

Riordan Roett (comp.), *México y Estados Unidos: el manejo de la relación*. México, Siglo XXI, 1989.

Por José María Ramos*

El libro de Riordan Roett representa un análisis de coyuntura de la agenda económica y política bilateral durante el periodo de 1985 hasta mediados de 1988. Además, la recopilación de Roett, en especial, su artículo, ofrece algunos elementos para entender la naturaleza de la relación y de los mecanismos por los cuales Estados Unidos ejerce influencia en dicha relación.

La recopilación de Roett se divide en cuatro apartados, en el primero de ellos, a manera de introducción, el compilador plantea algunas características del manejo de la relación; en la segunda parte, que corresponde a la agenda económica se analizan los temas de la inversión extranjera,¹ la deuda externa² y el comercio, aspecto que es analizado por Brian T. Bennett; la tercera parte corresponde al tema de los asuntos bilaterales clave de la relación. Aquí se hace referencia a los temas de inmigración³, la seguridad nacional, que es analizada en un trabajo de Sergio Aguayo Quezada; mientras que William Watts estudia las percepciones sobre México que existen en Estados Unidos. Finalmente, se plantea el tema del narcotráfico a cargo de Samuel I. del Villar y de Gregory F. Treverton; la última parte de la recopilación de Riordan Roett se refiere a las conclusiones, en donde Bruce M. Bagley desarrolla el tema de la interdependencia política bilateral y José Juan de Olloqui sustenta una propuesta de política exterior mexicana hacia Estados Unidos.

En esta reseña se concede particular atención a los trabajos de Roett, Bailey, Bendesky y Godínez, Bennett, Bustamante, Aguayo, Watts, del Villar, Bagley y de Olloqui, porque son los trabajos que a mi juicio, proporcionan elementos y plantean problemas relevantes sobre la relación México-Estados Unidos. Se procede de la siguiente manera: se exponen los principales hallazgos de cada uno de estos autores y al final se presenta una consideración final.

El Manejo de la Relación

Una de las principales aportaciones del artículo de Riordan Roett es indicar los factores que ejercen influencia en la relación México-Estados Unidos,

•**José María Ramos**. Investigador del Departamento de Estudios de Estados Unidos de El Colegio de la Frontera Norte. Se le puede enviar correspondencia a: Blvd. Abelardo L. Rodríguez núm. 21, Zona del Río, Tijuana Baja California, tels. 842226, 842068 848795.

1 Los autores de este aspecto de la relación son Norman A. Bailey y José I. Casar.

2 Este tema es analizado por León Bendesky y Víctor M. Godínez, además de Thomas J. Trebat.

3 En este tema se presentan los trabajos de Jorge A. Bustamante y Michael S. Teitelbaum.

en especial el autor se refiere a la toma de decisiones en los sistemas políticos de ambos países.

En el caso de Estados Unidos, este aspecto tiene mayor relevancia, dada la influencia que tiene el Congreso, los grupos de presión e incluso los gobiernos estatales en ciertos asuntos de política interna que tienen repercusiones en la política externa. De ahí que Roett señale: “México debe entender que el proceso político de Estados Unidos dista mucho de ser predecible o coherente. La Constitución estadounidense prevé que exista un difícil desequilibrio entre el ejecutivo y el Congreso”. Por la influencia que tiene esta heterogeneidad y a veces contraposición de intereses políticos el propio Roett propone un mejor conocimiento de los sistemas políticos de ambos países en especial, del de Estados Unidos como alternativa para superar “los estereotipos, las expectativas irreales y las diferencias culturales”. Asimismo, el trabajo de Roett otorga atención al impacto que pueden ejercer el cambio de presidentes en la relación bilateral, en donde resalta los retos que le esperan al presidente Salinas de Gortari ante el desafío de la modernización económica y política en un contexto de inestabilidad económica y de demandas sociales y políticas.

La Agenda Económica

Inversión extranjera

El trabajo de Norman A. Bailey destaca entre los aspectos fundamentales las ventajas de localización geográfica, económicas y de estabilidad política que tiene México para fomentar la inversión extranjera. A su vez, menciona que uno de los problemas principales que implica aumentar dicha inversión consiste en cómo reducir las percepciones sociales y políticas, en circunstancias en que se requiere incrementar dicha inversión dada las restricciones financieras. En palabras de Bailey: “su afán por conservar su independencia política, cultural y económica frente al coloso del norte ha limitado la inversión extranjera directa como fuente de capital para el desarrollo”. Aunado a estas limitaciones, Bailey también hace referencia a las críticas de Estados Unidos hacia la política federal de inversiones extranjeras.

Deuda externa

En el artículo de León Bendesky y Víctor M. Godínez se plantea que el endeudamiento externo es el principal problema financiero de México, por ende, ha sido el factor que ha impedido el crecimiento de la economía nacional⁴. Esto ha sucedido conforme se tienen que pagar los intereses de

4 Bendesky y Godínez conciben que el problema financiero ha sido colocado en el centro de la agenda económica de las relaciones México-Estados Unidos. Esto se debe no sólo a la proporción de la deuda contratada con bancos estadounidenses y al gran nivel de riesgo que tienen, sino también a la gran concentración de transacciones económicas entre México y el mercado de Estados Unidos y, lógicamente, al marco estratégico global de esas relaciones bilaterales.

la deuda o parte del monto de la misma. Esta situación ha planteado el dilema de pagar o crecer, en palabras de Bendesky Godínez: “el deseo de pagar y crecer no se ha cumplido. La experiencia del sexenio de Miguel de la Madrid mostró que, para cumplir con las obligaciones de la deuda mexicana, la economía debe generar un superávit comercial y que ello no se puede lograr sin una recesión interna. En las condiciones presentes, pagar significa reducir la demanda interna, reducir los salarios, sacrificar empleos y reducir el nivel de vida”. Este desafío de seguir pagando intereses o el monto de la deuda afectando el nivel de vida de la población, lleva a los autores a plantear la necesidad de que el gobierno mexicano revalúe la estrategia seguida durante el periodo de 1982 a 1987, tanto en el orden interno como en sus relaciones con los bancos y el gobierno de Estados Unidos.

El comercio

La preocupación central del artículo de Brian T. Bennett consiste en cómo adaptar la política comercial mexicana al desafío que implicará una mayor inserción en la economía internacional para obtener divisas. Por ello, el autor indica que “en la actualidad, México está dedicado a transformar la estructura de su comercio internacional. Este cambio es una parte fundamental del esfuerzo realizado para alejar a su economía de una política de sustitución de importaciones y dependencia de las exportaciones de petróleo para obtener divisas y cambiarla por una política de crecimiento”. Por lo anterior, Bennett considera que una de las principales alternativas para fomentar las exportaciones mexicanas consiste en la integración de un bloque comercial con Estados Unidos. La integración que propone Bennett es a través de acuerdos sectoriales. En su opinión, Estados Unidos tiene que ponderar el interés del gobierno de México por negociar los acuerdos sectoriales en cierto sentido, Acuerdos de Libre Comercio (ALC) parciales. Por ello afirma que si se combina la existencia de varias ALCs sectoriales con el hecho de que el 51% de las importaciones mexicanas entran actualmente a Estados Unidos sin pagar impuestos, ello implicaría que los dos gobiernos podrían aproximarse a una ALC -que no es un mercado común, como generalmente se piensa- sin tener que enfrentar la resistencia política a una negociación completa.

Finalmente, en el artículo de Bennett se reconoce que cualquier forma de integración comercial entre México y Estados Unidos no reducirá completamente los problemas o tensiones en la relación económica. Esto se presenta porque los distintos actores que participan en la política comercial tienen diferentes intereses económicos y políticos. De ahí que Bennett destaque una serie de problemas comerciales pendientes en la relación México-Estados Unidos.⁵ Asimismo, otra preocupación de este autor es la importancia que le otorga a evitar que la divergencia política de la relación bilateral

5 Por ejemplo: “El uso de contenidos locales y los requisitos para el funcionamiento de las exportaciones, la violación de los derechos de autor, la protección inadecuada de patentes, el decreto farmacéutico, las limitaciones para la propiedad mayoritaria de los inversionistas extranjeros y el acceso de los camiones continúan siendo problemas que preocupan mucho a Estados Unidos”.

repercuta en la integración económica *de facto* de la relación entre ambos países.

La Relación Política

La inmigración de mexicanos indocumentados a los Estados Unidos

El trabajo de Jorge A. Bustamante sustenta que la reforma Simpson-Rodino a la Ley de Inmigración y Nacionalidad no ha modificado sustancialmente el flujo indocumentado hacia Estados Unidos, porque en dicha propuesta no se consideraron los factores económicos internos (oferta) como externos (demanda) que condicionan el flujo migratorio de mexicanos indocumentados hacia Estados Unidos.⁶

Con la firma de la reforma Simpson-Rodino y la continua violación a los derechos humanos y laborales de los mexicanos indocumentados en Estados Unidos, se puso de manifiesto la necesidad de que el gobierno aumentara las acciones de protección consular. Por esas razones y debido a la importancia que tiene el tema, Jorge A. Bustamante plantea la necesidad de que el gobierno fomente la negociación con Estados Unidos en materia de mexicanos indocumentados. En su perspectiva:

[...] la noción fundamental, a partir de la cual deberían llevarse a cabo las negociaciones apareció en el contexto político de las audiencias del Senado mexicano sobre trabajadores migratorios que se llevaron a cabo durante 1985; la emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos es, a la larga, contraria al interés nacional, ya que ningún proyecto nacional de desarrollo puede basarse en la constante exportación de la fuerza de trabajo mexicano. El otro concepto básico derivado de esas audiencias fue que, en el corto plazo, México no está en posición de detener, ni siquiera de disminuir de manera considerable el flujo de inmigrantes a Estados Unidos.⁷

Finalmente, para Jorge A. Bustamante la importancia de la concertación bilateral en materia de mexicanos indocumentados radicaría en concebir a los indocumentados como una oportunidad y no como una problema para el crecimiento económico bilateral. Sin duda, concebir esa posición será un reto para los gobiernos de ambos países en los próximos años.

6 En opinión de Jorge A. Bustamante el diseño básico que seleccionaron “para la investigación de flujos migratorios hacia Estados Unidos partía de considerar el fenómeno de la inmigración de indocumentados como parte de un mercado internacional de trabajo. Con este enfoque, la demanda de indocumentados por parte de ese país se determina conjuntamente con la oferta mexicana y los cambios en la demanda, inducidos por la legislación, se reflejarían en los cambios en la oferta”.

7 Entre los objetivos de negociación que sugiere Bustamante se encuentran los siguientes: la máxima protección de los derechos humanos y laborales del trabajador mexicano durante su estancia en Estados Unidos, y su salvo regreso a México. También deberán discutirse las condiciones laborales, el número y la calificación de los inmigrantes, la duración de su estadía, los beneficios de la seguridad social, los sectores de la economía norteamericana que utilizan trabajadores y las regiones específicas de destino.

El narcotráfico

Una de las aportaciones principales del trabajo de Samuel I. del Villar es la propuesta para reducir los efectos económicos, políticos e internacionales que provoca para México el tema del narcotráfico en su relación con Estados Unidos. Dicha alternativa se sustenta básicamente en un “trato equitativo y el establecimiento de estándares análogos” en ambos países. A su vez, los elementos que incluye dicha alternativa se relacionan con la existencia de un liderazgo político, la aceptación de intereses nacionales comunes, la diferenciación de las diferentes drogas y la productividad en el combate a las drogas. En su opinión, la combinación de los anteriores elementos puede reducir los efectos económicos, políticos y sociales que provoca el problema del narcotráfico en la relación bilateral.

Seguridad nacional

El artículo de Sergio Aguayo plantea que una de las principales razones para que Estados Unidos conceda atención a México, se debe a la importancia económica y política de nuestro país. En especial, dicha actitud se manifiesta en los momentos de inestabilidad económica y política de México. Esto sucede porque en algunos sectores estadounidenses existe el temor de que sus intereses políticos y económicos que tienen en el país pueden verse afectados negativamente. De ahí que Aguayo reconozca que:

“El efecto combinado de la crisis económica, deuda externa, inmigración indocumentada, cambios políticos, diferencias en tomo a Centroamérica y narcotráfico, ha dado como resultado que Estados Unidos vuelva a fijar su atención en los asuntos de México”. Sin embargo, el propio Aguayo sostiene que esta visión norteamericana sobre México no es homogénea porque “los puntos de vista son tan diversos como la sociedad norteamericana misma, existe un consenso: los problemas de México bien pueden terminar siendo una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos”.

Visión de México en Estados Unidos

El trabajo de William Watts complementa en parte el artículo de Sergio Aguayo, ya que analiza las percepciones que tienen los norteamericanos sobre México. Dicha evaluación se efectúa a partir de considerar algunas encuestas de opinión sobre México efectuadas en Estados Unidos. En estas encuestas se analiza el papel de nuestro país en relación con el contexto internacional, por los niveles de cordialidad, confiabilidad y por los intereses globales y específicos que tiene el gobierno y la sociedad norteamericana sobre México. Tomando en cuenta lo anterior la conclusión general del trabajo de William Watts es que en la opinión pública norteamericana existe una actitud positiva hacia México. Esta actitud puede mostrar altibajos en función de las tensiones o conflictos que caractericen la relación bilateral y, de las prioridades que tengan otros países en la política exterior norteamericana. Por ello, Watts menciona que: “El problema radica en que las relaciones bilaterales (...) reciben encabezados y son objeto de cobertura especial sólo cuando la caldera está por explotar”.

La Interdependencia o la Autonomía

En la última parte de la compilación de Riordan Roett se presentan a manera de conclusión los trabajos de Bruce M. Bagley y José Juan de Olloqui. En el primer artículo Bagley sostiene que durante la administración del presidente Ronald Reagan existió un deterioro en la relación con México. En su opinión, esta situación fue motivada por una política incongruente y contradictoria de parte del presidente norteamericano. Para afirmar lo anterior, Bagley analiza la posición del gobierno norteamericano en relación con los problemas de la crisis económica, la política exterior mexicana hacia Centroamérica y los procesos electorales. A pesar de que este autor realiza una adecuada descripción de las características de las tensiones en la relación, una de las deficiencias de su trabajo consiste en no explicar estas divergencias como parte de la propia naturaleza de la relación y de la heterogeneidad de actores que participan en el proceso de la toma de decisiones del sistema político norteamericano. Con base en lo anterior, se puede afirmar que si bien durante el periodo de la administración de Ronald Reagan existieron conflictos en la relación, este carácter no necesariamente se presentó por iniciativa del presidente norteamericano. Inclusive, fue notorio que cuando ocurrieron las divergencias, el presidente Reagan asumió una actitud conciliatoria con la idea de que esos problemas no obstaculizaran la concertación. Esta posición fue evidente en los temas de la crisis económica mexicana, el narcotráfico y la política interna. Por ello, desde nuestro punto de vista la relación se caracterizó por espacios de cooperación y de divergencia durante el periodo de 1981 a 1988.

Por su parte, José Juan de Olloqui en su artículo señala que México debe disminuir su dependencia con Estados Unidos. En su opinión, esta propuesta significa que: “el país sea capaz de disponer de un número mayor de opciones políticas y de incrementar, al mismo tiempo y tanto como le sea posible, los beneficios derivados de su cercanía geográfica con Estados Unidos”. En otros términos, la idea es que a medida en que México fomenta la dependencia con los Estados Unidos, nuestro país no debería perder su autonomía política o económica. Sin embargo, la historia reciente de la relación bilateral ha mostrado que conforme México incrementa su interrelación económica con los Estados Unidos, esto no ha provocado necesariamente una pérdida de la autonomía política.⁸ Esto se explica porque México cuenta con ciertos espacios que le permiten cierta independencia en la defensa de algunos intereses nacionales.

Consideración Final

En términos generales, la compilación de Riordan Roett proporciona algunos elementos para avanzar en la comprensión de la relación México-Estados Unidos. Es decir, en la recopilación de Roett se incluyen ciertos

8 La política exterior de México hacia Centroamérica representa un ejemplo de la independencia política mexicana. Otra lección se puede observar en el rechazo del gobierno mexicano a concertar un mercado común con el país vecino.

aspectos en tomo a la naturaleza, el contexto político-económico bilateral y, la influencia que ejerce Estados Unidos en el carácter de la relación.

Sin embargo, una de las principales limitaciones del libro de Riordan Roett, es que si bien se plantea la necesidad de la cooperación bilateral en los temas de la deuda externa, comercio, la inmigración y el narcotráfico, por otra parte no se indican los mecanismos para tratar de definir dicha posición. Es decir, no se señalan las estrategias y condiciones específicas para concertar la perspectiva bilateral. Este aspecto es de suma importancia, debido a la reticencia del gobierno norteamericano a reconocer un enfoque bilateral en algunos asuntos de la agenda. Por lo tanto, es necesario que México influya en los mecanismos de toma de decisiones de Estados Unidos para tratar de gestar la bases de un enfoque bilateral y evitar quedar a la expectativa de las iniciativas norteamericanas.

Resta señalar que el libro pierde cierta actualidad al no incluir temas como la influencia de México en las elecciones presidenciales de Estados Unidos;

el impacto del proceso electoral mexicano en el país vecino y por último, la participación del Congreso norteamericano en el debate sobre el certificación de la campaña antidrogas del gobierno mexicano.⁹

9 El libro se escribió en inglés en 1988 y en 1989 se editó en español por primera vez.