones que subrayaban cómo el trabajo de los migrantes mexicanos es, más allá de la retórica política que rodea a esta cuestión, también necesario para la economía norteamericana. (15) Esto podría representar en la lógica de nuestro marco conceptual, una fuente eventual de poder por parte del gobierno mexicano, siempre que se cumpliesen dos condiciones. En primer lugar, que la percepción de la vulnerabilidad norteamericana fuese dominante al nivel de los órganos centrales del gobierno de Estados Unidos. En segundo término, que el gobierno mexicano fuese capaz de controlar ese flujo. Ya nos hemos ocupado del problema de las percepciones dominantes al respecto en Estados Unidos, las cuales, según señalásemos en esa oportunidad, no tienden a favorecer esta supuesta capacidad negociadora mexicana. Con el objeto de finalizar la consideración de este problema pueden ahora hacerse algunas consideraciones sobre la capacidad de control de este fenómeno por parte del gobierno de México.

La experiencia de la lucha contra el tráfico de drogas en la última década muestra por una parte que el gobierno mexicano podría incrementar considerablemente los obstáculos a la migración, dato éste que constituye un potencial elemento de negociación "en reversa" (esto es, si el poder público mexicano considerase que los beneficios obtenidos a través de ello rebasan los costos de contribuir, él mismo, a cerrar la "válvula de escape"). Sin embargo, la misma experiencia indica también el tipo de

(15) Véase Supra pp.

medidas a las que sería necesario recurrir y el muy alto costo interno que esto tendría.

Por último no parece ser este un instrumento de presión viable en el caso de situaciones que debiesen resolverse en un plazo relativamente corto. Tenemos también a este respecto algunos ejemplos históricos que pueden aclarar el sentido de nuestra opinión. Uno de los más interesantes lo proporciona la negociación intergubernamental llevada a cabo durante 1953 y 1954 para la renovación del Convenio Bracero, en el curso de la cual el gobierno mexicano intentó, sin éxito, impedir la política de contratación unilateral norteamericana llevada a cabo en los primeros meses de 1954. (16)

Por lo que se refiere al lado norteamericano del problema, la discusión de su capacidad de control sobre el fenómeno puede centrarse en dos cuestiones fundamentales. En primer término, la posibilidad de impedir la entrada a Estados Unidos de los trabajadores indocumentados. En segundo lugar, la de ubicar y deportar a aquellos que ya se encuentran en su territorio. Las opiniones que se dan a este respecto entre los especialistas varían de acuerdo con el nivel de análisis y especificidad de la identificación de actores a la que se llegue. En un extremo estarían afirmaciones de sabor básicamente "macro", como las que señalan que los trabajadores migratorios "son recibidos o expulsados a conveniencia de E.U." (17) En el otro podrían también presentarse evaluaciones del fenómeno como el resultado de factores que "provocan un motivo de movimiento que ninguna ley, sin importar como esté diseñada y ninguna patrulla fronteriza, no importa que tan fortalecida, pueden desafiar." (18) Este último tipo de percepciones estarían detrás, por ejemplo, de señalamientos como los que hacía el ex-embajador norteamericano Patrick Lucey, al regresar a su país, cuando señaló que probablemente el asunto de los trabajadores indocumentados jamás encuentre una solución absoluta por lo que es necesario "aprender a sobrellevar el problema". (19)

(16) Craig, Richard B. The Bracero Program. Interest Groups and Foreign Policy, University of Texas Press, Austin, 1971. pp. 102-113.

(17) Moctezuma, Albino: "Los Braceros son Recibidos o Expulsados a Conveniencia de E.U.:" Mercedes Carrera de Velasco", El Día, 31 de octubre de 1974.

(18) Forbes, 15 de abril de 1977, p. 41.

(19) Cardona, Rafael: "Lucey: tal vez no hay solución al problema de los indocumentados"

Los más reputados especialistas en el tema tienden a subrayar la existencia de "límites severos sobre la capacidad de los gobiernos de ambos lados de la frontera para intervenir efectivamente en el proceso de migración, al menos en el corto-mediano plazo". (20) La razón central de esto sería el profundo grado en el que el fenómeno se encuentra inmerso e institucionalizado en la economía política de ambos países.

Si comparamos, por ejemplo, el alcance de los programas legales de entrada de mano de obra en Estados Unidos (el programa H-2, que representó poco más de 2000 trabajadores en 1979 (21) y la cuota de inmigración legal que el ex-Comisionado de Inmigración, Leonel Castillo pidió incrementar de 20,000 a 50,000 personas⁽²²⁾) con las dimensiones que supuestamente alcanza el fenómeno que nos interesa, resalta la escasa participación que los órganos centrales del gobierno norteamericano tienen en la "administración" de este flujo. Esto contrasta claramente con la actitud de los principales gobiernos europeos cuyas economías reciben también mano de obra migrante. (23) Por lo pronto ni la barrera electrónica que se empezó a instalar en 1973, (24) ni el reforzamiento de la patrulla fronteriza, (25) ni la construcción de nuevas alambradas a lo largo de algunos puntos de la frontera (26) han logrado parar en una medida considerable el flujo de trabajadores.

Prente a esto puede ponerse la gran eficacia "técnica" con la que el gobierno norteamericano ha podido aprehender y deportar a cantidades muy considerables de trabajadores indocumentados. En efecto, a pesar de problemas tan complicados como el de la identificación de estos trabajadores (27) en 1978 se detuvo y deportó a más de un millón de trabajadores indocumentados de diversas nacionalidades. (28)

(20) Cornelius, Wayne: Building the Cactus Curtain: Mexican Immigration and U.S. Responses. Ponencia presentada a la Conferencia sobre "Latin America, The United States and the World in the 1980's", organizada por el Latin American Program del Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington 28 y 29 de septiembre de 1979.

(21) "Ordena la S.R.E. estudiar..." Uno más uno, 6 de marzo de 1980, pag. 4

(22) Bode Roy E. "Plan para elevar de 20 a 50,000 la cuota de mexicanos en Estados Unidos", Excelsior, 3 de febrero de 1979 pag. 1; Garza Morales, Antonio: "Duplicar la inmigración legal en Estados Unidos de mexicanos propondría Castillo", Excelsior, 8 de diciembre de 1978, pag.1. Puede citarse también el comentario de Joseph Sommers, "Está demostrado que no le preocupa a Estados Unidos resolver el problema de braceros", Excelsior 29 de octubre de 1978, pag. 10.

(23) Cordeiro, Albano, op. cit.

(24) Andelman, David A. "U.S. Implanting an Electronic 'Fence' to Shut Mexican Border

Aún más interesante resulta la aparente capacidad gubernamental norteamericana para ubicar y expulsar a grupos seleccionados de extranjeros indocumentados. (29) Como puede verse, no es necesaria una referencia al masivo programa de la "operación mojado" para constatar que, en esta esfera, la capacidad de control del gobierno norteamericano sobre el fenómeno puede ser considerable.

Esto nos remite a una última consideración alrededor del problema del control gubernamental. Lo dicho hasta ahora subraya la insuficiencia de un análisis de la capacidad del gobierno norteamericano sobre una base "todo o nada": cerrar la frontera o mantener la situación igual que está actualmente. Existe de hecho toda una serie de alternativas. Por ejemplo, el que siguiese expulsando al mismo número de mexicanos que expulsa actualmente, pero de manera más visible o ubicándolos en puntos que hicieran más difícil el manejo del problema por parte del gobierno mexicano. Esto nos remite, por último, a una cuestión que planteamos en la propia introducción de este ensayo: la posibilidad de un empleo "positivo" (socio confiable) o "negativo" (contraparte negociadora), de la capacidad de control sobre los canales de relación transnacional que hemos revisado. En estos términos puede pensarse que la capacidad de "administrar" el flujo de trabajadores indocumentados como

to Smuggling", *The New York Times*, 14 de julio de 1973, pag. 1

(25) Becerra Acosta, Jeanette: "Indocumentados: una industria que..." *op. cit.* y "Telescopio y helicópteros cañallegales", *Uno más Uno*, 6 de febrero de 1979.

(26) Schutze, Jim: "Frigirá E. U. una alambrada contra los braceros en El Paso", *Excelsior*, 24 de octubre de 1978 p. 1.

(27) Viallet, Joyce C. : *The "Alien Adjustment and Employment Act of 1977": Background, Summary and Pro and Con Analysis*, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington D.C., 13 de diciembre de 1977 p. 28.

(28) Riva Palacio, Raymundo: "Cada hora, E.U. detiene a 110 braceros", *Uno más Uno*, 2 de febrero de 1979.

(29) Uribe Navarrete, Jorge: "E.U. deporta en masa a niños y mujeres", *Excelsior* 9 de febrero de 1979 , p. 1.

instrumento de presión podría limitarse, por ejemplo, a la puesta en práctica de una política selectiva y limitada, perfectamente viable en el marco de las capacidades de control gubernamental norteamericano que hemos revisado. Una actitud "positiva" implicaría por otra parte que el gobierno de Estados Unidos llevase adelante una política relativamente liberal en este campo, lo cual tampoco aparece hasta este momento como demasiado difícil. Para evaluar de manera adecuada hasta donde esto es así, parece necesario ahora remitirnos a la consideración, por una parte, del conjunto de intereses burocráticos y privados que participan de alguna manera en esta actividad y, por la otra, de hasta dónde podrían o bien apoyar o bien frustrar tal política liberal.

Llegamos así a la consideración de los obstáculos ya no "técnicos" sino burocrático-políticos que el gobierno norteamericano enfrenta para poder articular en un solo paquete de negociación los problemas tratados en este ensayo y los otros temas centrales de la relación. En el resto de este Capítulo, nos limitaremos únicamente a la discusión de aquellos más directamente vinculados a la dinámica de la vida interna norteamericana.

Unidad y diversidad en la identificación del "interés nacional" norteamericano: la dimensión gubernamental. (30)

De lo revisado someramente en nuestros Capítulos segundo y tercero, puede tenerse un primer acercamiento a la gran amplitud de la agenda mexicano-norteamericana. En ella se encuentran ejemplos no solo de buena parte de los temas de la negociación internacional que en alguna medida podríamos considerar "clásicos" (con la notoria e importante excepción de las consideraciones estratégico-militares) sino también de la nueva serie de temas "interdomésticos" a los que hicimos referencia anteriormente. El repertorio de los actores político-burocráticos que intervienen en la definición de uno u otro aspecto de la política mexicana de Washington es, como consecuencia

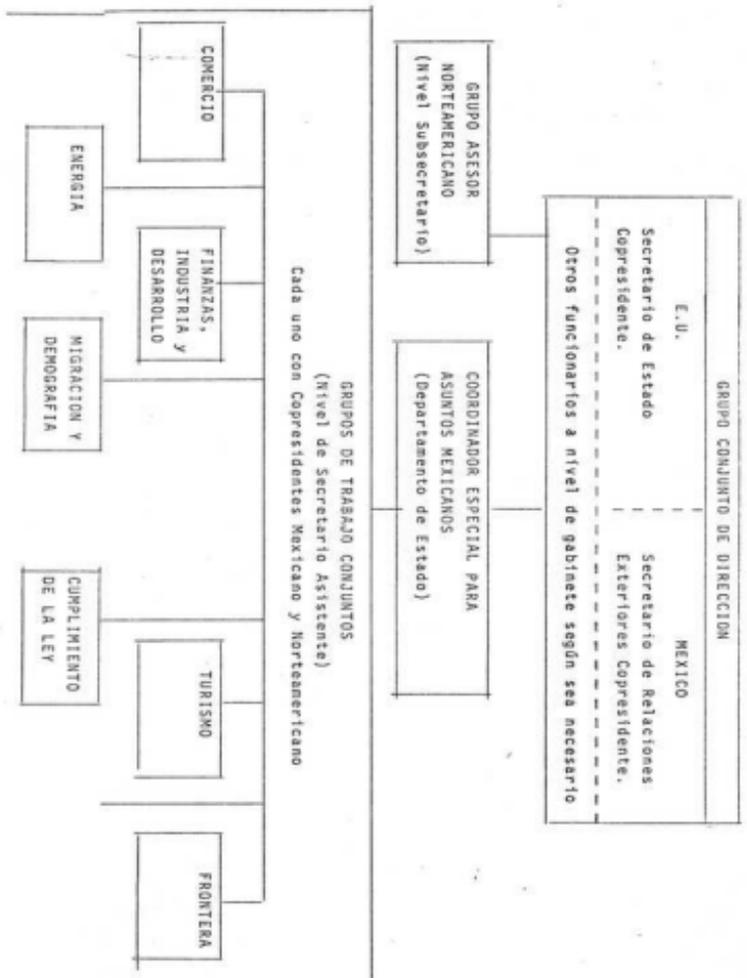
(30) Este apartado se basa fundamentalmente en el trabajo de campo realizado entre febrero y abril de 1980 en Washington por un grupo de cinco Investigadores Asociados del CIDE como parte de un proyecto de investigación coordinado por el autor. Por su ayuda en este punto, quiero repetir mi agradecimiento a Ma. Rosa García, Rosalva Ruz y María Isabel Sen.

lógica, extremadamente amplio. Desde la división de poderes entre ejecutivo, legislativo y judicial hasta las relaciones entre instancias locales, estatales y federales, pasando por una casi interminable serie de "redundancias" en el nivel del poder ejecutivo federal el número de participantes gubernamentales en esta esfera, y la complejidad que en consecuencia asume su manejo, son considerables. En esto tiene también un impacto de primera importancia el que la mayor parte de los temas centrales de la relación no caigan clara y definitivamente en la esfera exclusiva de responsabilidad y acción de una sola de estas instancias.

Por lo que hace únicamente al poder ejecutivo federal, este gran número de participantes puede apreciarse claramente en los Cuadros números 12 y 13 en los que se presenta a las principales agencias y departamentos gubernamentales norteamericanos que intervienen en las relaciones, tomando como criterio su participación en los grupos de trabajo conjuntos del mecanismo de consulta México-Estados Unidos. Este, creado inicialmente a raíz de la visita de López Portillo a Washington en febrero de 1977, fué reestructurado después de la de Carter a la Ciudad de México dos años después. Actualmente sus grupos de trabajo abarcan las siguientes áreas temáticas: comercio, energía, finanzas-industria-desarrollo, migración, turismo, cumplimiento de la ley y frontera.

Una somera revisión de los datos resumidos en esos dos cuadros, revela puntos por demás interesantes. Así, desde Estado, que participa en todos los grupos de trabajo hasta otras instancias como Defensa o Energía, que lo hacen solamente en una de ellas (en este caso ambas en el de Energía), casi 20 componentes del poder ejecutivo norteamericano participan en este mecanismo que representa, de alguna manera, la cúpula de la negociación intergubernamental objeto de estudio en este ensayo. Y debe recordarse que cada una de ellas tiene su propia historia, puntos de vista, capacidad técnica y, de alguna forma, intereses; desde la visión estrecha del Departamento de Energía, creado para enfrentar y resolver un problema particular y específico, hasta la aplicación de políticas globales por parte de Tesoro.

CUADRO 12: MECANISMO DE CONSULTA
MEXICO-ESTADOS UNIDOS



CUADRO 13

GRUPOS DE TRABAJO DEL "MECANISMO DE CONSULTA" MEXICO - ESTADOS UNIDOS.

Departamentos y agencias del gobierno norteamericano.	Comercio	Energía	Finanzas Industria y Desarrollo	Migración	Frontera	Cumplimiento de la ley	Turismo
Comercio	X		X		X		X
Treasury	X	X	X		X	X	X
H.E.W.				X	X		
Labor	X		X	X			
Agriculture	X						
Justice				X		X	
I.C.A.					X		X
H.U.D.					X		
S.T.R	X						
A.I.D.		X	X	X			
N.S.C.	X	X	X				
O.S.T.P.		X					
Dom. Ad.				X	X		X
Select. Com.				X			
State	X	X	X	X	X	X	X
Energy		X					
D.O.D.		X					
Customs						X	
Fed. Res.			X				

CUADRO 13 (Cont.)

SIGLAS:

H.E.W.- Department of Health Education and Welfare
I.C.A.- International Communication Agency
H.U.D.- Department of Housing and Urban Development
S.T.R.- Special Trade Representative
A.I.D.- Agency for International Development
N.S.C.- National Security Council
O.S.T.P.- Office of Science and Technology Policy
Dom. Ad.- Domestic Advisers of the President
Select. Com.- Select Commission on Migration
D.O.D.- Department of Defense
Fed. Res.- Federal Reserve
Fuente: South West Border Regional Commission.

Pueden señalarse algunas diferencias en el interés que cada una de estas instancias tiene en los temas mexicanos. Serían 5 las que mostrarían una mayor atención (evaluada a partir de la presencia en todas ellas de desk-officers especializados y del número de temas y niveles que abarcan): Estado, Comercio, Tesoro, Energía y Trabajo. Los tres primeros son, con mucho, los que más tiempo y personal dedican a temas vinculados con las relaciones mexicano-norteamericanas. Respecto al tipo de temas en los que centra su atención el resto de los participantes, estos no se pueden deducir simple y sencillamente de lo que pareciera ser su esfera de preocupación burocráticamente "natural". María Rosa García nos da los siguientes ejemplos:

"-el Departamento de Defensa, cuenta con una oficina interesada básicamente en cuestiones de energía en relación con México.

- el Departamento de Justicia, juega un papel importante a través de su división Anti-trust en la cuestión de las acusaciones de dumping a las exportaciones mexicanas a Estados Unidos.

- el Departamento del Tesoro, a través de su Servicio de Aduanas, tiene amplia incidencia en problemas de inmigración y frontera.

- el Departamento de Trabajo, a través de su oficina de Política Económica Internacional, realiza seguimientos en torno a las posibilidades de establecimiento de un Mercado Común entre Estados Unidos, México y Canadá". (31)

Para concretar todo esto, podemos tomar los mismos ejemplos que desarrollásemos con un mayor grado de detalle en nuestro tercer Capítulo. En el caso de los participantes norteamericanos en el grupo de trabajo sobre cuestiones fronterizas del mecanismo de consulta, estos incluyen a los Departamentos de Comercio, Tesoro, Salud Educación y Bienestar (hoy dividido en dos), Habitación y Desarrollo Urbano y Estado, así como al Equipo de Asesores Domésticos del Presi-

(31) Véase al respecto García, María Rosa: Algunas Consideraciones en torno a un experimento burocrático norteamericano: la Oficina de Coordinación de Asuntos Mexicanos, CIDE, México, 1980. (mimeo, versión preliminar)

dente y a la Agencia de Comunicación Internacional. A su vez, participan en el "grupo de trabajo" sobre Migración: Salud, Educación y Bienestar (hoy dividido, después de la creación del Departamento de Educación), Trabajo, Justicia y Estado, así como la Agencia para el Desarrollo Internacional, El Equipo de Asesores Domésticos del Presidente y el Comité Selecto sobre Cuestiones de Migración.

Aún permaneciendo en las interpretaciones más cercanas a los enfoques de la política burocrática, puede apreciarse el amplio campo de divergencia y conflicto presente en estas complejas combinaciones: instancias para las que el principal problema norteamericano es el desempleo frente a otras para las que lo es la inflación, y a otras encargadas de lograr el cumplimiento estricto de las leyes, frente a otras interesadas básicamente en la capacidad de competencia internacional norteamericana, etc, etc.

No solo los objetivos específicos de cada una varían, sino que lo hacen también las vías de solución preferidas por cada una de ellas. Así frente al problema de los trabajadores indocumentados las "soluciones" propuestas, van desde la implementación de un programa masivo de ayuda, bilateral y multilateral hasta la consideración del Departamento de Justicia en el sentido de que "el control de la frontera se podría lograr con el establecimiento de un cordón de fuerzas militares a lo largo de la frontera (si bien) no es ni política ni económicamente implementable el cerrar y controlar completamente, a través solamente de esfuerzos de cumplimiento de las leyes, todas en las vías de entrada a Estados Unidos". (32)

Como un intento de lograr un cierto nivel de coordinación entre todas estas instancias se creó recientemente (lo que constituye uno de los pocos resultados tangibles del proceso de revisión de la política norteamericana hacia México llevado a cabo durante 1978 básicamente a través de la elaboración del memorandum de Revisión Presidencial 41) la Oficina de Coordinación de Asuntos Mexicanos, ubicada al interior mismo del Departamento de Estado. El titular de la misma sería el encargado de lograr el mayor grado de coherencia posible en la política mexicana del gobierno de Estados Unidos, esto es, de intentar que el comportamiento del conjun-

(32) Hanson's Latin American Letter, Num. 1803, 6 de octubre de 1979, pag.1

(33) García, Ma. Rosa, op. cit.

to de instancias participantes se acerque, en la mayor medida posible a la imágen de un solo actor unitario y nacional. Esto se busca fundamentalmente a través de las actividades de una serie de "comités de coordinación interagencias", de los que la instancia más alta sería el llamado Senior Interagency Coordination Committee, en el que participan buena parte de los Departamentos y Agencias a los que hicimos referencia anteriormente. (34) Otra mecánica de coordinación de la que hace uso el Coordinador de Asuntos Mexicanos parte de su papel en cuanto supervisor de las reuniones del Mecanismo de Consulta México-Estados Unidos.

Según puede verse, sería éste un mecanismo dirigido a lograr la coherencia que constituye el prerrequisito indispensable de la existencia de una política gubernamental norteamericana frente a su contraparte mexicana ya fuese en un sentido "positivo" o en otro "negativo". La experiencia del primer año de vida de la oficina nos permite sin embargo, ser escépticos respecto a la viabilidad de sus funciones. (35) En realidad, en tanto no se mantenga un alto nivel de atención de los órganos centrales del gobierno norteamericano frente a las cuestiones mexicanas, puede fácilmente esperarse que la OCAM no se convierta sino en un participante más del juego burocrático, que no coordine otra cosa que los flujos de información y no participe realmente sino en la definición de políticas de un bajo nivel de prioridad. Esta al menos parecería ser la más clara implicación de la gran complejidad que debe enfrentar cualquier esfuerzo de coordinación de todas estas instancias del poder ejecutivo norteamericano. El panorama se torna aún más abigarrado, sin embargo, cuando entramos en la consideración de las actividades que a este respecto desarrolla también el poder legislativo de ese país.

Mucho se ha escrito en los últimos años respecto al papel que el congreso norteamericano juega en la política exterior de ese país. (36) En general puede decirse que en el curso de la década pasada se observó

(34) Ibid.

(35) Véase Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Vol. 5, Num. 4, abril de 1980.

(36) Véase, por ejemplo, Frank, Thomas M. y Weisband, Edward: Foreign Policy by Congress, Oxford University Press, New York, 1979

un doble proceso. Por una parte, en un conjunto de temas de los que hemos llamado "clásicos" de las relaciones internacionales el poder legislativo ha tendido a "alcanzar" a la política exterior. Por la otra, a través del desarrollo de los temas interdomésticos, la política exterior ha tendido a "alcanzarlo" a él. Esto quiere decir que si bien en no pocas ocasiones el Congreso sigue trabajando los mismos temas de antes, estos son ahora en mucha mayor medida, parte de la política exterior de la primera potencia del mundo capitalista.

En el caso de México este proceso ha tendido a presentarse aún antes que en otras partes, debido fundamentalmente al contenido mismo de la agenda de las negociaciones intergubernamentales mexicano-norteamericanas. En los últimos tres o cuatro años ha crecido el interés de los legisladores norteamericanos, que han intentado influir a través de una serie de mecanismos en la definición de la política mexicana del poder ejecutivo. De hecho el Congreso ha estado entre los órganos del gobierno norteamericano que más han centrado su atención por ejemplo en el debate que se ha dado alrededor del tema de la integración económica de América del Norte. Desde la elaboración de estudios sobre temas tales como los energéticos y las constantes visitas a México por parte de cada vez más legisladores, hasta la realización de audiencias sobre diversos temas y la presentación de propuestas de resolución así como de legislación, las "cuestiones mexicanas" parecen haberse transformado en un área de interés relativamente más importante para el Congreso norteamericano.

La forma en la que se expresa esta renovada atención puede deducirse de la lectura del cuadro 14. Donald L. Wyman (37) la resume señalando que :

- 1) México no atrae mucha atención en tanto tema general de política exterior por la "ausencia de un sentido de crisis" en el Congreso norteamericano. (38)
- 2) El interés legislativo es específico temáticamente y surge de los

(37) Wyman, Donald L. The United States Congress and the formulation of United States Policy toward Mexico, Ponencia presentada al Segundo Seminario Internacional sobre Los Mecanismos de Formulación de la Política norteamericana hacia América Latina, organizado por el Instituto de Estudios de Estados Unidos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Guanajuato, Gto., 28 de Julio a 1 de Agosto de 1980. (mimeo, versión preliminar)

(38) Ibid., p. 6.

CUADRO 14: AUDIENCIAS LEGISLATIVAS SOBRE CUESTIONES PFLACIONADAS CON MEXICO, 1977-1979

Año	Comité	Subcomité	Tema	Centro de Atención	Tipo de Audiencia	Tipo de Problema
1977	Banking, Finance & Urban Affairs	International Development Institutions	Préstamos para el desarrollo, Indocumentados	Tema General	Vigilancia	Social y Económico
1977	Select Committee on small Business	-----	Mano de obra agrícola, certificación y pequeña empresa	Tema General	Exploratorio	Económico
1977	Government Operations	Permanent Subcommittee on Investigations	Armas ilícitas, tráfico de drogas en la frontera	Tema general	Vigilancia	Social
1977	Judiciary	Immigration Citizenship & International Law	Intercambio de prisioneros	México-Canadá	Legislativo	Social
1977	Foreign Relations	-----	Intercambio de Prisioneros	México-Canadá	Legislativo	Social
1977	Economic Committee	Interamerican Economic Relations	Relaciones Económicas	México	Exploratorio	Económico
1977	Judiciary	Penitentiaries Corrections	Intercambio de Prisioneros	México-Canadá	Legislativo	Social
1977	Agriculture	Domestic Marketing, consumer relations	Comercio (tomates)	Tema General	Legislativo	Económico

1978	Agriculture Nutrition and Forestry	Foreign Agriculture Policy	Comercio(Criterios de inspección para las importaciones de vegetales)	Tema General	Legislativo Económico
1978	Select committee on population	-----	Immigración	Tema General	Exploratorio Social
1978	Economic committee	-----	Política energética norteamericana	Tema General	Exploratorio Económico
1978	Foreign Relations	International Operations	Control de narcóticos	Tema General	Exploratorio Social
1978	Judiciary	To investigate juvenile delinquency	Narcóticos	Tema General	Exploratorio Social
1978	Ways and Means	Trade	Comercio(suspensión de impuestos a la importación de carros de ferrocarril de carga)	Tema General	Legislativo Económico
1979	Economic Committee	-----	Energía	Tema General	Exploratorio Económico
1979	Economic Committee	Energy	Energía	México	Exploratorio Económico
1979	Finance	Trade	Relaciones Económicas	América del Norte	Exploratorio Económico
1979	Governmental Affairs	Energy, nuclear proliferation and federal services	Energía	México/Irán	Exploratorio Económico

1979	Science and Technology	Science, Research & Technology	Ciencia y tecnología	México	Vigilancia Política
1979	Science and Technology	Investigation & Oversight	Energía: intercambio tecnológico	México	Exploratorio Económico
1979	Select committee on narcotic abuse and control	-----	Narcóticos(paraquat)	Tema General	Exploratorio Social Vigilancia
1979	Foreign Affairs	International Economic policy & Trade; inter-american affairs; international organizations	Energía	América del Norte	Exploratorio Económico
1979	Merchant Marine & fisheries; public works & transportation.	Water Resources	Recursos comparados (Ixtoc)	México	Vigilancia Económico
1979	Select Committee on narcotics abuse & control	-----	Narcóticos	Tema General	Exploratorio Social
1979	Foreign Relations	-----	Nominación de Krueger	Gobierno de E.U.	"Advise and Consent"
1979	Finance	Tourism	Impuestos (a conven- ciones llevadas a cabo en el extranjero)	México-Canadá	Legislativo Económico

Fuentes: Computer Printout, CRS, Library of Congress; committee calendars; printed hearings, Congressional information service index. Tomado de Wyman, Donald L. (nota 37)

puntos de contacto entre las cuestiones mexicanas y los temas específicos en los que un legislador norteamericano tiene interés.

- 3) Este interés se concentra en las dimensiones económicas y sociales de la relación bilateral que tienen una dimensión "doméstica" considerable.
- 4) Son normalmente los Comités dedicados al tratamiento de problemas de política y economía internas los que intervienen en mayor medida en la definición de la "política exterior" hacia México.
- 5) Muchas veces, en consecuencia, las dimensiones de "política exterior" de esos problemas no son consideradas adecuadamente y cuando esto sucede, generalmente resultan sacrificadas en el proceso de enfrentamiento y/o influencia desmedida de intereses domésticos que ocupa el lugar central.

De esta manera, la intervención del poder legislativo en la definición de la política norteamericana hacia México rebasa las cuestiones, "clásicas" también, de la ratificación de tratados y el nombramiento de embajadores, o la declaración de guerra, para ubicarse estricta y directamente en una esfera en la que el ejercicio de su poder no solo tiene una larga fundamentación histórica, sino que representa una prerrogativa celosamente guardada por los legisladores norteamericanos. No es por tanto extraño que algunas de las acciones del gobierno norteamericano que mayor impacto tienen en las relaciones con México tengan su origen en iniciativas del poder legislativo. En el caso de la política hacia México, operan clara y permanentemente, los distintos métodos por los que cobra vida la acción internacional del Congreso norteamericano resumidos por Robert Pastor como política exterior "por enmienda", "por legislación doméstica" y "por política de tratados y de reconocimiento". (39) La reafirmación de la autoridad legislativa en el campo de la política exterior, introduce así un elemento de

(39) Pastor, Robert A. "Congress' impact on Latin America: Is there a madness in the method", en: Commission on the Organization of Government for the Conduct of Foreign Policy: Conduct of Routine Relations, Apéndice I, Government Printing Office, Washington 1975, p. 263.

complejidad adicional en la "administración" y control por parte de los órganos centrales del gobierno norteamericano de su política hacia México. Los problemas examinados con mayor detalle en este ensayo, re presentan indudablemente algunos de los temas específicos en los que puede expresarse la tendencia del poder legislativo de "responder de maneras que protejan los intereses de corto plazo, altamente organizados, de grupos domésticos". (40) Ejemplos como el del considerable número de propuestas de ley presentadas en los años recientes sobre el problema de los trabajadores migratorios parecen confirmarlo.

El último elemento que es necesario introducir para terminar de pintar nuestra imagen del gran número y la extrema complejidad de los participantes gubernamentales en la definición de la política norteamericana hacia México es el relativo a la intervención que en la misma tienen diversas autoridades estatales y locales. No es posible por ahora entrar en una consideración detallada de estas cuestiones. De hemos por lo pronto limitarnos a recordar que estas instancias no se pronuncian únicamente en los temas que caen dentro de su jurisdicción clara y explícita, sino que lo hacen también sobre algunos de los temas centrales de la relación, incluidos aquellos que han constituido el punto central de nuestro interés en este ensayo. (41)

Hasta ahora nos hemos limitado en nuestra discusión de la existencia de fuerzas diversas y hasta contrarias a las políticas de los órganos centrales del poder ejecutivo, a las instancias estrictamente gu

(40) Wyman, Donald A. Op. Cit. p. 36.

(41) Véase como ejemplos: López Saucedo, Miguel, "Coinciden J.L.P. y W. Clements (gobernador de Texas): Debe cambiar el status de los indocumentados", Uno más Uno, 25 de enero de 1979; "Jueces de Los Angeles piden que se legisle para proteger a indocumentados" Excelsior, 9 de julio de 1978 p. 19 A. Riva Palacio, Raymundo (corresponsal) "Carter, dispuesto a negociar el gas. Deben reanudarse tratos: cuatro gobernadores", Uno más Uno, 14 de febrero de 1979, p. 1. Avalos, Consuelo, "Brown (gobernador de California) insiste sobre la venta de gas", Excelsior, 14 de octubre de 1978 p.1.

bernamentales. Es necesario pasar ahora a la discusión de aquellos otros planos de la relación en los que muchas veces encuentran su origen los conflictos y fricciones cuya posibilidad es un reflejo de la existencia de toda la serie de actores que hemos descrito.

El impacto de las relaciones con México en la política interna de Estados Unidos

Entramos en este último inciso de nuestro ensayo a la consideración de otra consecuencia de la estrecha vinculación entre cuestiones de política interna y de política exterior que caracteriza en buena medida a los principales temas de la agenda de negociación intergubernamental mexicano-norteamericana. Esta se refiere al cada vez menor aislamiento de las instancias gubernamentales en relación a las fuerzas que se mueven en el seno mismo de sus respectivas sociedades civiles. Las limitaciones a la acción gubernamental coherente que impone la activa presencia de fuerzas no gubernamentales en prácticamente la totalidad de las cuestiones que ocupan nuestra atención, es el punto que pretendemos subrayar en este momento. La gran cantidad de intereses y visiones en juego en el campo de la relación bilateral que nos ocupa se expresa claramente en el alto grado de discusión y conflicto político que se da en torno a sus principales componentes. México sería, después de todo, en opinión del ex-embajador norteamericano en nuestro país, Patrik Lucey, el país que más afecta la "vida cotidiana" en Estados Unidos. (42)

Es tal la cantidad de actores no gubernamentales que de una manera o de otra intervienen en la relación, que resulta esencial aclarar los criterios que deben orientarnos al presentarlos. Estos son fundamentalmente dos. Por una parte, siguiendo la lógica de nuestro marco conceptual nos centraremos en las dos instancias en las que en mayor medida se centra esta problemática: 1) la existencia de "perdedores y ganadores" en buena parte de los temas que nos ocupan y 2) el potencial de desarrollo de un lobby étnico nacional a partir de los grupos

(42) García Sordo, Mario: "México, el país que más afecta la vida cotidiana de E.U.: Lucey", Uno más uno, 30 de octubre de 1979, pag. 1.

que integran la llamada comunidad mexicano-norteamericana. Por la otra, intentaremos prestar atención básicamente a los actores relevantes en la vida política interna de Estados Unidos.

En relación al primero de estos criterios aún la más somera revisión de la "política interna norteamericana de los temas mexicanos" nos permite constatar un alto nivel de conflicto en las percepciones e intereses de los diversos participantes, lo que hace particularmente difícil definir claramente el "interés nacional" norteamericano en estos temas. Es ésta una realidad que, por otra parte, tiende a incrementarse ante la difícil situación económica por la que atraviesa la economía norteamericana y la crisis de legitimidad (o gobernabilidad) que la ha acompañado. (43) La acentuación de las contradicciones internas a que estos desarrollos dan lugar tiene, así, un impacto directo considerable en la capacidad de control y administración gubernamental, de las principales vías y canales transnacionales a través de los cuales cobra forma la mayor parte de los contactos entre las formaciones económico-sociales mexicana y norteamericana. Y esto se da en los dos sentidos generales que destacásemos en nuestro marco conceptual. De un lado, los grandes espacios para la pugna entre diversos grupos de interés. Del otro, la existencia de políticas exteriores "cautivas" de intereses privados.

Tomemos algunos ejemplos a partir de las dos esferas de la relación en las que nos hemos concentrado a lo largo de este ensayo.

Respecto a lo que Richard Fagen llama la política de las "áreas fronterizas" (44) el propio nivel que ha alcanzado la integración de facto de esas regiones a la economía norteamericana y el complejo conjunto de interacciones sociales a las que esto ha dado origen genera una multiplicidad de actores no-gubernamentales en todos los órdenes. En ocasiones algunos de estos intereses pueden formar sólidas alianzas transnacionales que afectan a las definiciones de política priorizadas por los órganos centrales de los dos gobiernos involucrados. En otros casos el hecho mismo de que sea éste el espacio físico de contacto entre

(43) Al respecto véase Wolfe Alan: The Limits of the Legitimacy. Political Contradictions of contemporary capitalism, The Free Press, New York 1977 y Crozier, Michel J., Puntington, Samuel P. y Watanuki, Joji: The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York, University Press, New York 1975.

(44) Fagen, Richard "An Inescapable Relationship", en The Wilson Quarterly, Vol. III, Núm. 2. Summer. 1979.

las dos formaciones económico-sociales hace que se agudizen en él las fricciones y tensiones que caracterizan al conjunto de la relación. La capacidad de los actores no-gubernamentales puede ser considerable para generar puntos de conflicto o instancias de colaboración privada que eventualmente se pudiesen reflejar al nivel de las relaciones inter gubernamentales. Por lo que hace al lado norteamericano, no es nada difícil señalar que las relaciones mexicano-norteamericanas cobran una importancia y una dinámica muy distinta si se les ve desde el suroeste de ese país de lo que sucede cuando el punto de observación está situado en Washington. La política de las áreas fronterizas está de esta manera ligada también al problema de la política regional norteamericana. A este respecto puede por ejemplo, señalarse de nueva cuenta la importancia que el estudio de las principales ciudades fronterizas (tomando ahora como cuasi-unidades urbanísticas a las dos "gemelas" a las que hicimos referencia antes)⁽⁴⁵⁾ para aclarar las complejas relaciones que se presentan entre política regional y estadual norteamericana, por una parte, y relaciones México-Estados Unidos, por la otra. Cobran así una influencia calificadora muy importante para definir las condiciones objetivas de la relación datos como los diferentes impactos y expresiones regionales que puede asumir, por ejemplo, la crisis económica.

Pero la "política de las áreas fronterizas" no se agota en estas dimensiones en mayor o menor medida locales, como tampoco lo hace la posibilidad de alianza o conflicto. Esto puede ilustrarse con el ejemplo de la maquila. Al respecto resulta claro que el mantenimiento de las fracciones 806.30 y 807 de la legislación norteamericana no es solo conveniente para la balanza de pagos mexicana sino que también lo es para sectores importantes de la industria norteamericana. Si se toma en cuenta que uno de los principales obstáculos que se oponen a este esquema de capitalismo transnacional son las barreras arancelarias en los propios mercados de llegada de las mercancías así producidas puede pensarse que, al menos en este campo, el gobierno mexicano y estas empresas se ponen objetivamente del mismo lado en la negociación de estas cuestiones al interior de Estados Unidos. La posibilidad de la agudización de los conflictos internos de escala más que local es subrayada

(45) Véase Supra p. 87-89

por la operación de la "pinza" que tiene en uno de sus brazos a la agudización de los problemas económicos norteamericanos y en el otro al incremento en importancia de esta forma de producción. No debe olvidarse que la respuesta de las grandes centrales sindicales norteamericanas ante este desarrollo ha sido crítica y negativa. (46)

Esta gran complejidad de la participación no gubernamental puede aclararse en mayor medida, si nos acercamos al estudio de los trabajadores indocumentados, campo privilegiado de observación de la forma en que los diversos grupos de interés intervienen en el proceso de adopción de decisiones. Los apéndices 1 y 2 presentan a los más importantes de estos participantes durante los años de vigencia del "acuerdo bracero". La acción de estos grupos explica en buena medida la terminación de este programa en 1964. (47)

En realidad la lista de participantes se ha visto incrementada y ha sufrido modificaciones a partir de la fecha de terminación del programa. A los "granjeros" (48) y la agroindustria se han sumado, en el lado favorable a la presencia de estos trabajadores, multitud de pequeñas empresas del sector competitivo de la economía norteamericana. Al mismo tiempo algunos voceros de la minoría negra de ese país han tendido a desarrollar una actitud muy crítica ante el fenómeno, (49) desarrollo que también se

(46) Baird, Peter y Mc Caughan, Ed.: Hit and Run U.S. Runaway Shops on the Mexican Border; NACLA'S Latin America an Empire Report, Vol IX, Num. 5, Julio-agosto de 1975 PP. 24-28

(47) Al respecto puede verse Craig, Richard B. Op. cit. y Ojeda Gomez, Mario: "Estudio de un caso de decisión política: el programa norteamericano de importación de braceros" en Centro de Estudios Históricos: Extremos de México, El Colegio de México, 1971.

(48) Fernández, Fausto: (corresponsal) "Programa para contratar mano de obra de México y una amnistía general, piden granjeros de E.U.", Excelsior, 10 de mayo, p.16.

(49) Véase, por ejemplo, Ebony, septiembre de 1979, pp. 93-98

ha dado entre diversos grupos liberales asociados con la política del "Crecimiento Demográfico Cero" y la defensa del medio ambiente, recientemente nucleados alrededor de la Federation for American Immigration Reform. Un último desarrollo interesante a este respecto es el que ha tenido lugar dentro del propio movimiento obrero organizado norteamericano. En primer término parece haberse suavizado un poco la posición de sus principales líderes, al menos por lo que hace a aquellos trabajadores que se encuentran ya en territorio norteamericano. (50) En segundo lugar, resalta la importancia de la ruptura del monopolio que en cuanto a este tema tenía la AFL-CIO como portadora de la opinión de los trabajadores organizados norteamericanos. Así, tanto la United Farm Workers (UFW) de César Chavez como la International Ladies Garment Workers Union (ILGWU), por ejemplo, han rechazado la línea anti-indocumentados de las grandes centrales sindicales. (51) Se expresan también en este campo, por otra parte, las diferencias regionales de percepción: en tanto 45% de la "opinión pública" del nordeste de Estados Unidos cree que los indocumentados quitan el trabajo a ciudadanos norteamericanos, este porcentaje se reduce a 28% en el oeste (38% en el sur y 30% en el medio oeste). (52)

Así, el debate que sobre este tema se desarrolla dentro de Estados Unidos enfrenta las opiniones de una serie importante de participantes. En él, por otra parte va entrando un número creciente de instancias que tienden a darle, conforme se agudizan los problemas económicos norteamericanos, un sabor cada vez más marcadamente restriccionista. El proceso político interno de Estados Unidos hace así cada vez menos difícil pensar en "soluciones" punitivas al problema, lo que subraya los obstáculos

(50) Fernández, Fausto: "La solución, amnistía a los ilegales: el líder sindical (George Meany)", Excelsior 26 de octubre de 1978. pag. 1.

(51) Véase por ejemplo, Forbes, 15 de abril de 1977, pag. 38.

(52) Stevens, William K.: "Millions of Mexican View Illegal Entry to the U.S. as Door to Opportunity", en The New York Times, 12 de febrero de 1979.

culos que una política liberal en este campo podría encontrar en los -- ochenta.

Uno de los grupos que actualmente se oponen a esta tendencia constituye también el último ejemplo que queremos abordar en estas notas: la llamada comunidad mexicano-norteamericana. Al respecto solamente deseamos hacer algunos señalamientos muy generales. En primer lugar, constatar el creciente peso político de esta minoría, que a pesar de no ser todavía plenamente equiparable con lo que su peso numérico señalaría, tiende a incrementarse de manera sostenida(53). En segundo término, al mismo tiempo que esto sucede, tiende también a hacerse evidente el interés de algunos de estos grupos por influir la política mexicana de Washington, sin bien el rumbo que esto pueda tomar es motivo de amplia discusión(54). Por último, en los temas objeto de nuestro interés (frontera e indocumentados) los mexicano-norteamericanos se han pronunciado clara y abiertamente, como lo muestra su enérgica reacción ante el Plan de Acción propuesto por Carter alrededor del tema de los trabajadores indocumentados en agosto de 1977. En la medida en que alcance su pleno desarrollo, este nuevo elemento se adicionará a la imagen de extrema complejidad que en la dimensión de la política interna norteamericana cobran los principales temas de la relación con México.

(53) Véase por ejemplo Peirce, Neal R. y Hagstrom, Jerry: "The Hispanic Community- A Growing Force to be Reckoned with" en National Journal, 7 de abril de 1979

(54) Véase por ejemplo Garza, Gustavo de la Chicanos and U.S. Foreign Policy: The Future of Chicano-Mexican Relations (número)

CONSIDERACIONES FINALES

El argumento que hemos desarrollado en estas páginas nos muestra, por principio de cuentas, dos cosas. En primer lugar, la existencia de asimetrías y vulnerabilidades en la esfera de las relaciones no-gubernamentales entre México y Estados Unidos que le dan al gobierno norteamericano un número considerable de fuentes potenciales de poder. En segundo término, el ejercicio de las potencialidades implícitas en esto se ve dificultado por la serie de obstáculos que plantea a la gestión de los órganos centrales del gobierno norteamericano la gran complejidad que tanto en el plano burocrático-político como en el de las pugnas que se llevan a cabo en la sociedad civil norteamericana, tienen las cuestiones mexicanas.

A esta complejidad podemos ahora agregar otra derivada en este caso de la vinculación que de facto existe entre los principales temas de la agenda mexicano-norteamericana. En esta relación bilateral resulta bien difícil para cualquiera de los gobiernos centrar su atención en uno solo de los nexos que se dan entre ambos países (por ejemplo, el comercio de energéticos) sin tomar en cuenta los efectos que pudiera tener en otros campos de la relación y en otras esferas de la vida política, económica y social mexicana. México no es una país petrolero más. Los cerca de tres mil kilómetros de frontera cuyas implicaciones hemos intentado subrayar hacen que fuese arriesgado para el gobierno norteamericano repetir en este caso lo que ha hecho en tantos otros, ignorando las consecuencias de políticas definidas estrechamente. Las decisiones que Washington debe tomar frente a México no son tampoco nada fáciles en estos términos.

Esta serie de factores de complejidad hacen que la única forma de garantizar una medida considerable de coherencia en la acción de las diversas instancias gubernamentales norteamericanas sea el otorgamiento de una prioridad estatal relativa considerable a estas cuestiones por parte de los órganos centrales del gobierno norteamericano. En los últi-

mos diez años se ha incrementado tal nivel de prioridad en una tendencia que se agudiza desde 1977. Sin embargo, en éste, como en otros puntos, la palabra clave es "relativa". El nivel de prioridad estatal de las cuestiones mexicanas solo puede evaluarse comparándolo al mismo tiempo con el que reciben otros países y regiones y con los requerimientos que impone la propia complejidad de la relación. En este sentido puede señalarse que el interés con que actualmente siguen tales órganos centrales la problemática que nos ocupa no garantiza la posibilidad de un comportamiento unitario y racional del Estado norteamericano en esta esfera.

Hemos ya señalado que el problema no es que el gobierno norteamericano carezca de toda posibilidad de controlar y "administrar" los vínculos no-gubernamentales que hemos descrito. La tiene, lo que hemos querido subrayar es que el ejercicio de ese poder representa costos políticos domésticos para los órganos centrales del poder ejecutivo federal, en tanto éstos deben imponer una política determinada a intereses muy variados que pueden o no estar de acuerdo con ella. Estas dificultades se incrementan cuando el objetivo de tal política es la vinculación, en un solo paquete, de las diversas áreas de la negociación. Por ello no cabe esperar que tales órganos centrales del gobierno norteamericano estén dispuestos a pagar este precio si esto no fuese estrictamente necesario.

La pregunta que se abre es entonces, ¿qué es lo que haría necesaria para el gobierno norteamericano una política como ésta? Existen dos tipos fundamentales de respuesta. Por un lado la existencia de un poder negociador tan importante por parte del otro gobierno participante en la relación que lo obligase a hacer "concesiones" en determinadas áreas, esto es a comportarse "positivamente" como un "socio confiable". Por otro la imposibilidad de lograr por otros caminos alguna de las metas centrales de su política exterior, que lo obligase a pagar los costos internos que fuesen necesarios para hacer que su contraparte se comportase "adecuadamente".

¿Qué nos dice todo esto respecto a las perspectivas de las relaciones mexicano-norteamericanas en los ochenta? Por lo que hace a la primera opción, el gobierno de Estados Unidos no parece hasta ahora convencido de la existencia de una capacidad negociadora tal por parte de los órganos centrales del poder ejecutivo de México que lo pudiese empujar en el sentido señalado. Al parecer ha abierto una especie de compás de espera aguardando que sea la propia "fuerza de las cosas" (a través en este caso del deterioro de la balanza de pagos) la que lleve a una situación en la que sea al menos tan importante para el sector externo mexicano, el vender como para la propia economía de Estados Unidos el comprar los hidrocarburos.

Las posibilidades de una definición coherente de política parecen así orientarse por vías más cercanas a la segunda opción que hemos planteado. El propio nivel de fricción que pueden llegar a alcanzar las relaciones bilaterales como producto de la dinámica anterior, la posibilidad de un cambio considerable en la línea de conducta del gobierno mexicano o aún la presencia de modificaciones importantes en los condicionantes objetivos internos e internacionales de la política exterior norteamericana, podrían abrir la puerta para un intento de articular una política coherente como instrumento de una línea "negativa".

La próxima década lejos de lo que desearían los futuros normativos que presentamos en nuestra introducción parece anunciar la presencia de un nivel de conflicto diplomático considerable y recurrente que, en caso de continuar las actuales tendencias, acompañará a la intensificación del proceso de integración de facto de la economía mexicana a la norteamericana. Tal conflicto servirá al mismo tiempo, como recordatorio de la gran complejidad no gubernamental de la relación y como reactivador del nivel de prioridad estatal que asuman estas cuestiones. Al menos esto es lo que indica el análisis de aquellos elementos condicionantes de la relación intergubernamental mexicano-norteamericana en los que hemos centrado nuestra atención en este ensayo.

Bibliografía

LIBROS:

- Allison, Graham T. Essence of decision explaining the Cuban missile crisis. Little Brown and Co., 1971.
- Barrrensen, Donald. The border industrialization program of Mexico, Lexington Books, Lexington, Mass., 1971.
- Belman, Jack. National interests and the multinational enterprise, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1970.
- Bustamante, Jorge A. Espaldas mojadas: materia prima para la expansión del capital norteamericano, Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos, num. 9, El Colegio de México, México, 1975.
- Cardoso, Fernando y Enzo, Faletto. Dependencia y desarrollo en América Latina, Siglo XXI (Eds.), 4a. Ed., 1971.
- Castañeda, Jorge. México y el orden internacional, El Colegio de México, México, 1956.
- Champlin, John R. (Ed.). Power, Atherton Press, New York, 1971.
- Cohen, D. Stephen. The making of United States international economic policy, Praeger Publishers, New York, 1967.
- Cotler, Julio y Fagan, Richard. (Eds.) Latin America and the United States: the changing political realities, Stanford University Press, Stanford, California, 1974.
- Greig, Richard B. The brucero program. Interest groups and foreign policy, University of Texas Press, Austin, 1971.
- Grosier, Michael J. et. al. The crisis of democracy report on the governability of democracies to the Trilateral Commission, New York University Press, New York, 1975.
- Fagan, Richard. (Ed.) Capitalism and the State in US-Latin American Relations, Stanford University Press, Stanford, California, 1973.
- Fajnzylber, Fernando y Martínez Terragó, Trinidad, Las Empresas Transnacionales, FCE, México, 1976.
- Franck, Thomas M. y Weisband, Edward. Foreign policy by Congress, Oxford University Press, New York, 1979.
- Gawthrop, Louis C. Bureaucratic behavior in the executive branch. The Free Press, New York, 1969.

- Habermas, Jurgen. Legitimation Crisis, Beacon Press, Boston, 1975.
- Halperin, Morton H. Bureaucratic politics and foreign policy. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1974.
- Hilsman, Roger. The politics of policy-making in defense and foreign affairs, Harper and Row, Publishers, New York, 1971.
- International Economic Studies Institute: Essentials and Foreign Policy, Westview Press, Boulder, Colorado, 1976.
- Kochane, Robert y Nye, Joseph S. Jr. (Eds.) Transnational relations and world politics, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1971.
- Kochane Robert y Nye Joseph S. Jr. Power and Interdependence. World Politics in Transition, Little Brown and Co. Boston 1977.
- Kissinger, Henry A. American Foreign Policy, W. W. Norton Co., Inc., New York, 1977.
- Lovell, Enid Baird. Nacionalismo e interdependencia: las alternativas, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1973.
- Lowenthal, Abrahm F. The Dominican Intervention, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1972.
- Lukes, Steven, Power: a radical view, The McMillan Press Ltd., London, 1978.
- Maribel Ray, Mauro. Subdesarrollo y revolución, Siglo XXI (Eds.) México, 1978.
- Martinez, Oscar J. Border Towns: Ciudad Juárez since 1842. University of Texas Press, Austin, 1977.
- Mills, Wright. La élite del poder, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- Neustadt, Richard. Presidential Power, John Wiley and Sons Inc, New York, 1976.
- O'Connor, James. The fiscal crisis of the state, St. Martin's Press, New York, 1973.
- Ojeda, Mario. Alcances y límites de la política exterior de México, El Colegio de México, México, 1976.
- Oren, David. The Politics of defense, Caplinger Publishing Co., New York, 1978.

- Padilla Aragón, Enrique. México desarrollo con pobreza, Siglo XXI, Editores, México, 1975.
- Pellicer, Olga. México y la Revolución Cubana, El Colegio de México, México, 1972.
- Posner, John y Uslaner, Eric M. How American foreign policy is made, Praeger Publishers New York, 1974.
- Preisberg, Rudi. Transnacionales y fuerza de trabajo en la periferia: Tercerías recientes en la internacionalización de la producción. Instituto Latino Americano de Estudios Transnacionales, México, 1973.
- Uton, Albert (Ed.) Pollution and international boundaries, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1972.
- Waltz, Kenneth E. "The myth of national interdependence", en Kindleberger, Charles The interdependence Corporation, the M.I.T. Press, Cambridge, Mass., 1970.
- Wolfe, Alan. The limits of legitimacy political contradictions of contemporary capitalism, The Free Press, New York, 1977.
- Xirau Icaza, Joaquín y Díez, Miguel. Nuestra dependencia fronteriza, Archivo del Fondo nóm. 49, F.C.E. México, 1976.

ARTICULOS:

- Aguilar N., Alonso. "Problemas y perspectivas de un cambio radical" en, Carróns, Fernando. et. al., El Malagro Mexicano, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1973.
- Alan, Francisco. "Industrialización sustitutiva y migración internacional: el caso de México", en, Pero Internacional, vol. XVIII, num. 3, El Colegio de México, enero-marzo de 1973.
- Baird, Peter y McCavghan, Ed: Hit & Run. U.S. Runaway Shops on the Mexican Border, WACLA Latin America and Empire Report, vol. IX, num. 3, julio-agosto de 1975.
- Blair, Calvin P. "México: some recent developments and the interdependence relationship with the United States", en Recent developments in Mexico and their economic implications for the United States, Hearings before the subcommittee on Inter-American Economic Relationships of the Joint Economic Committee, Congress of the United States Government Printing Office, Washington, D.C., 1977.
- Block, Fred. "Cooperation and conflict in the capitalist world economy", Marxist Perspectives, Spring 1973.
- Bustamante, Jorge A. "Emigración indocumentada a los Estados Unidos", Pero Internacional, vol. XVIII, num. 3, El Colegio de México, enero-marzo, 1973.
- Bustamante, Jorge A. "Migración indocumentada", en Pero Internacional, vol. XIX, num. 2, El Colegio de México, Octubre-diciembre de 1973.
- Christopher, Michel. "Dominance and Fragmentation in U.S. Latin American Policy", en, Gotler, Julia y Fegen, Richard (Eds.) Latin America and the United States: the changing political realities, Stanford University Press, Stanford, California, 1974.
- Gordeiro, Alberto. "Vers un nouveau rôle à l'exploitation?", en Le Monde Diplomatique, num. 296, noviembre 1973.
- Cornelius, Wayne A. "La migración ilegal mexicana a los Estados Unidos: conclusiones de investigación reciente, implicaciones políticas y prioridades de investigación", Pero Internacional, vol. XVIII, num. 3, El Colegio de México, enero-marzo, 1973.
- Dahl, Robert A. "The concept of power" Behavioral Science, vol. II, julio de 1975 (The Bobb's Merrill Reprint Series in the Social Sciences).

- Dos Santos, Theotônio. "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina", en Jaguaribe, Helio, et. al. La dependencia político-económica de América Latina, Siglo XXI, (36s.) México, 1974.
- Fagen, Richard. "An inescapable relationship", en The Wilson Quarterly, vol. III núm. 2, Summer, 1979.
- Fagen, Richard. "The realities of U.S.-Mexican relations", en Foreign Affairs, vol. 55, núm. 4, julio 1977.
- Fagen, Richard. "El petróleo mexicano y la seguridad nacional de Estados Unidos", en Foro Internacional, vol. XIX, núm. 2, El Colegio de México, México, octubre-diciembre de 1973.
- Gold, David A., Lo Clarence y Wright, Erik Clin. "Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado Capitalista", en, Sonntag Heinz Rudolph y Valcillos, Héctor. El Estado en el capitalismo contemporáneo, Siglo XXI, Editores, México 1977.
- Grayson, George. "Mexico's oil boom", en, Foreign Policy, núm. 29.
- ✓ Green, Rosario. "Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México", Foro Internacional, vol. XVIII, núm. 1, julio-septiembre 1977.
- Gruppi, Luciano. "El concepto de hegemonía en Gramsci", en Varios autores, Revolución y Democracia en Gramsci, Editorial Fontamara, Barcelona, 1976.
- Herman, Charles F. "International crisis as a situational variable", en, Rosen, James (Ed.): International Politics and Foreign Policy. A reader in research and theory, The Free Press, New York, 1969. (edición revisada).
- Katzenstein, Peter J. "International interdependence: some long-term trends and recent changes", International Organization, vol. 32, núm. 1, winter, 1977.
- Kachane, Robert y Eye, Joseph. "Introduction: the complex politics of Canadian American interdependence", en Fox, Annette Baker, Huro Alfred O. Jr. y Eye, Joseph S. Jr. (Eds.), Canada and the United States. Transnational and Transgovernmental Relations, Columbia University Press, New York, 1976.
- Kachane, Robert y Eye, Joseph S. Jr. "Transgovernmental relations and international organization", World Politics, Vol. XXVI, otoño de 1974.
- London, Martin. "Redundancy, rationality and the problem of duplication and overlap", en, Bourke, Francis (Ed.) Bureaucratic - Power in National Politics, Little Brown Co., Boston, 1979.

- Lowenthal, Abraham F. "Liberal", 'Radical' and 'Bureaucratic' perspectives on U.S. Latin American Policy: The Alliance for Progress in Retrospect", en, Cotler, Julio y Fagen, - Richard. (Eds.) Latin America and the United States: the changing political realities, Stanford University Press, Stanford, California, 1974.
- Lowi, Theodore. "Making democracy safe for the world", en --- Rosenau, James (Ed.) Domestic Sources of Foreign Policy, The Free Press, New York, 1967.
- Lowi, Theodore. "American Business, Public Policy, case studies and political theory" en, Champlin, John E. (Ed.) Power, Atherton Press, New York, 1971.
- Lleixá Joaquín. "Hegemonía y Estado en el período de entreguerra. El Pensamiento Político de Gramsci", en, Materiales. Crítica de la Cultura: Gramsci Hoy, núm. extraordinario, (2), Barcelona, s/f.
- Manning, Bayless. "The Congress, The Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals", en, Foreign Affairs, January 1977.
- Merini, Roy Mauro. "La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo", en, Cuadernos Políticos, núm. 12, abril-junio de 1977, México.
- May, Ernest R. "The bureaucratic politics approach: U.S. Argentine relations, 1942-47", en, Cotler, Julio y Fagen, Richard (Eds.) Latin America and the United States: the changing political realities, Stanford University Press, Stanford, California, 1974.
- Meyer, Lorenzo. "Cambio político y Dependencia", Foro Internacional, vol. XIII, núm. 2, El Colegio de México, octubre-diciembre, 1972.
- Moore, Koenig, Virginia. "Pérdida de competitividad de la industria manufacturera norteamericana", en Cuadernos Semestrales de Estudios Unidos: perspectiva latinoamericana, núm. 4, CIDE, México, segundo semestre de 1973.
- Morgenthau, Hans J. "Old superstitions, new realities. Defining the national interest again", en, The New Republic, January 22, 1977.
- Morse, Edward L. "Transnational economic processes", en Nye, Joseph y Keohane, Robert. Transnational Relations and World Politics. Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1972.
- Nye, Joseph S. Jr. "Interdependence and Independence", en Foreign Policy, núm. 22, primavera de 1976.

- O'Donnell, Guillermo. "Commentary on May", en, Otter, Julio y Pagen, Richard (comp.) Latin American and the United States: the changing political realities, Stanford University Press, Stanford, California, 1974.
- Ojeda Gomez, Mario. "Estudio de un caso de decisión política: el programa norteamericano de importación de braceros", en, Centro de Estudios Históricos: Extremos de México, El Colegio de México, 1971.
- ✓ Ojeda, Mario. "México ante los Estados Unidos en la coyuntura actual", en, Foro Internacional, vol. XVIII, núm. 1, julio-septiembre de 1977.
- ✓ Ojeda, Mario. "Panorama General (de las) cuestiones claves en las relaciones México-Estados Unidos", en, Foro Internacional, vol. XIX, núm. 2, octubre-diciembre de 1978.
- Ojeda, Mario. "El perfil internacional de México en 1930", en, varios autores: El Perfil de México en 1930, vol. III, Siglo XXI, Editoras, México.
- Fairce, Neal R. y Hagstrom Jerry. "The Hispanic Community a -- Growing Force to be reckoned with", en National Journal, Washington, 7 de abril 1979.
- Pellicer, Olga. "Cambios recientes en la política exterior mexicana" y Valero, Ricardo: "La política exterior en la coyuntura actual de México", ambos en, Foro Internacional, vol. XIII, núm. 2, El Colegio de México, Octubre-diciembre 1972.
- ✓ Pellicer, Olga. "La política de Estados Unidos hacia México: la nueva perspectiva", en, Foro Internacional, vol. XIX, núm. 2, El Colegio de México, octubre-diciembre de 1978.
- Portantiero, Juan Carlos. Los usos de Gramsci, Cuadernos Pasado y Presente, núm. 54, Siglo XXI, Editoras, México, 1977.
- Rico Ferrat, Carlos. "Interdependencia y Trilateralismo: orígenes de una estrategia", en, Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, núm. 2-3, CIDE, México, mayo de 1978.
- ✓ Rico Ferrat, Carlos. "Las relaciones mexicano-norteamericanas y los significados de la interdependencia", en Foro Internacional, vol. 19, núm. 2, El Colegio de México, 1978.
- ✓ Rico Ferrat, Carlos. "Las prioridades de la Administración Carter y su política hacia México", en, El Economista Mexicano, vol. XIII, núm. 2, México, marzo-abril de 1979.
- Singer, David. "The level of analysis problem in international relations", en, Resenau, James N. (Ed.) International Politics and Foreign Policy. A reader in research and theory, segunda edición, The Free Press, New York, 1979.

- Torres Rivas, Edelberto. "Commentary on Pellicer de Brody", en, Gotler y Pagan, (comp.) Latin American and the United States: the changing political realities, Stanford University Press, Stanford, California, 1974.
- Waltz, Kenneth N. "The myth of national interdependence", en -- Kindleberger, Charles The interdependence Corporation, the MIT Press, Cambridge, Mass., 1970.
- Wilkie, James W. "Conflicting 'national interests' between and within México and the United States", en, Recent Developments in México and their implications for the United States.
- Wolfers, Arnold. "The pole of power and the pole of indifference", World Politics, vol. IV (1961).
- Young, Oran R. "Interdependencies in World Politics", en International Journal, núm. 24, Autumn, 1979.
- Zimmerman, William. "Issue area and foreign policy process: a research note in search of a general theory", The American Political Science Review, vol. LXIII, núm. 4, 1972.

DOCUMENTOS:

- Arellano, Richard G. "Department testifies on undocumented aliens", en, Department of State Bulletin, oct. 21, 1977.
- Burley, Bruce W. México: the promise of oil, (mimeo)
- Cebalot, Villarreal, María Elena. Las relaciones entre México y Estados Unidos a través de las reuniones interparlamentarias, tesis profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1971.
- Carreras de Velasco, Mercedes. Los indocumentados en los debates del Congreso Norteamericano, reporte de tesis de maestría en Sociología. El Colegio de México, Julio 1973.
- Cornelius, Wayne. Building the Cactus Curtain: Mexican Immigration and U.S. Responses. Ponencia presentada a la conferencia sobre "Latin America, the United States and the world in the 1990's", organizada por el Latin American Program del Woodrow Wilson, International Center for Scholars, Washington 23 y 29 de septiembre de 1979.
- Flores, Estevan T. The limitation of the push-mull demographic approach, Mexican immigration and the circulation of class struggle, Ponencia presentada al primer Simposium Internacional sobre los problemas de los trabajadores migratorios en México y los Estados Unidos, Guadalajara, 1973.
- García, María Rosa. Algunas consideraciones en torno a un experimento burocrático norteamericano, La Oficina de Coordinación de Asuntos Mexicanos, OIDA, México, 1980. (mimeo, versión preliminar).
- Hill, Kenneth E. North America Energy: A proposal for a Common market between Canada, México and the United States. Elyth Eastman Dillon and Co., Inc. New York, 1973.
- Minin, Isaac y Vuskovic, Pedro. Nuevas tendencias en las formas de integración de los países subdesarrollados e la economía mundial, ponencia presentada al Seminario, OIDA, Barcelona, 1-10 de junio de 1973.
- Minin, Isaac. Progreso técnico e internacionalización del proceso productivo. El caso de la industria guadalupana de "Electrónica", Cuadernos Semestrales, OIDA, núm. 1, México, Febrero de 1977.
- Ninets, Matthew. U.S. Mexican relations and the undocumented alien problem, current policy No. 46, The Department of State Bulletin, noviembre de 1973.
- Pastor, Robert A. "Congress Impact on Latin America: Is there a madness in the Method", en Commission on the Organization

of Government for the Conduct of Foreign Policy: Conduct of Routine Relations, Apéndice I, Government Printing -- Office, Washington, 1975.

- Rico Ferrat, Carlos. La frontera mexicana-norteamericana, la retórica de la interdependencia y el problema de las asimetrías, ponencia presentada en el Simposium Nacional sobre Estudios Fronterizos, organizado por el Colegio de México y la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Nuevo León, Monterrey, 24 al 27 de enero de 1979. Inédito.
- Rico Ferrat, Carlos. Método y locura: ¿la lógica del proceso de toma de decisiones? CIDE, 1980 (mimeo, versión preliminar).
- Rico Ferrat, Carlos. Enfoques dominantes en Estados Unidos y América Latina para el estudio de la política exterior norteamericana, CIDE, México, 1980 (mimeo, versión preliminar).
- Ronfeldt, David y Sereseres, Caesar. Alternative mechanisms for managing U.S. Mexico interdependence, The Rand Corporation, Santa Mónica, California, mayo 1979.
- Violet, Joyce C. The "Alien Adjustment and Employment Act of 1977": Background Summary, and Pro and Con Analysis, Congressional Research Service Library of Congress, Washington, D. C. 13 de diciembre de 1977.
- Wyman, Donald L. The United States Congress and the Formulation of United States Policy Toward México, ponencia presentada al Segundo Seminario Internacional sobre Los mecanismos de formulación de la política norteamericana hacia América Latina, organizado por el Instituto de Estudios de Estados Unidos del Centro de Investigación y Docencia Científicas, Guanajuato, 23 de julio a lo. de agosto de 1980. (mimeo, versión preliminar).

FUENTES PERIÓDICAS (revisadas entre 1975 y 1980)

IAII (a partir de 1976)

Boletín Informativo para Asuntos Migratorios y Fronterizas

Business Latin America

Business Week

Current Policy

Department of State Bulletin

Económica

Economist (the)

Estados Unidos: perspectiva latinoamericana (a partir de 1976)

Eurooney

Forbes

Fortune

Hanson's Latin America Letter

Indicadores Económicos

Mercedo de Valores

New Republic

Proceso

Survey of Current Business

U.S. News and World Report

DIARIES: (revisados entre 1973 y 1990)

El Día

Excelsior

Financial Times

The Christian Science Monitor

The New York Times

Unomás Uno (a partir de 1977)

Wall Street Journal