

ESTADOS UNIDOS:
UN PROYECTO
DE
INVESTIGACION

coloquio



Programa Universitario Justo Sierra

ESTADOS UNIDOS: UN PROYECTO DE INVESTIGACION

COORDINACION DE HUMANIDADES
PROGRAMA UNIVERSITARIO JUSTO SIERRA

Directorio

Dr. Octavio Rivero Serrano
Rector

Lic. Raúl Béjar Navarro
Secretario General

C.P. Rodolfo Coeto Mota
Secretario General
Administrativo

Dr. Luis Aguilar Villanueva
Secretario de la Rectoría

Lic. Cuauhtémoc López Sánchez
Abogado General

Lic. Julio Labastida Martín del Campo
Coordinador de Humanidades

Mtra. Margarita Almada de Ascencio
Directora del Programa Universitario
Justo Sierra

ESTADOS UNIDOS: UN PROYECTO DE INVESTIGACION
coloquio



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

1 9 8 3



Primera edición: 1983
D.R. © 1983, Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, 04510 México, D.F.

DIRECCION GENERAL DE PUBLICACIONES

Impreso y hecho en México
ISBN 968-837-049-5

Contenido

Introducción	1
Programa del Coloquio	5
I. POLITICA INTERNA	
Carrillo Flores, Antonio: LA SUPREMA CORTE EN LA CONS TITUCION REAL DE ESTADOS UNIDOS	11
Maira, Luis: MARCO POLITICO Y PROYECTOS NACIONALES EN LAS ELECCIONES DE 1984 EN ESTADOS UNIDOS	23
Peñaloza, Tomás: EL SISTEMA POLITICO NORTEAMERICANO Y ALGUNOS DE SUS MECANISMOS DE DECISION	61
Márquez Padilla, Paz Consuelo: LA CUESTION DE LA DEMO CRACIA EN ESTADOS UNIDOS	79
II. ECONOMIA	
Toro Hernández, Miguel Angel: LA POLITICA COMERCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS	89
Montañés Narro, Jesús: POLITICA MONETARIA Y FINANCIE- RA: EL SISTEMA BANCARIO	99
Bernal Rodríguez, José Luis: LA POLITICA ECONOMICA DE LA ADMINISTRACION REAGAN	109

Green, Rosario: ESTADOS UNIDOS FRENTE A LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL	121
Székely, Gabriel: PERSPECTIVAS DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO	141
Martínez Tarragó, Trinidad: LOS RIESGOS DE LA RECUPERACION	147
Arriola, Salvador: POLITICA ECONOMICA MULTILATERAL DE ESTADOS UNIDOS	155
Cooper, David N. y Bárbara Cooper: RECONSTRUIR EL CAMINO HACIA LA OPORTUNIDAD, NO SOLO LLENAR BACHES	161

III. POLITICA EXTERIOR

Margáin, Hugo B.: LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS EN EL MUNDO MODERNO	179
de Olloquí, José Juan: FACTORES INTERNOS QUE INFLUYEN EN LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS	187
Pellicer, Olga: LA POLITICA DE ESTADOS UNIDOS EN CENTROAMERICA: DESENCUENTROS CON MEXICO Y SU EFECTO SOBRE LA OPINION PUBLICA ESTADUNIDENSE	195
Rico F., Carlos: COMPETENCIA ENTRE SUPERPOTENCIAS Y CAMBIO SOCIOPOLITICO EN EL RECIENTE DEBATE POLITICO DE ESTADOS UNIDOS: UN COMENTARIO DESDE AMERICA LATINA	201

IV. RELACIONES MEXICO-ESTADOS UNIDOS

Vega C., Gustavo: LAS RELACIONES MEXICO-ESTADOS UNIDOS: PRIORIDADES DE INVESTIGACION	233
--	-----

del Castillo Vera, Gustavo: PROCESOS UNICOS O PROCESOS GENERALIZADOS EN LA TOMA DE DECISIONES EN WASHINGTON: DOS CASOS DE ESTUDIO 249

Morales, Cesáreo: EL CARACTER DE LA RELACION ECONOMICA MEXICO-ESTADOS UNIDOS FRENTE A LA CRISIS . 257

Apodaca Sarabia, Salvador: APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS PESQUEROS Y LAS RELACIONES MEXICO-ESTADOS UNIDOS. ESPECIES ALTAMENTE MIGRATORIAS: EL CASO DEL ATUN 275

V.LA FRONTERA NORTE DE MEXICO

Bustamante, Jorge A.: LA MIGRACION DE INDOCUMENTADOS MEXICANOS A ESTADOS UNIDOS: UN ANALISIS DE SUS CONTRADICCIONES 285

Calderón Rodríguez, José María: LA FRONTERA NORTE: ¿ENCLAVE TRANSNACIONAL? 309

Tamayo, Jesús: LA FRONTERA NORTE DE MEXICO EN LA CRISIS DE 1982 315

VI.SOCIEDAD Y PENSAMIENTO JURIDICO

Vernon Carter, Ricardo: EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACION SOCIAL APLICADA EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA 323

Orozco, José Luis: SOBRE LOS PARAMETROS DEL PENSAMIENTO JURIDICO NORTEAMERICANO 329

Rebolledo Gout, Juan: NOTAS ACERCA DEL PENSAMIENTO JURIDICO NORTEAMERICANO 337

VII. INVESTIGACIONES HISTORICAS

Meyer, Lorenzo: MEXICO-ESTADOS UNIDOS, TEMAS HISTORICOS RELEVANTES 349

Beltrán, Ulises y Enrique Cárdenas: LA APORTACION NORTEAMERICANA A LA HISTORIOGRAFIA ECONOMICA . . . 355

VIII. PROPOSICIONES METODOLOGICAS

Verea Campos, Mónica y Miguel Abruch Linder: MEXICO-ESTADOS UNIDOS: CONSIDERACIONES ALREDEDOR DE UNA MAESTRIA INTERDISCIPLINARIA 365

Aguayo, Sergio: ESTUDIOS NORTEAMERICANOS EN AMERICA LATINA 375

Presentación

En abril de 1983 el Programa Universitario Justo Sierra en colaboración con diversas dependencias universitarias y extra universitarias, organizó el Coloquio "Estados Unidos: Un Proyecto de Investigación". Con esta reunión se iniciaron formalmente los trabajos del Area de Estudios sobre Estados Unidos, que aglutinará esfuerzos intelectuales de la Universidad para el desarrollo de estudios interdisciplinarios que lleven a un mejor entendimiento del país vecino del norte. Destaco aquí la importancia de presentar foros de discusión con expertos que colaboran en diversas instituciones del país y que facilitan el análisis de temas interdisciplinarios. Así en esta ocasión participaron, junto con profesores e investigadores de la Universidad Nacional, expertos del Senado de la República, de El Colegio de México, del Centro de Investigación y Docencia Económica, del Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Banca, ofreciéndose un panorama integral de lo que se estudia en México sobre Estados Unidos.

Aprovecho la oportunidad para dar las gracias a los ponentes y moderadores que lograron que el Coloquio tuviera un alto nivel de análisis y reflexión que nos impulsa a profundizar en temas prioritarios relacionados a los estudios sobre Estados Unidos. Agradezco también en nombre del Programa Universitario Justo Sierra a las instituciones que nos dieron apoyo, asimismo reitero mi reconocimiento a María Luisa González y a María del Rosario Barajas quienes fueron responsables de la organización académica del Coloquio y de la compilación de esta publicación. A Patricia de la Fuente y a Enriqueta Mendoza nuestro agradecimiento por su eficacia en la organización técnica del evento y de las memorias del Coloquio y a todos los participantes nuestro sincero agradecimiento y nuestro compromiso de continuar proyectos interdisciplinarios de investigación/docencia en relación a dicho país.

La publicación de estas memorias resultará interesante, sin duda, para todos los estudiosos de la materia.

Margarita Almada de Ascencio
Directora del Programa
Universitario Justo Sierra

Introducción

Hasta hace muy poco tiempo la comunidad académica mexicana soslayó el compromiso de abordar formal y sistemáticamente el estudio de los Estados Unidos de América.

Si bien en el pasado hubo estudiosos que se preocuparon por incitar a tareas de esta naturaleza, no fue sino hasta el inicio de la década de los setenta cuando lograron cristalizar algunos esfuerzos en esta materia. Tal es el caso del Programa de Estudios Norteamericanos que se desarrolla en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, el Programa de Estudios Relaciones México-Estados Unidos del Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo y el Instituto de Estudios de Estados Unidos del Centro de Investigación y Docencia Económica.

Las características y el alcance de los fenómenos que ocurren en la sociedad estadounidense, así como sus repercusiones en el mundo, hacen del examen cuidadoso de los Estados Unidos un imperativo que no debe descuidarse por más tiempo. La influencia que ejerce este país sobre el conjunto de las relaciones internacionales, a través de los órganos de su gobierno y de sus entidades privadas y sociales, es de tal magnitud que alcanza a todas las naciones, tanto sus acciones exteriores como en su acontecer interior.

Es cierto que cuando Estados Unidos estornuda Europa ya no se enferma de pulmonía, como solía pregonarse hace unas cuantas décadas para definir la hegemonía económica ejercida por este país en el viejo continente. Sin embargo, las estrategias y perturbaciones económicas registradas en Estados Unidos, aún inciden notablemente en la economía de todas las naciones. De hecho la evolución de la actividad económica internacional depende sustancialmente del derrotero de Washington.

La capacidad de investigación científica y humanística, así como el desarrollo de nuevas tecnologías y el poderío de las firmas productoras de bienes y servicios culturales, han hecho que muchos valores de la sociedad estadounidense se hallen presentes en las regiones del mundo y hayan cobrado adeptos por doquier.

En el caso de México y de Canadá, la vecindad geográfica

con Estados Unidos constituye otro motivo -por si solo suficiente- para emprender el estudio sistemático de este país. Más aún en el caso de México, cuya gran dependencia comercial y financiera respecto de su vecino del norte reafirma la necesidad de alentar la investigación seria y ponderada de la sociedad estadounidense.

Estas consideraciones motivaron la creación de un Area de Estudios sobre los Estados Unidos de América, en el marco del Programa Universitario Justo Sierra, cuyos objetivos fundamentales son:

Estudiar y analizar los procesos políticos, económicos, sociales y culturales en Estados Unidos, sus antecedentes históricos y su marco jurídico y contribuir a la mejor comprensión de dichos procesos y su incidencia en la vida nacional e internacional.

Apoyar los esfuerzos docentes de la Universidad y las tareas de actualización y especialización de conocimientos dirigidos a personal académico y profesional.

Enriquecer con elementos de juicio e información el proceso de toma de decisiones del gobierno mexicano.

Proporcionar un foro de discusión que aliente el diálogo en torno a los temas relacionados con Estados Unidos.

El Area quedó integrada por cinco subáreas que se abocarán al estudio de la política interna, la economía, la política exterior, la sociedad y la cultura estadounidenses y los asuntos históricos.

El Programa Universitario Justo Sierra vincula los esfuerzos de las diversas dependencias universitarias para la mejor atención de las obligaciones que la Universidad concerta centralizadamente, mediante convenios de cooperación e intercambio con las dependencias del sector público. Contribuye, además, al establecimiento de programas de investigación y capacitación ad hoc con dependencias públicas para la actualización de conocimientos de sus servidores. Todos los proyectos que se desarrollan en las áreas del Programa son interdisciplinarios, con el propósito de lograr una mejor comprensión de los problemas que se examinan.

La estructura del Programa Universitario Justo Sierra brinda, por tanto, la oportunidad de abordar el estudio de la Unión Americana bajo las ópticas de diversas disciplinas. Ofrece también la posibilidad de aprovechar la experiencia docente y de investigación de los mejores centros de estudios superiores y de establecer puentes de comunicación con diversas esferas del gobierno mexicano, a efecto de enriquecer el trabajo académico y nutrir de conocimientos la acción oficial.

Se ha iniciado, en fin, una vasta empresa de investigación, de búsqueda y debate esclarecedor que coadyuva a comprender, y, en

algunos casos, a prever la evolución de la sociedad estadounidense. Se aspira a que el Area de Estudios sobre Estados Unidos de América actúe como foro de divulgación del conocimiento sobre este país, y funja como promotora de iniciativas motivadoras del interés por su estudio y como un órgano que apoye la formación de recursos humanos en este campo.

El Coloquio "Estados Unidos: Un Proyecto de Investigación", celebrado en abril de 1983, en el marco del Area de Estudios sobre los Estados Unidos de América, tuvo como propósito iniciar la discusión en torno a las preocupaciones señaladas y delinear el perfil de la situación actual de la investigación y el conocimiento sobre los Estados Unidos en México. Para ello, se invitó a un grupo numeroso de personas que, bajo diversos puntos de vista y en diferentes circunstancias, se han abocado al estudio de la Unión Americana.

El Coloquio se organizó en torno a ocho mesas, en las que se analizaron temas afines y complementarios entre sí: Política Interna, Economía, Política Exterior, Relaciones México-Estados Unidos, la Frontera Norte de México, Sociedad y Pensamiento Jurídico, Investigaciones Históricas y Propositiones Metodológicas. En el curso de las sesiones de trabajo se lograron presentar algunos avances sobre ciertos temas, se reflexionó en torno a problemas específicos y se plantearon sugerencias en cuanto a la selección de proyectos de investigación.

El éxito del Coloquio obedeció a la buena disposición de los ponentes para participar con trabajos lúcidos y oportunos, que, en alguna forma, simbolizan la primera piedra de la obra que se emprende.

María Luisa González de Muriá

Coordinadora del Coloquio

Asesora del Programa Universitario
Justo Sierra, Universidad Nacional
Autónoma de México.

Directora General de Planeación
Secretaría de Relaciones Exteriores

COLOQUIO

ESTADOS UNIDOS: UN PROYECTO DE INVESTIGACION

Del 18 al 21 de abril de 1983.

Programa

Lunes 18

INAUGURACION

Julio Labastida Martín del Campo, Coordinador de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México.

Antonio Carrillo Flores, Embajador Emérito de México.

Margarita Almada de Ascencio, Directora del Programa Universitario Justo Sierra, Universidad Nacional Autónoma de México.

Juan Rebolledo Gout, Secretario Académico del Programa Universitario Justo Sierra, Universidad Nacional Autónoma de México.

María Luisa González, Directora General de Planeación de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

POLITICA INTERNA

Moderadora. María Luisa González, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Ponentes

La Suprema Corte en la Constitución Real de Estados Unidos. Antonio Carrillo Flores, Embajador Emérito de México.

Marco Político y Proyectos Nacionales en las Elecciones de 1984 en Estados Unidos. Luis Maira, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

El Sistema Político Norteamericano y Algunos de sus Mecanismos. Tomás Peñaloza, Banca SERFIN.

La Cuestión de la Democracia en Estados Unidos. Paz Consuelo Márquez Padilla, Universidad Nacional Autónoma de México.

LA FRONTERA NORTE DE MEXICO

Moderador. Juan Rebolledo Gout, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ponentes

La Migración de Indocumentados Mexicanos a Estados Unidos: Un Análisis de sus Contradicciones. Jorge Bustamante, Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México.

México y Estados Unidos: Migración, Historia y la Idea de la Soberanía. Manuel García y Griego, El Colegio de México.

La Frontera Norte: ¿Enclave Transnacional? José María Calderón, Universidad Nacional Autónoma de México.

La Frontera Norte de México en la Crisis de 1982. Jesús Tamayo, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Martes 19

ECONOMIA

Moderadora. María Luisa González, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Ponentes.

Política Monetaria y Financiera: El Sistema Bancario. Jesús Montañés, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Política Económica Multilateral de Estados Unidos. Salvador Arriola, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Política Económica de la Administración Reagan. José Luis Bernal, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Reconstruir el Camino hacia la Oportunidad no solo Llenar los Baches. David Cooper, Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Acatlán.

ECONOMIA

Moderador. José Luis Ceceña, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ponentes.

La Política Comercial de Estados Unidos Miguel Angel Toro, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Estados Unidos Frente a la Crisis Financiera Internacional. Rosario Green, El Colegio de México.

Los Riesgos de la Recuperación. Trinidad Martínez Tarragó, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Perspectivas de Financiamiento Externo. Gabriel Székely, El Colegio de México.

Miércoles 20

POLITICA EXTERIOR

Moderadora. Margarita Almada de Ascencio, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ponentes

La Política Exterior de Estados Unidos en el Mundo Moderno. Hugo B. Margáin, Senador por el Distrito Federal.

Factores Internos que Influyen en la Política Exterior de los Estados Unidos. José Juan de Olloqui, Banca SERFIN

La Política de Estados Unidos en Centroamérica: Desencuentros con México y su Efecto Sobre la Opinión Pública Estadunidense. Olga Pellicer, Centro de Investigación y Docencia Económicas. Competencia entre Superpotencias y Cambio Sociopolítico en el Reciente Debate Político de Estados Unidos: Un Comentario desde América Latina. Carlos Rico, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

RELACIONES MEXICO-ESTADOS UNIDOS

Moderadora. Margarita Almada de Ascencio, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ponentes

Las Relaciones México-Estados Unidos: Prioridades de Investigación. Gustavo Vega, El Colegio de México.

Procesos Unicos o Procesos Generalizados en la Toma de Decisiones en Washington: Dos Casos de Estudio. Gustavo del Castillo Vera, Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México.

El Carácter de la Relación Económica México-Estados Unidos Frente a la Crisis. Cesáreo Morales, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo.

Aprovechamiento de los Recursos Pesqueros y las Relaciones México-Estados Unidos. Salvador Apodaca, BANPESCA.

Jueves 21

INVESTIGACIONES HISTORICAS

Moderador. Roberto Moreno de los Arcos, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ponentes

México-Estados Unidos: Temas Históricos Relevantes. Lorenzo Meyer, El Colegio de México. Albert Fall y la Revolución Mexicana. Javier

Garcíadiago, Universidad Nacional Autónoma de México.

La Aportación Norteamericana a la Historiografía Económica. Ulises Beltrán y Enrique Cárdenas, Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República y Universidad de las Américas.

PROPOSICIONES METODOLOGICAS

Moderador. Jorge Ruedas de la Serna, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ponentes

Los Parámetros del Pensamiento Político Norteamericano. José Luis Orozco, Universidad Nacional Autónoma de México.

Estudios México-Estados Unidos: Consideraciones Alrededor de una Maestría Interdisciplinaria. Mónica Vereá Campos y Miguel Abruch, Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Acatlán.

Experiencia y Recomendaciones en el Estudio de Estados Unidos. Adolfo Aguilar y Sergio Aguayo, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo y El Colegio de México.

Notas sobre el Pensamiento Jurídico Norteamericano. Juan Rebolledo Gout, Universidad Nacional Autónoma de México.

Relatoría. Programa Universitario Justo Sierra.

I. POLITICA INTERNA

LA SUPREMA CORTE EN LA CONSTITUCION REAL DE ESTADOS UNIDOS

Antonio Carrillo Flores *

Parecería extraño que hubiese elegido el tema de la Suprema Corte de Estados Unidos para un coloquio dedicado a la política interna de ese país. En efecto, lo normal es que los tribunales, y la Suprema Corte de Washington es el más alto de ellos, se ocupen de la aplicación de las leyes en las controversias sometidas a su conocimiento, y que sean los otros órganos fundamentales del poder -el Ejecutivo y el Congreso- los que tengan a su cargo la definición de la política de una Nación.

Pero es que en Estados Unidos la situación es diferente (y tal vez empiece a serlo en estados que después de las Guerras Mundiales, han recibido directa o indirectamente, inspiración norteamericana. No ahondo en este punto para ceñirme a mi tema).

Sería inútil que alguien tratase de encontrar en los textos de la Constitución de Filadelfia de 1787, a la que en adelante me referiré sólo como a "la Constitución", algún precepto que atribuya a la Suprema Corte, como corporación, funciones políticas. Apenas si hay uno que establece que el Magistrado en Jefe ("Chief Justice") presida al Senado cuando éste se erija en Tribunal para conocer del juicio político en contra del Presidente de la República (Art. 1º, Sección III (6)). Lo cual ha acontecido solamente una vez, cuando el enjuiciamiento del presidente Andrés Johnson en 1869; más aún en ese extremo, el Magistrado en Jefe conduce el proceso sin derecho a votar.

Las normas que fijan las atribuciones del Poder Judicial de los Estados Unidos, contenidas en el artículo III, solamente dicen que dicho Poder se extenderá a todas las controversias ("cases") que en derecho y en equidad (in law and equity) surjan de la Constitución, de las leyes de los Estados Unidos, de los tratados y otras más que no cito porque no son necesarias para mi exposición. La Suprema Corte, actuando como tribunal, esto es, insisto, como órgano de aplicación del derecho, tiene jurisdicción original en las controversias que afectan a embajadores, otros ministros públicos y cónsules, así como a aquéllos en que un Estado de

* Embajador Emérito de México

la Unión sea parte; en todos los demás, la Suprema Corte tendrá jurisdicción de apelación en los términos y con las limitaciones que fije el Congreso (Sección II (1) y (2) del Artículo III citado).

En la Convención de Filadelfia nada se dijo que indicase el propósito del Congreso para otorgar a la Suprema Corte poderes políticos. La idea fue de los líderes del Partido Federalista, que dominó durante los primeros doce años de vigencia de la Constitución y muy especialmente de Hamilton, co-autor de los artículos de "El Federalista" -obra clásica- dirigidos a los neoyorquinos para tratar de convencerlos de que ratificasen la Carta. Las ideas de Hamilton fueron recogidas y erigidas en uno de los pilares del sistema jurídico y político de los Estados Unidos, por el Magistrado en Jefe Juan Marshall, estadista y juez de extraordinaria significación en la historia norteamericana.

En esa etapa inicial se planteó una lucha entre dos concepciones distintas: la de los Federalistas, encabezados por Hamilton, que querían un poder central muy fuerte capaz de construir una nación económicamente unificada, en donde desde la independencia hasta fines del siglo XVIII, había existido una Confederación de Estados Soberanos con vínculos muy concretos e insuficientes para ese fin. Hamilton propuso un plan en El Constituyente pero fué derrotado. Entonces, político genial y profundamente anti-democrático, (se refirió alguna vez al pueblo como a "esa gran bestia") pensó en que a través de la Suprema Corte podría lograr lo que no pudo obtener en Filadelfia. A los Federalistas se oponían los entonces llamados Republicanos, que ninguna conexión guardan con el actual Partido Republicano, sino con el Partido Demócrata, cuya figura máxima era y tal vez sigue siendo Tomás Jefferson, reputado como la inteligencia más esclarecida que haya pasado por la Presidencia de los Estados Unidos.

Hamilton murió en un duelo en 1804, cuando su partido había perdido el control del Poder Ejecutivo por la derrota del segundo presidente, Juan Adams, y el acceso al poder de Jefferson en 1801. Adams, antes de dejar el poder nombró a su Secretario de Estado, Marshall, para el cargo vitalicio de Magistrado en Jefe de la Suprema Corte, y muy pronto se planteó el conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Sucedió que Adams, ya derrotado, designó a varios jueces de su partido, entre ellos a un oscuro personaje apellidado Marbury, para la modesta posición de Juez de Paz en el Distrito de Columbia. Jefferson instruyó a su Secretario de Estado para que no diese posesión a Marbury, considerando que su designación, como la de los otros 67 Magistrados nombrados por Adams en los últimos 16 días de su mandato, era una maniobra de los Federalistas que, según escribió a un amigo, vencidos en las elecciones del otoño de 1800, "se habían retirado al Poder Judicial como a una fortaleza desde la cual tratarían de hacer nugatoria toda la obra de los Republi-

canos".

Marbury acudió a la Suprema Corte pidiéndole que ordenara a Madison que le entregase su nombramiento, y Jefferson estaba preparado para desacatar la orden del Tribunal Supremo si éste fallaba a favor de Marbury. Marshall entonces, en un acto político genial, dictó la sentencia más importante que ha emitido la Suprema Corte en sus casi dos siglos de existencia, la de Marbury contra Madison, que declaró inconstitucional la ley con apoyo en la cual Marbury había presentado su demanda a la Corte. De esta manera Marshall afirmaba que la Suprema Corte tenía una potestad enorme, anular las leyes del Congreso; pero sin entrar en conflicto en el caso concreto con el presidente Jefferson, que se quedó con sus baterías listas, sin poder usarlas, ya que la Corte no obligaba al Ejecutivo a hacer nada.

Con esta sentencia, dictada en 1803, sin alterarse formalmente la Constitución, se creó en realidad un Poder que, salvo que él se autolimita, está por encima del Legislativo y del Ejecutivo, no obstante que éstos, tanto federales como estatales, son de elección directa o indirecta del pueblo, en tanto que la Suprema Corte es un órgano compuesto por nueve Magistrados designados por vida por el Presidente de la República, con el consejo y aprobación del Senado.

Aún eminentísimos juristas que han demostrado más allá de toda duda posible, que el Congreso de Filadelfia no pretendió otorgar a la Suprema Corte el inmenso poder que Hamilton y Marshall le atribuyeron, han reconocido que el pueblo norteamericano ha aceptado el ejercicio de esa autoridad, a pesar de que después de Jefferson la atacaron en distintas formas y en las más disímolas ocasiones, Presidentes de la estatura de Abraham Lincoln y los dos Roosevelt, Teodoro y Franklin.

La facultad de declarar inconstitucionales las leyes del Congreso, tanto del Federal como de los Congresos Estatales, no habría conllevado modificación esencial en la estructura política de Estados Unidos, si no fuese porque en el derecho anglo-sajón, a diferencia de lo que ocurre en el de origen romano-canónico, como el nuestro, los fallos de los jueces tienen una eficacia superior, al punto de que cuando se habla concretamente en Estados Unidos de "the law", se alude a las sentencias de los tribunales más que a las leyes del Congreso denominadas estatutos ("statutes").

Los jueces en el sistema del "common law", o derecho judicial consuetudinario, pueden hacer la Ley y si además, en Estados Unidos, pues la situación es diferente en la Gran Bretaña, pueden anular las normas dictadas por los Congresos, su poder es enorme.

Sobre todo porque la Suprema Corte declara las leyes nulas o las reconoce como válidas, o como en el problema del aborto, a

que aludiré después, las inventa, invocando principios muy generales u otros que en ocasiones -como el de la "intimidad" de la vida personal- ni siquiera figuran en texto alguno de la Constitución.

De esos principios, tal vez el más importante es el del "debido proceso legal" (due process of law) introducido primero en la Enmienda V de la Constitución, como una garantía en contra de los poderes federales, y después de la Guerra Civil (1861-1864) en la Enmienda XIV en contra de las autoridades de los Estados.

La Guerra Civil, en que murieron más soldados norteamericanos que en las dos Guerras Mundiales, se desencadenó por profundas diferencias económicas y sociales entre los Estados del Norte, de economía ya industrial y mercantil, a mediados del siglo pasado, y los del Sur, agrícolas, feudales, que habían mantenido la esclavitud.

El conflicto entre ambos grupos de Estados, existía desde el principio de la vida norteamericana, y se había logrado un frágil equilibrio que se rompió cuando con el despojo de los territorios mexicanos después de la guerra de 1847, creció mucho la extensión geográfica de las áreas dominadas por los surianos. Por eso el General Ulises Grant, Generalísimo de los Ejércitos del Norte, y Presidente de los Estados Unidos de 1869 a 1877, pudo escribir en sus memorias que la guerra civil había sido la pena impuesta por la Divina Providencia a Estados Unidos, por la injusticia que cometieron en contra de México.

He aquí lo que pasó: en 1820 el Congreso aprobó una ley, llamada "El Compromiso de Missouri" (Missouri Compromise), mediante la cual se estableció que la esclavitud no existiría en ningún Estado, excepto Missouri, que se formara en la parte del territorio de la antigua Lousiana, adquirida por Jefferson de Francia, al Norte de cierta línea geográfica. Esta ley fue modificada en 1854, al organizarse los territorios de Kansas y de Nebraska, y ello reabrió el debate sobre la esclavitud que llegó a la Suprema Corte, la que en una sentencia tristemente célebre, dictada en el caso llamado "Dred Scott", resolvió, en 1857, a moción del Magistrado en Jefe, Taney, sucesor de Marshall, que el Compromiso de Missouri era inconstitucional, porque el Congreso no podía privar de su propiedad al dueño de un esclavo, sólo por el hecho de que éste hubiese pasado a un territorio libre. Fue la primera ocasión en que la cláusula del "Debido Proceso Legal" que la Enmienda V había introducido en la Constitución en defensa de las personas, se utilizó para anular una ley federal, y además una ley que había logrado mantener la integridad de la Unión.

Abraham Lincoln, que era un modesto abogado y político de Illinois, ganó prestigio nacional atacando a la Suprema Corte por haber dictado la sentencia de Dred Scott. Invocando a la Biblia, dijo que una casa dividida entre libres y siervos, no podía subsis-

tir. Y así llegó a la Presidencia de la República, un mes antes de que estallara la Guerra Civil.

Fue necesaria la sangrientísima Guerra de Secesión para que Lincoln, Comandante en Jefe de los Ejércitos, aboliera la esclavitud en el territorio de los Estados rebeldes; abolición que después se haría extensiva a todo el país en las Enmiendas XIII y XIV de la Constitución, que entraron en vigor en 1865 y 1868. En otras palabras, una guerra y dos reformas constitucionales se requirieron para cambiar la tesis de la sentencia Dred Scott. ¿Cómo negar entonces que la Corte es, claro, un tribunal, pero también un poder político, en ocasiones un super-poder?

La sentencia de Dred Scott no fue la primera que dió a la Suprema Corte la fama, que tuvo hasta hace cuarenta años, de institución conservadora, opuesta a los cambios sociales que impusieron la creciente industrialización, los ferrocarriles y el nacimiento del proletariado como una nueva fuerza política. Ya desde 1833 el Magistrado Story, cuyos comentarios fueron una de las primeras obras que conocieron y manejaron nuestros juristas, había escrito que la salvaguardia de la propiedad era tan importante como la de la libertad. La inviolabilidad de los contratos, de las concesiones, la libertad de comercio en el vasto territorio norteamericano, habían sido sancionados por la Corte en múltiples casos, que no puedo citar en una exposición general como ésta. La alta magistratura contribuyó así a hacer realidad el sueño de Hamilton: construir, aún en contra de la voluntad del pueblo, el primer mercado común de la historia, protegido del exterior con altos aranceles.

El Conservadurismo de la Corte era defendido por muchos con el argumento de que a los tribunales toca salvaguardar el orden existente, dejando a los otros poderes del Estado la responsabilidad de cambiarlo o de modificarlo. Tuvo ese conservadurismo múltiples expresiones en la segunda mitad del siglo XIX y en el primer tercio del actual. No fue necesaria ya, como en el caso de Dred Scott, otra guerra civil para corregir sus excesos, pero sí, alguna vez, la enmienda de la Constitución, como cuando el Tribunal Supremo declaró inconstitucional el impuesto sobre la renta (adoptado en Estados Unidos en 1894), porque no era un tributo fundado en el número de habitantes de los diversos estados de la Unión sino en el monto de los ingresos. Para destruir esta tesis de la Corte hubo que reformar la Constitución en 1913.

Otro caso revelador del espíritu conservador de la Corte -anterior al del impuesto sobre los ingresos- fue la decisión que dictó en un asunto al parecer insignificante, el de los rastros de Nueva Orleans, cuando con sutiles argumentos jurídicos entregó a los Estados la aplicación de la Enmienda XIV de la Constitución, que dió forma a los resultados obtenidos a costa de tanta sangre en la guerra civil. Al dejar que fuesen los tribunales locales quienes dijieran la última palabra en esta materia, la Corte de he

cho hizo posible que los surianos, vencidos en la guerra, recuperaran el poder económico y político de sus Estados y mantuvieran hasta la segunda mitad de este siglo muchas de las discriminaciones en contra de los negros.

Muy importantes principios de la nueva legislación social, que la industrialización y la inconformidad obrera arrancaron de los Congresos al apuntar el siglo XX, como los relativos al salario mínimo y a la prohibición del trabajo a las mujeres y a los niños, fueron declarados inconstitucionales por la Suprema Corte como violatorios de la santidad de los contratos, a pesar de la vigorosa oposición del jurista más eminente que haya pasado por la Suprema Corte, Oliver Wendell Holmes, quien por más de tres décadas sostuvo en vano que la Constitución era un documento vivo, cuyo sentido debería acomodarse a las circunstancias de cada época. Aparte de que en muchos de esos casos no había incompatibilidad lógica entre las leyes aprobadas por las legislaturas y los textos constitucionales, sino que los magistrados hacían jugar su propio concepto de lo "razonable" -de vieja alcurnia en el common law- para destruir normas que chocaban con sus convicciones políticas o sociales.

Así se llegó a la gran confrontación de 1937 entre el segundo Roosevelt y la Suprema Corte, que había anulado la mayor parte de las medidas del "New Deal", aprobadas por el Poder Legislativo, pero obra real del Ejecutivo, que buscaba con ellas superar la tremenda depresión económica que afligía a la economía norteamericana. Roosevelt no se atrevió a plantear una enmienda constitucional para reducir los poderes de los jueces, pero no ocultó su propósito de obligar al tribunal a variar el rumbo aumentando el número de justicias con hombres ideológica y políticamente adictos al Presidente.

El vigoroso Justicia Mayor Charles Evans Hughes, que había acuñado antes la célebre fórmula: "Vivimos bajo una Constitución pero la Constitución es lo que la Suprema Corte dice que es", aceptó el reto de Roosevelt y lo venció. Pero, buen estratega político (a punto estuvo de ganar la Presidencia de la República en 1916 luchando contra Wilson), advirtió que precisaba satisfacer a la opinión pública, que acababa de reelegir clamorosamente a Roosevelt. Para ello promovió que la Corte rectificase algunas de sus tesis extremas y auspició el retiro de algunos de los magistrados más viejos y conservadores. Hughes mismo se jubiló tres años después.

El péndulo empezó a variar al convertirse los Estados Unidos en beligerantes de la Segunda Guerra Mundial a fines de 1941. Pues si algo subraya el carácter político de la Suprema Corte es que sin que medie una declaración espectacular, como si fuese el resultado de un convenio tácito, la más alta jurisdicción norteamericana deja mayor libertad de acción al Ejecutivo y al Congreso en horas de peligro interno o internacional. Así la Corte aprobó

una de las medidas más duras, sin duda más injustas, que Roosevelt se creyó obligado a tomar durante la guerra: la confinación a verdaderos campos de concentración de ciudadanos americanos de ascendencia japonesa -los llamados "misei"-, cosa que no había hecho con los de ningún beligerante europeo.

En asuntos de carácter estrictamente político interno, la Corte fue muy cautelosa hasta hace 25 años, y lo sigue siendo en los de orden internacional. Nunca, por ejemplo, aceptó interferir la acción del Poder Ejecutivo, ni en el conflicto de Corea ni en el de Vietnam, no obstante que la cuestión le fue planteada no sólo por particulares sino también por autoridades estatales y que ambos suscitaban una cuestión largamente debatida entre los juristas y los políticos: si el Presidente de la República, actuando como Jefe de las Fuerzas Armadas, puede desentenderse del precepto constitucional que hace de la declaración de guerra una facultad privativa del Congreso.

En política interna, en sentido estricto, y en política social, la posición de la Corte ha variado mucho después de la Segunda Guerra. El conservadurismo fue abandonado a través de un proceso que culminó durante la gestión del Justicia Mayor Earl Warren, en la histórica decisión Brown vs. el Distrito de Topeka, en 1954, que declaró inconstitucionales todas las leyes locales, distritales o municipales que autorizaban la discriminación racial en las escuelas públicas. (Hasta entonces el criterio, adoptado a fines del siglo XIX, era que no se quebrantaba la Constitución por el hecho de separar a las personas en razón del color, si el tratamiento que se les daba era sustancialmente igual).

Como en el caso de Dred Scott, sería excesivo afirmar que el agravamiento de las tensiones sociales que tuvo lugar a lo largo de la década de los sesenta fue provocado sólo por la Corte, pero es significativo que The New York Times eligiese precisamente la ejecutoria Brown y las numerosas que le siguieron, cubriendo diversas áreas de la vida social, para señalar el principio de la que ha llegado a calificarse como una nueva revolución social.

Lo más saliente del trabajo de la Corte, según anotó el magistrado Frankfurter, pasó desde hace tres décadas del área de la propiedad a la libertad y otros derechos civiles. En cuanto al contenido mismo de esos derechos y garantías fundamentales, la Suprema Corte, en forma cada vez más audaz, los ha ido extendiendo mediante lo que ella denomina -siguiendo a Holmes- "derechos de penumbra", o "implícitos" diría yo para la mejor comprensión del concepto. Son derechos, se dice, de tal manera obvios que los constituyentes consideraron innecesario formularlos en una forma expresa.

Fue invocando ese derecho implícito o de penumbra -en que la Corte en realidad actúa como legislatura nacional, apenas inferior en rango al Constituyente ordinario- como la Suprema Corte, en

enero de 1973, en el famoso caso Roe, declaró el derecho de una mujer para terminar por su propia y libre voluntad, mediante el aborto, una concepción que no tenga más de tres meses de iniciada. Esta opinión es típicamente una ley en sentido material. De acto jurisdiccional no tiene sino la forma. La sentencia, como era de esperarse, provocó la oposición violenta de la Iglesia y los grupos católicos, que han pretendido, hasta ahora sin éxito, revocarla mediante una enmienda constitucional.

En el campo estrictamente político los cambios introducidos por la Corte misma en sus criterios han sido también impresionantes. Todavía cuando el Magistrado Hughes escribió un celebre libro sobre la Suprema Corte en 1928, señaló que uno de los grandes principios que el Tribunal Supremo había respetado a lo largo de su vida era el de no intervenir en asuntos de carácter político.

En los últimos tiempos, sin embargo, la Suprema Corte ha sido más audaz para incursionar en las actividades políticas, ya se trate de los procesos electorales o aun del funcionamiento interno del Congreso o de los partidos, a los que reconoció hace tiempo el carácter de órganos estatales. La tendencia se inició con la ejecutoria Baker vs. Carr, dictada en 1962, que resolvió que es principio esencial de un régimen democrático que el voto de un ciudadano valga tanto como el de cualquier otro, por lo que debían derogarse las disposiciones que regían en distintos Estados de la Unión Americana que, fijados con criterio geográfico, daban ventaja a los habitantes de los distritos rurales, en general menos poblados y más conservadores.

Este proceso avanzó un paso más cuando en 1969 la Corte obligó a la Cámara de Representantes a reconocer a Adam Powell, líder político y pastor de un barrio negro en Nueva York, el escaño que le había negado, imputándole que había cometido irregularidades en una legislatura anterior. La Corte resolvió que la Constitución sólo fija dos requisitos para la elegibilidad de un diputado: la nacionalidad y el domicilio, y que Powell satisfacía ambos.

Pero sin duda el más dramático de los fallos que trascendieron sobre la totalidad del sistema político fué el dictado en 1974 en la controversia Estados Unidos vs. Richard Nixon, cuando la Corte declaró que el entonces Presidente estaba obligado a cumplir con el requerimiento judicial (subpoena duces tecum) de un juez federal para que entregase ciertas grabaciones electromagnéticas y algunos documentos que a juicio del fiscal eran necesarios en el proceso contra colaboradores cercanos de Nixon. Varias circunstancias hacen de este caso uno de los más notables en la larga vida de la Suprema Corte.

La primera fue la unanimidad del fallo de la Corte y que su autor fuese el Magistrado en Jefe Burger, designado por el señor

Nixon por la confianza que le merecían su filosofía, política y convicciones constitucionales.

Una segunda fue que, por primera vez en su historia, la Corte confirmaba un mandamiento cuya desobediencia convertiría en delito al Jefe de la Nación.

La tercera fue que la Corte resolvió que el "privilegio del Ejecutivo", que invocaba el Presidente como indispensable para la marcha ordenada del Gobierno, no es absoluto, sino que tiene límites que corresponde fijar a los tribunales. El presidente Nixon, que había ofrecido cumplir una decisión definitiva de la Corte, se vió así obligado a entregar las grabaciones que demostraban que había tenido un conocimiento mayor que el que había reconocido hasta entonces sobre los hechos que rodearon la invasión clandestina en 1972 a las oficinas del Partido Demócrata en el edificio Watergate, y su encubrimiento posterior. Su situación política, ya seriamente demeritada con las investigaciones del Senado y el voto acusatorio de la Cámara de Representantes, se volvió desesperada. Los propios "príncipes de su partido", como los llamó Newsweek, visitaron a Nixon para informarle que era inútil que intentara ante el Senado -único órgano facultado para juzgarlo- una defensa que tenía perdida y que solo prolongaría por largos meses la incertidumbre en que venía desenvolviéndose la vida institucional norteamericana. Fue así como, por primera vez en casi 200 años, un presidente se vió política, no legalmente, forzado a dimitir su investidura.

Notable fue también que la Corte interrumpiera su receso de verano para dictar su fallo con una celeridad que muestran estas fechas: la decisión del juez Sirica, que ordenó la presentación de las grabaciones y documentos, fue del 20 de mayo; el 31 del mismo mes la Suprema Corte aceptó conocer el caso, sustrayéndolo a la jurisdicción de un tribunal de apelación; la audiencia de alegatos tuvo lugar el 8 de julio y la sentencia se pronunció el 24 del mismo mes. Apenas se necesitaron escasos dos meses para tramitar un asunto de que sin duda se hablará tanto como dure la vida constitucional de Estados Unidos. Y es que, con forma exquisitamente jurídica, la Corte sabía que en realidad estaba interviniendo en una crisis política sin precedente, que la salud de la nación reclamaba que se resolviese sin demora.

En este relato, inevitablemente desordenado e incompleto, he tratado de explicar por qué se ha dicho y se dice con razón que la Suprema Corte ejerce en Estados Unidos funciones políticas del mayor rango, aunque la orientación con la que ha usado esas funciones no haya sido la misma a lo largo de su historia.

Sin embargo, puntualizo, la Suprema Corte juega un papel fundamental en el funcionamiento del sistema político norteamericano, pero no gobierna. Es una afirmación equivocada y simplista afirmar que en Estados Unidos existe un "gobierno de los jueces".

Allá, como en todas partes, el único que puede gobernar es el Ejecutivo. Ni siquiera el Congreso puede hacerlo, salvo, me refiero a Estados Unidos, en circunstancias tan anormales como las que sucedieron al asesinato de Lincoln.

El gobierno requiere unidad de juicio, unidad de voluntad, en suma, plenitud de mando. Lo que la Suprema Corte sí puede hacer es obligar al Ejecutivo y al Congreso a someterse a ciertas normas que ella encuentre en la Constitución o que fabrica en sus fallos.

Mas si bien la Suprema Corte de Estados Unidos no gobierna, es un poder casi omnímodo, que no tiene sino un límite formal: el de ser activada en una controversia real por alguien a quien ella reconozca un interés y dos límites mucho menos precisos: la conciencia de los magistrados, su noción de lo que es "razonable", su sentido común, su sensibilidad política y la fuerza de la opinión pública, que a veces la reprocha y sutilmente la detiene si se aparta demasiado de cierto consenso que da unidad a ese mosaico complejo e inmenso que es la vida social norteamericana.

La existencia de esos límites informales de la autoridad de la Suprema Corte es particularmente necesaria cuando supervisa el funcionamiento de los otros departamentos o poderes. Así, frente al legislativo, la ha ejercido con gran parsimonia; se presume -ha dicho siempre- que las leyes del Congreso son válidas, salvo que sea notorio a su juicio que ellas han infringido la Constitución. Este principio, a juzgar por la sentencia del caso Nixon, también regirá respecto del "área de privilegio" del Ejecutivo.

Pero, repito, se trata de una autolimitación que la Corte se ha impuesto, pues si el Congreso quisiera arrebatarse o reducirle su poder, ella podría declarar esa ley inconstitucional y no acatarla. Por eso, al margen de consideraciones técnicas, el minúsculo caso de Marbury contra Madison, invocado por Burger en el fallo que acabó con Nixon, sigue siendo piedra angular del sistema político norteamericano.

Lo anterior, para terminar con una nota de actualidad, explica que haya interés -casi ansiedad que el pasado 13 de marzo recogió el más notable comentarista político norteamericano, James Reston, en el New York Times- ante la posibilidad de que un Presidente tan conservador como Reagan, pueda, si es reelegido, designar a la mayoría de los jueces de la Suprema Corte, dada la avanzada edad de sus componentes. La Corte de Burger ya ha dado algunos pasos atrás: la pena de muerte, que había sido prácticamente abolida, ha vuelto a imponerse y a ejecutarse. El derecho de las mujeres pobres a abortar ha sido limitado. Una Corte más conservadora quien sabe hasta dónde podría llegar.

Claro que el Senado podría detener a Reagan: a Nixon le rechazó sucesivamente dos nominaciones. Pero pudo hacerlo porque el

Presidente propuso hombres que además de conservadores, eran muy mediocres juristas. El peligro que Reston ve es que Reagan nomine a juristas a la vez muy conservadores y muy competentes. Que los hay y muchos, en los grandes bufetes.

En las elecciones presidenciales de 1984 los electores tomarán en cuenta este problema? No lo sé.

MARCO POLITICO Y PROYECTOS NACIONALES EN LAS ELECCIONES DE 1984 EN ESTADOS UNIDOS

Luis Maira *

Uno de los factores que hasta ahora ha influido para limitar la capacidad de negociación de los países latinoamericanos frente a Estados Unidos ha sido el evidente desconocimiento que estos reflejan de los principios y prácticas que rigen el funcionamiento del Sistema Político Norteamericano. En general los gobiernos de nuestra región han tratado a la organización política de Estados Unidos como un todo monolítico y han asignado a los proyectos de las diferentes administraciones un valor casi permanente e indefinido. Han seguido los lineamientos del proceso político como algo estático, casi no sujeto a cambios. Y a este desconocimiento de la lógica y de los procesos de toma de decisiones vigentes en Washington se ha sumado una incapacidad para asumir con anticipación los posibles cambios de tendencia que, con tanta frecuencia, se presentan en la política estadounidense.

Por estas razones en este trabajo intentaremos efectuar un recuento de las tendencias políticas actuales de Estados Unidos para luego analizar sus eventuales modificaciones en 1984, en la esperanza que este ejercicio pueda servir como una contribución más al diseño de un marco de análisis para facilitar las acciones que desde América Latina se intenten en el tiempo venidero frente al gobierno norteamericano.

A. Algunos Factores Característicos del Proceso Político Norteamericano.

Si apreciamos en una perspectiva histórica el funcionamiento de la organización política de Estados Unidos podemos advertir un conjunto de nuevas tendencias y cambios que se deben tener en cuenta en cualquier tentativa de seguimiento de la coyuntura y de exploración de sus modificaciones.

Un fenómeno central es el agotamiento del más vigoroso proyecto nacional que Estados Unidos ha tenido en lo que va corrido de

*Centro de Investigación y Docencia Económicas

este siglo y que fuera determinante para la consolidación de su poderío doméstico e internacional 1/. Nos referimos al proyecto elaborado durante la prolongada administración de Franklin D. Roosevelt (1933-1945) 2/. Como parte de la respuesta a los desafíos levantados de la Gran Depresión, Roosevelt remodeló profundamente la organización económica y política de Estados Unidos y le dió un nuevo y desconocido poderío a la nación. Este diseño se basó en tres elementos:

1. una reorganización de los poderes públicos destinada a asegurar el papel directivo de la presidencia, sobre la base de dotarla de adecuados órganos de asesoría, centralizando en ella una serie de agencias de coordinación de las políticas públicas (creación de la Oficina Ejecutiva del Presidente);
2. una ampliación del rol del Estado en el funcionamiento de la economía junto a la creación de diversos programas de bienestar que aseguran una cobertura de los principales riesgos que enfrentan los ciudadanos norteamericanos (política del New Deal y creación de las bases del Welfare State 3/; y
3. una proyección de Estados Unidos como una potencia de alcance global que asume una función de dirección y orientación de todo el bloque capitalista (lo que cristalizó con la doctrina Truman en marzo de 1947).

Estos diferentes lineamientos llevaron al periodo de mayor auge doméstico y exterior de Estados Unidos en los 25 años posteriores a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial 4/. Sin embargo, la aparición de los síntomas de la crisis capitalista que actualmente Estados Unidos enfrenta fue planteando, desde fines de la década de los sesenta, la necesidad de reemplazar el proyecto original de inspiración Rooseveltiano por uno nuevo que respondiera más apropiadamente a los problemas económicos que colocaba el que hacer productivo interno y los cambios en la competitividad internacional, y que a la vez reflejara mejor los reajustes en las declinantes cuotas de poder que Estados Unidos comenzaba a tener en la estructura internacional.

Estas tendencias se hicieron claras durante la administración Nixon y se han seguido acentuando desde entonces sin que haya existido, hasta ahora, una respuesta coherente de parte de los sucesivos titulares de la Casa Blanca. Por el contrario: los presidentes Nixon, Ford, Carter y Reagan, cada cual por diferentes razones, se han limitado a intentar soluciones de corto plazo que corresponden más a un esfuerzo de administración de la crisis que a un replanteamiento de fondo de la economía y la política que los Estados Unidos necesitan 5/. En el caso de Nixon esto se debió, primero, a las demandas para terminar con la guerra de Vietnam y, más tarde, a la posición de asedio en que se vió colocado

el Presidente a medida que avanzaban los trabajos del Comité Judicial que estudiaba el impeachment por los acontecimientos de Watergate 6/. A la salida de Nixon, el presidente Ford no realizó ninguna modificación sustancial, debido al corto periodo que restaba a su mandato, que lo llevó a concentrarse en la búsqueda de una reelección que finalmente no logró.

Luego el presidente Carter, voluntariamente situó sus programas económicos y sociales en una posición intermedia entre los enfoques liberal y conservador para poder concentrar todos sus esfuerzos en una reelegitimación de la presidencia que a estas alturas es el núcleo principal de poder de todo el sistema político norteamericano. En esta tarea Carter tuvo éxito, pues logró restituir en un tiempo corto un ambiente de consideración y cierto respeto de los ciudadanos frente a la Casa Blanca. Sin embargo, este mismo esfuerzo debilitó la eficacia de sus planes y le impidió emprender los esfuerzos de transformación política y económica que las propias limitaciones de su gobierno fueron haciendo más evidentes.

Esta cadena de postergaciones de la reestructuración del sistema capitalista en Estados Unidos hizo que muchos análisis efectuados al momento del triunfo del presidente Reagan en noviembre de 1980 subrayaran que el mejor desafío que enfrentaría el nuevo gobierno sería aplicar su programa como un gran esfuerzo de remodelación del Estado y la sociedad norteamericana, dentro de los criterios suministrados por el nuevo pensamiento conservador 7/. Sin embargo, aunque el ex-Gobernador de California había insistido durante toda la campaña presidencial última en la necesidad impostergable de este esfuerzo, existían no pocos obstáculos para llevar adelante esta actividad exitosamente.

La evolución política de cada país va configurando una cierta "fisonomía histórica" y Estados Unidos ciertamente tiene la suya. Esta tiene en cuenta la modalidad de democracia liberal presidencial que ha regido desde la aprobación de la Constitución de Filadelfia en 1787; una progresiva despreocupación por las orientaciones "ideológicas" que contribuyen a imponer ese estilo político pragmático que con el tiempo se ha ido acentuando. A ello se suma una gran estabilidad en los valores fundamentales que el sistema político promueve: individualismo, legalismo, respeto por las concepciones religiosas, consagración del principio de seguridad, respeto al derecho de propiedad y repulsión a la ampliación de las tareas del Estado. Es dentro del contexto de estos principios, por lo tanto, que se debe explorar cualquier cambio de tendencias en Estados Unidos y la renovación de sus proyectos nacionales.

En su último libro, The politics of disharmony 8/ Samuel Huntington apunta que en Estados Unidos no se puede hablar de una ideología dominante, pero que los valores y principios constitutivos de la organización política y social constituyen una suerte de "credo", es decir una suma de principios que tienen amplia

aceptación entre los ciudadanos, cuya validez se remonta al periodo de fundación de la nación, pero que son más vagos o genéricos que las categorías centrales de una propuesta con base ideológica. El mismo Huntington insiste en que lo que cambia en la historia de Estados Unidos es la "pasión" con que se persigue la realización de estos valores existiendo periodos en que la realización de estos se busca con mayor intensidad mientras en otros se prefiere consolidar los logros alcanzados. Esto explicaría los cambios entre periodos de gobierno afirmativo y de gobierno negativo, así como las oscilaciones entre un liderazgo heroico y periodos de laxitud, cuya alternancia es tan característica de la historia norteamericana.

Ciertamente la hipótesis de Huntington puede ser discutida, pero no cabe duda que ella proporciona una clave de gran importancia para la comprensión del proceso político contemporáneo: esta se refiere a la estrechez del abanico de opciones políticas que en Estados Unidos se consideran como válidas. Este incluye solamente los enfoques denominados "liberal" y "conservador", desde que a principios de los años 50 el enorme impacto del mccartismo eliminó del debate político norteamericano cualquier enfoque radical o de izquierda, en nombre de la defensa de los valores americanos ante la amenaza del comunismo.

Los esquemas "liberal" y "conservador" tienden así a desplegarse en un segmento reducido del marco ideológico y tienden a afirmar esa imagen de que hay escasas diferencias entre ellos: esto es algo que, los diversos acuerdos bipartidistas (bipartisan approach) sobre ciertos temas contribuyen a subrayar 9/. Y esto a su vez dificulta la percepción respecto a la necesidad de asumir con vigor la búsqueda de nuevos proyectos nacionales, aunque con la llegada del presidente Reagan a la Casa Blanca, no se presenta este problema. El triunfo de los republicanos había estado asociado a una demoledora crítica de las concepciones "liberales" que comprometían las bases mismas del proyecto impuesto por Roosevelt y tanto el nuevo presidente como muchos de sus colaboradores más inmediatos habían subrayado la necesidad de implementar un proyecto político, fundado en las ideas conservadoras como el único camino que Estados Unidos tenía para superar la crisis y la declinación 10/. Por lo mismo, muchos esperaban que la plataforma pragmática aprobada en la Convención de Detroit, con una directa participación de los asesores más estrechos de Reagan, fuera la base de una remodelación profunda del gobierno y la sociedad estadounidense 11/.

Ahora bien: para emprender esa tarea el presidente Reagan debía tomar necesariamente en cuenta algunos rasgos y características del proceso político de Estados Unidos en los últimos años, sobre todo porque la mayoría de ellos se presentaban como serios obstáculos al cumplimiento de sus planes.

Entre estos los más importantes son los siguientes:

1. una persistencia de los problemas surgidos a finales de los años sesenta.

En diversos análisis escritos a comienzos de los setenta ^{12/} para evaluar los problemas más vitales que el gobierno norteamericano enfrentaba en esos años se hizo un inventario de diversas situaciones nuevas y críticas que se debían resolver apremiantemente. Estas incluían, en el plano deméstico, la necesidad de resolver los problemas planteados por el envejecimiento de las grandes ciudades; el manejo de las "expectativas crecientes" de los sectores de medianos y bajos ingresos; la integración de las minorías étnicas -especialmente los negros- a la estructura del poder y a programas que las colocaran por encima de un nivel de pobreza; tanto hacia la izquierda como a la derecha y la urgencia por abordar y resolver los problemas ecológicos que el industrialismo colocaba a los declinantes recursos naturales y a la calidad de vida en Estados Unidos.

Estos diversos dilemas, más allá de las respuestas que los gobiernos organizaron frente a ellos, no se resolvieron en la década pasada y han pasado, agravados como una carga, al inventario de los problemas que la administración norteamericana debe resolver en los ochenta a la vez que encara nuevas demandas y dificultades.

2. Una brusca caída de la credibilidad de los dirigentes políticos.

La "clase política" norteamericana, para emplear la difundida concepción de Mosca, disfrutó durante largo tiempo (sobre todo en una relación comparativa con sus congéneres europeas) de una mayor legitimidad y prestigio. Sin embargo, esta tendencia cambió también bruscamente al registrarse los desajustes políticos y los escándalos que culminaron con la renuncia del presidente Nixon a su cargo.

Como puede apreciarse en la gráfica anexa que resume las principales encuestas de opinión que se realizan periódicamente en Estados Unidos, las percepciones sobre la corrección y eficiencia de los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo tuvieron cambios espectaculares y negativos a partir de 1968, reemplazando la imagen de alta perfección y eficacia del sistema político predominante entre los ciudadanos por una de general escepticismo y desconfianza.

De acuerdo a los datos recogidos en el Instituto Gallup en sólo dos años, entre 1971 y 1973, el porcentaje de los norteamericanos "disconformes con la forma en que la nación estaba siendo gobernada" subió de 54 a 66 por ciento.

Pero, lo más grave era que este escepticismo se extendía a grupos e instituciones del sector privado afectando, casi sin excep-

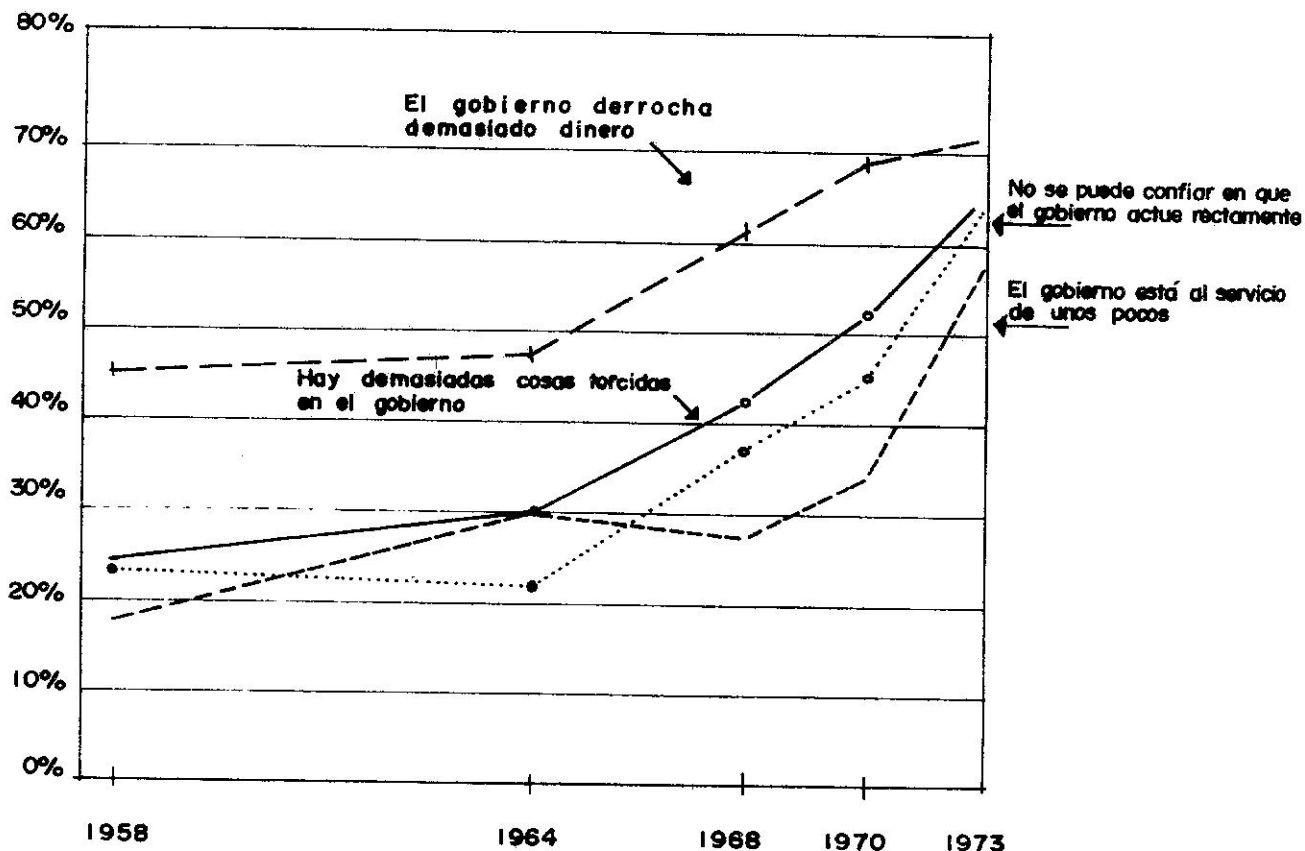
CAIDA DE LA CONFIANZA EN LOS LIDERES DE GRUPOS E
INSTITUCIONES
(ENTRE NORTEAMERICANOS ADULTOS)

SECTOR O ACTIVIDAD	Febrero 1966 %	Septiembre 1973 %	Febrero 1977 %
Medicina	73	57	43
Grandes compañías	55	29	20
Militares	62	40	27
Educación superior	61	44	37
Religión	41	36	29
Suprema Corte	50	33	29
Ejecutivo	41	19	23
Congreso	42	29	17
Prensa	29	30	18
Noticias de T.V.	25	41	28
Sindicatos	22	20	14
Agencias de Publicidad	21	11	7

FUENTE: Harris, Louis. The Harris Survey, Marzo 14, 1977.

ción, a todas las instituciones que servían de base al establishment.

NIVEL DE CONFIANZA EN EL GOBIERNO



FUENTE: 1. Katznelson y M. Kesselman, The Politics of Power p.45 13/.

Esta situación creaba para el gobierno demandas ambivalentes. De un lado la percepción de que el público no confiaba más en el Gobierno y en la élite dirigente del país aceleraba la necesidad de emprender transformaciones decisivas mientras, por otra parte, la misma magnitud de las tareas inhibía a los miembros del gobierno y del Congreso, especialmente porque estos tenían en cuenta tanto el escaso apoyo organizado de que disponían inicialmente como los altos riesgos que podría conllevar el fracaso de los nuevos programas.

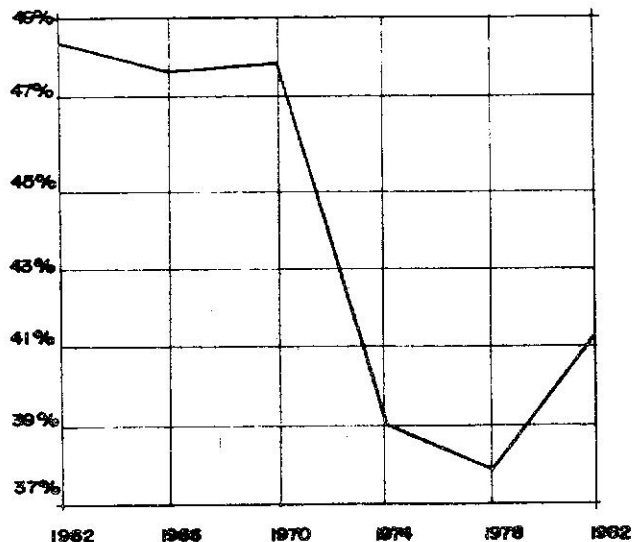
3. Una participación declinante de los ciudadanos en las elecciones y procesos políticos formales.

Este rasgo, complementario del anterior, también mostró una inquietante acentuación durante la década pasada. De una masa de

160.5 millones de electores hábiles que existen en los Estados Unidos en las últimas elecciones presidenciales sólo sufragaron 84 millones. Esto determinó que el actual presidente (que recibió 43.09 millones de votos en su favor) haya llegado a la Casa Blanca con el respaldo activo de sólo un 26.9 por ciento del total de los ciudadanos norteamericanos 14/. Esto significó un retroceso incluso en relación a los resultados registrados en favor de Carter en 1976 cuando este ganara con una votación correspondiente al 29 por ciento del total de los electores habilitados del país 15/. El propio ex-presidente Carter comprendió que esta situación comprometía seriamente los fundamentos de la organización política de los Estados Unidos por lo que planteó, al iniciar su mandato, en 1977, un proyecto de ley que junto con eliminar el sistema de elección indirecta del Presidente de la República en un Colegio Electoral establecía nuevas normas más flexibles para el registro de los electores haciendo posible que este se hiciera incluso en el local de votación el mismo día de la elección 16/. Esta iniciativa, sin embargo, no logró prosperar y en su ausencia se acentuaron los índices de abstención que han llegado a ser inquietantemente altos en las últimas elecciones parlamentarias.

Como fácilmente se puede comprender esta situación afecta a uno de los pilares del régimen político estadounidense y se ve agravada por el hecho de que las propias normas de éste consagran en el país elecciones nacionales cada dos años.

ELECCIONES PARLAMENTARIAS DE MEDIO PERIODO
 Descenso de los electores



FUENTE: Committee for the Study of the American Electorate.

4. La pérdida de adhesión de los partidos políticos y el empobrecimiento de la vida en su conjunto.

Este factor que tan claro resulta en los años recientes, es casi paradójico en contraste con la historia inicial de los Estados Unidos. Allí hubo partidos políticos bien organizados con mucha anterioridad que en los países europeos en donde sólo se constituyeron en la segunda mitad del Siglo XIX 17/. En cambio, desde que Jorge Washington asumiera la presidencia en 1789, en Estados Unidos hubo un debate político rico y bien estructurado al punto que puede sostenerse que las corrientes "federalista" y "antifederalista" fueron los primeros partidos políticos modernos del mundo 18/.

En la rica polémica que a partir de 1790 mantuvieron Alexander Hamilton y Thomas Jefferson estaban presentes todos los temas sustantivos para el quehacer del Estado: tamaño del gobierno; programas de autoridad pública frente a los sectores más desamparados de la sociedad; proteccionismo o libre cambio en materia de comercio internacional; aislacionismo o activismo, como variables frente a las definiciones de política exterior. Con el correr del tiempo, el pragmatismo desplazó las concepciones articuladas y se verificó el fenómeno que también ha subrayado Maurice Duverger: la organización de los partidos políticos norteamericanos perdió significación nacional y se desplazó hacia los estados de tal manera que "en Estados Unidos más que dos grandes partidos nacionales hay 50 partidos demócratas y 50 partidos republicanos" 19/.

Esta descentralización ciertamente ha tenido que ver con el gradual empobrecimiento de la discusión y la vida política norteamericana. La política es por definición un arte de agregación y centralización de demandas sociales dispersas de tal modo que si los partidos políticos que actúan como eslabones situados entre la sociedad civil y el Estado no cumplen esta tarea, el sistema político no puede disponer apropiadamente de proyectos nacionales.

Por ello en los últimos años se registra en Estados Unidos el fenómeno del surgimiento de los llamados single issue groups. Estos grupos monotemáticos declinan la responsabilidad de proponer un programa nacional de transformaciones y en lugar de ello privilegian una sola causa en la que se concentran. Tal es el caso de los pacifistas, ecologistas, feministas, antinucleares, consumidores, etc. que van cobrando creciente influencia. Y aunque no pueda negarse que cada una de estas causas tienen plena justificación en una sociedad como la norteamericana, se advierte también que el ascenso de estas comporta una fragmentación que en último término es dañina para la coherencia del comportamiento de los poderes públicos.

Estados Unidos padeció durante largas décadas el fenómeno negativo del control de los partidos por las maquinarias y los bosses. Pero luego de la liquidación de estas tendencias no ha logrado,

con las escasas excepciones del caso, reemplazar a estos por una dirección política de estadistas y dirigentes a la altura de los problemas que debe afrontar y resolver la primera potencia del mundo actual.

5. El aumento de la influencia política de las burocracias profesionales.

Ciertamente, esta es una tendencia general en la evolución del Estado capitalista contemporáneo. Pero, ninguna duda cabe tampoco, que ella se encuentra más acentuada en Estados Unidos que en otros lugares 20/.

En parte esto se explica por el tamaño y los recursos que maneja la Administración Central. Se trata de una masa de más de 5 millones de servidores públicos (si se considera el personal civil y militar) que en 1982-83 ejerció un presupuesto de más de 800 mil millones de dólares 21/. En contraste, antes de la gran crisis capitalista en 1929 el total de funcionarios llegaba a 784 mil (1926). A esto se le podría sumar, para tener una dimensión más completa del impacto de los planteles burocráticos en los Estados Unidos, a los 8 y medio millones de funcionarios que se calcula trabajan al servicio de los gobiernos estatales y municipales.

Al peso del número hay que agregar la importancia política de su creciente estabilidad. En Washington están distantes hoy los días en que el presidente Andrew Jackson proclamara la validez del spoil system que habilitaba al partido político que llegaba al poder para reclamar todas las posiciones existentes en la Administración para sus miembros. Ahora, la misma especialización que impone el manejo de las políticas públicas ha ido haciendo imposible que se prescindiera de los equipos técnicos y esto ha dado una gran fuerza política a estos grupos.

El fenómeno del "gobierno permanente" que ya preocupara a F.D. Roosevelt en los años treinta, ha determinado la constitución de variadas burocracias profesionales especializadas 22/. Cada una de ellas reclama para sí el mejor conocimiento de los temas y problemas a su cargo y se arroga el derecho de definir los intereses permanentes de Estados Unidos respecto de dichos temas. En su apoyo cuentan con las ventajas de un largo conocimiento de las políticas anteriores, un acceso privilegiado a la información disponible y la capacidad para emprender nuevos estudios cada vez que sea necesario.

De esta manera, prácticamente en cada ámbito de la actividad estatal norteamericana ha llegado a existir un núcleo burocrático con un alto grado de poder político y con una activa participación en el proceso de definición de las políticas especializadas. Es cierto que estas burocracias profesionales tienen relaciones competitivas entre sí cuando se presentan temas en los que su com

petencia aparece compartida con otros grupos. Pero también lo es que todas comparten en su conjunto una actitud de distanciamiento y, no pocas veces de antagonismo, con las autoridades políticas colocadas por el presidente y el partido en el poder.

La influencia de las doctrinas y concepciones de los núcleos burocráticos que conforman el "gobierno permanente" sobre las decisiones del Ejecutivo es muy elevada, a pesar de los esfuerzos que la dirección política realiza de tiempo en tiempo para expropiarle algunas cuotas de su poder. Con este propósito el presidente Nixon en su primer mandato amplió las atribuciones de la antigua Oficina de Presupuestos, convirtiéndola en la actual Office of Management and Budget (OMB), una de cuyas funciones nuevas fue precisamente la reorganización administrativa de aquellas unidades del sector público de escasa utilidad o productividad. En la misma línea el presidente Carter intentó, también sin éxito, una Reforma Administrativa en 1977 23/ Pero más allá de los esfuerzos de la cúpula política un estudio detallado de la evolución de cualquiera de las políticas especializadas del Estado norteamericano nos mostrará hasta la fecha que la influencia de los administradores de carrera sigue siendo fundamental.

6. Nuevos métodos de presión y participación en las decisiones de los círculos empresariales más influyentes del sector privado.

En materia del ejercicio de las influencias sobre los miembros del Ejecutivo y del Congreso la organización política de Estados Unidos presenta, de nuevo, rasgos singulares. En el interior del sistema se considera que forma parte de las prerrogativas de cada ciudadano realizar presentaciones y demandar la adopción de determinadas políticas frente a los poderes públicos.

En la práctica esto ha originado el nacimiento primero y el desarrollo después del sistema lobbies que encontró regulación institucional en la Lobbing Act de 1946, que es presentado como "un segundo sistema de representación". Esta, junto con reglamentar las actividades de los funcionarios y ejecutivos de estas organizaciones, dejó en manos de las Secretarías permanentes de ambas ramas del Congreso, el registro y control de estas entidades.

Sin embargo, en la década de los setenta el número y los esfuerzos de estos cuerpos creció sustancialmente. Actualmente se considera que existen en Washington entre 12 y 13 mil oficinas de este género lo que hace que prácticamente todas las actividades sociales y económicas de cierta importancia en la nación dispongan de un canal especial para ejercer presión sobre las autoridades del gobierno y del Poder Legislativo 24/.

A ello se suma el hecho de que el trabajo de lobby que inicialmente fuera una actividad profesional independiente que servía a diversos clientes ocasionalmente, ahora haya pasado a ser un "de-

partamento" más en la estructura interna de casi todas las empresas, lo que aumenta la posibilidad de que los intereses mejor organizados influyan preferentemente en las decisiones.

Junto al trabajo profesional de los lobbies hay que considerar la actividad que directamente realizan, cada vez con más frecuencia, los altos círculos empresariales y profesionales. Organizaciones como la Mesa Redonda de Negocios, la Cámara de Comercio y la Asociación Nacional de Industriales, para citar sólo a las más influyentes, hacen que sus principales ejecutivos destinen una parte sustancial de sus esfuerzos a presentar sus puntos de vista sobre miembros del gobierno o del Capitolio, tratando de obtener que las políticas adoptadas y las leyes aprobadas correspondan a sus criterios e intereses 25/. En el Congreso este trabajo de presión se ha visto paradójicamente facilitado por la reforma legislativa de 1975 que descentralizó muchas de las atribuciones de los Comités permanentes de la Cámara de Representantes y del Senado, trasladándolas a los diversos Subcomités en que estos han repartido y especializado su trabajo 26/. Ocurre así que el número de los integrantes de estos cuerpos legislativos unido a la mayor especialización de sus actividades ha acabado simplificando el ejercicio de las influencias de los poderes empresariales en la etapa más temprana del proceso de aprobación de la ley.

En los hechos entonces, los grupos mejor organizados y más influyentes cuentan cada vez con mayores posibilidades para inclinar en su favor la opinión de las autoridades que adoptan las decisiones obligatorias y fijan las políticas en los Estados Unidos.

B. ¿Fuerza o debilidad de la Administración Reagan?

Estos factores de alcance permanente, han tenido una inmensa importancia en la determinación de los márgenes de aplicación del programa republicano. Pero para tener una visión balanceada respecto al desarrollo de las tareas de la actual Administración es preciso considerar también otros factores más inmediatos.

En este sentido es necesario dar una gran importancia a la disparidad existente entre la base social que dió apoyo a Reagan en las elecciones presidenciales de 1980 y los objetivos y contenidos de su programa de gobierno 27/. Un examen de la composición del electorado republicano de 1980 muestra, a la luz de consideraciones básicas de sociología electoral, una alianza e identidad muy débil de éste con las metas que proclamara con mucha fuerza el ex-gobernador de California en sus intervenciones como candidato y permite sostener como válida la hipótesis de que más que un respaldo afirmativo a los puntos de vista de Reagan lo que en buena medida el electorado decidió en 1980 fue sancionar la escasa competencia que atribuían al presidente Carter a quien le negó la reelección.

Esto explica que entre los votantes de Reagan se hallara un 25

por ciento de personas que se confesaban "demócratas"; un 48 por ciento de los trabajadores sindicalizados que desde la Gran Depresión han votado mayoritariamente por el otro partido; un 44 por ciento de los electores menores de 30 años, un sector que también presenta una reticencia constante frente a las propuestas republicanas así como un 52 por ciento de los electores independientes que tampoco habían dado a su partido un respaldo mayoritario desde hacía bastante tiempo 28/.

Cualquiera consideración de los intereses básicos de estos sectores permitía predecir, casi desde antes de la toma de posesión del gobierno republicano, que apenas éste empezara a implementar sus acciones, debía necesariamente "volatilizarse" una buena parte de su base original de respaldo.

Ello ocurrió en el primer año de trabajo de la administración Reagan, precisamente por el efecto negativo para los sectores de menores ingresos de algunas medidas a las que el nuevo Presidente asignó una mayor prioridad: el programa de reducción de gastos sociales, la iniciativa de corte de impuestos y el aumento del presupuesto de defensa. El juego y la interacción de estos tres proyectos afectó rápida y muy severamente a los sectores más pobres y dió la clara apariencia de que el gobierno republicano beneficiaba en exceso a las grandes corporaciones y a los sectores de mayores ingresos. Como acertadamente ha señalado en un editorial crítico, The New Republic:

Ronald Reagan prometió una prosperidad sin costos impulsada por los cortes tributarios, pero en lugar de eso ha producido las más crueles formas de austeridad -la recesión que despoja a los trabajadores de sus salarios y su dignidad y los cortes en el presupuesto gubernamental que privan a la gente más necesitada de la sociedad de sus socorros y aún de su supervivencia. El programa de Reagan se afirma en la convicción de que comprimiendo los recursos de la base de la sociedad y transfiriéndolos hacia la cúpula, habrá un beneficio para el conjunto. Pero la evidencia es que esto no es así ni económica ni políticamente 29/.

Para tener una apreciación exacta del impacto político del primer paquete de medidas sociales de la Administración se puede considerar el realineamiento de fuerzas producida por este en el Congreso y entre las mayorías étnicas. A nivel institucional el presidente Reagan pudo beneficiarse en 1981 de un amplio apoyo en las dos ramas del Capitolio. En el Senado esto no podía llamar la atención, dado que los republicanos habían conseguido una mayoría de 54 asientos contra 46 demócratas al constituirse la 97 Legislatura. Pero en cambio, en la Cámara de Representantes se mantenía una mayoría demócrata en apariencia holgada: 243 votos contra 192. Pese a esto último el presidente Reagan pudo sacar adelante en 1981 sus principales iniciativas legislativas gracias al apoyo de un grupo de aproximadamente 40 legisladores demócratas conservado

res (llamados Boll Weevils), la mayoría sureños, que se asociaron en torno al Conservative Democratic Forum y, con el pretexto de dar expresión dentro del Partido Demócrata a lo que consideraban un viraje moderado del pueblo norteamericano prestaron apoyo a la nueva Administración. Este respaldo permitió a Reagan disponer, durante el primer año de su mandato en el Congreso, de una correlación de fuerzas insospechablemente favorable 30/.

Pero al mismo tiempo, a medida que se fueron haciendo sentir más intensamente los efectos de las medidas económicas del gobierno y la recesión llegó a elevar la cifra de trabajadores desocupados por encima de los 11 millones, en el Movimiento Obrero organizado se hizo mayoritaria la decisión de presentar una oposición activa a los planes gubernamentales. En la segunda mitad de 1981 la AFL-CIO endureció su conducta con una amplia acogida de sus bases en todo el país. Y a esta actitud se sumaron los organismos más representativos de las minorías étnicas: negros y chicanos principalmente.

El nuevo cuadro político se reflejó claramente en las elecciones de medio mandato realizadas en noviembre de 1982 31/. El resultado de éstas fue negativo para los planes de la Administración que no sólo no pudo materializar las optimistas expectativas surgidas en 1980 de completar, dos años más tarde, un bloque mayoritario de respaldo parlamentario a sus programas en ambas cámaras, sino que experimentó retrocesos en términos absolutos. En el Senado, el Partido Republicano pudo conservar la misma diferencia del bienio pasado, pero se advirtió el hecho de que los candidatos demócratas ganaron su reelección con un promedio de 10 puntos de apoyo más que sus colegas republicanos. Más aún, el resultado final en 5 estados fue tan estrecho que el cambio de preferencias de sólo 40 mil electores habría podido darle a los demócratas cinco asientos más y restituirles su mayoría en el Senado durante la 98 Legislatura 32/. Pero el resultado más importante se produjo en la Cámara de Representantes donde los demócratas obtuvieron 26 asientos más, ampliando ahora la diferencia a 269 contra 166 33/.

Así, en el contexto de las fuerzas parlamentarias de la segunda parte de la administración Reagan éste ha perdido toda capacidad para acudir al apoyo de los demócratas conservadores y alterar las proporciones partidarias. De los 40 Boll Weevils, unos 30 alcanzaron su reelección, pero ahora la brecha entre ambos partidos es de 103 votos. Y se debe tener en cuenta también que 13 republicanos moderados (conocidos como Gypsy Moths) que inicialmente actuaron disciplinadamente en respaldo de los programas de Reagan ahora han anunciado su determinación de votar, especialmente en materias económicas y presupuestarias, de acuerdo a sus propias opiniones.

El efecto político de las elecciones de 1982 ha sido que la actual legislatura, iniciada en enero de 1983, presenta una disposición completamente diferente de la anterior en cuanto al trata-

miento que busca dar al gobierno. inmediatamente después de las elecciones, el líder de la mayoría republicana en el Senado, el Senador por Tennessee, Howard Baker se adelantó a manifestar que los resultados producidos obligaban al bloque de senadores republicanos a analizar en forma mas acuciosa todos los proyectos del Ejecutivo antes de prestarles respaldo. Esta situación ha abierto un amplio campo a las especulaciones respecto a la posibilidad de que se produzca un consenso bipartidista para el tratamiento de muchas de las iniciativas que el Presidente someta a la legislatura actual. De hecho esta situación se ha presentado en el manejo que el Congreso ha hecho del presupuesto de Defensa para el periodo fiscal 1983-1984. Las reducciones que el presidente Reagan ha debido aceptar han sido negociadas en conjunto por Baker con el Speaker de la Cámara de Representantes, Thomas O'Neil 34/.

Todos esos factores apuntan en consecuencia, a confirmar que a fines de 1982 el gobierno de Reagan entró en una fase importante de reducción de su apoyo social y parlamentario (algo que por lo demás se confirma en las encuestas sobre popularidad del Presidente), por lo que difícilmente está en condiciones de proponer en 1983 y 1984 cambios muy ambiciosos en el funcionamiento de la sociedad norteamericana. En forma mucho más rápida de la que muchos se imaginaron, Ronald Reagan ha sido empujado por la realidad a ese manejo puntual y de corto plazo que caracterizó a sus predecesores y que él mismo calificó tantas veces, cuando era aún candidato, como contraproducente para los Estados Unidos.

Por eso, se puede afirmar que, la revolución Conservadora que algunos anhelaron y otros temieron en 1980 al menos en este periodo presidencial no tendrá lugar.

C. Los Proyectos Nacionales y las Opciones Políticas en la Elección Presidencial de 1984.

De esta manera, desvanecida en la primera parte de la administración Reagan una expectativa más de reorganización del capitalismo en Estados Unidos, el desafío se traslada a la próxima elección presidencial de noviembre de 1984. Como habitualmente ocurre en la segunda mitad de cualquier Administración de Primer Mandato, a medida que el tiempo va transcurriendo, el predominio de la futura elección presidencial como acontecimiento central del proceso político se va haciendo más evidente. Esto afecta tanto las decisiones del Poder Ejecutivo como las determinaciones del Congreso y a partir de las elecciones legislativas de noviembre de 1982 la preocupación por los precandidatos en ambos partidos, por sus programas y por sus posibilidades ha comenzado a ganar un primer plano.

Por lo mismo en esta sección nos ocuparemos del próximo proceso presidencial atendiendo a dos factores principales, los programas e ideas centrales que se presentarán al electorado norteamericano para tratar de conseguir su apoyo. Para facilitar el trata-

miento distinguiremos la situación en los dos grandes partidos.

1. Las alternativas y programas en el Partido Republicano.

Si bien la posición política que afronta el presidente Ronald Reagan en el plano nacional ha experimentado un progresivo debilitamiento de su base en apoyo, esto no ha afectado para nada su posición como figura central y determinante al interior del Partido Republicano 35/.

Lo anterior se explica tanto por la creciente hegemonía de las tendencias conservadoras al interior de este partido como por los rasgos de liderazgo "carismático" que generalizadamente se reconocen al actual Presidente.

Todos los análisis más agudos sobre la evolución de los partidos políticos norteamericanos subrayan una creciente diferenciación entre ambos en las últimas dos décadas. A medida que se acentúa el impacto de la crisis, el Partido Demócrata se ha ido haciendo más claramente liberal mientras el Republicano ha acentuado su preferencia por las opciones conservadoras 36/.

El predominio del ala más conservadora del partido Republicano arranca de 1964 cuando la convención partidista sepultara las expectativas del último postulante que se auto-proclamó "liberal", Nelson Rockefeller, para elegir como candidato presidencial a una de las figuras de la extrema derecha, el Senador por Arizona, Barry Goldwater. Desde entonces hasta la fecha en todos los encuentros cuatrienales del Partido Republicano el bloque más conservador ha tenido un peso determinante. Y a partir de la agudización de las tendencias económicas y de la política exterior en los años setenta ha pasado de ejercer un control casi estable del partido, que se ha edificado en torno al liderazgo de Ronald Reagan.

De este modo, actualmente en el Partido Republicano casi no hay liberales. En 1980 sólo un 6 por ciento de los militantes de ese partido se reconoció bajo esa denominación. Hoy encontramos sólo en él dos grandes corrientes: un sector ultraconservador y un sector moderado, estando el segundo nítidamente subordinado al control y a la línea política del primero.

Sería erróneo, sin embargo, considerar a la tendencia ultraconservadora como una fuerza estable, coherente y sin fisuras 37/. Se trata más bien de una coalición de diferentes grupos y corrientes diferenciados tanto por sus preocupaciones políticas básicas, como por su implantación regional y por el ámbito de las políticas estatales a las que prestan mayor atención. Por lo mismo, si se quiere trazar un mapa simplificado de esta derecha republicana habría que combinar dos de los niveles de su definición: el político ideológico y el del aporte especializado encaminado hacia la propuesta programática.

En un reciente libro de Burton Y. Pines, Back to Basic the Traditionalist Movement that is Sweeping Grass-Roots America, este ha tratado de caracterizar primero una matriz común de estos sectores que él denomina "el tradicionalismo" para luego distinguir los "estilos" o matices a que esta posición dé lugar. James Nuechterlein en la revista Commentary ha caracterizado esta matriz común de la derecha republicana en los siguientes términos. 38/.

(Tradicionalismo) significa hablando simplemente una revuelta contra los valores liberales modernistas dominantes que se extiende prácticamente a todas las áreas de la vida pública y privada: la economía, la política, la educación, las relaciones familiares, el crimen y el castigo y el mundo intelectual. Significa la defensa de la empresa privada, el predominio del crecimiento sobre la redistribución, el apoyo a la ética en el trabajo y la sospecha hacia los énfasis keynesianos basados en la demanda agregada: es el entusiasmo por los altos niveles académicos, por la preservación del núcleo familiar como norma cultural (implica entre otras cosas el antifeminismo y el repudio de los derechos para los homosexuales). Es la defensa de la ortodoxia religiosa y la oposición tanto al humanismo secular como filosofía como al evangelio religioso entendido como teología. Es el énfasis en una justicia criminal que busque el castigo justo más que la rehabilitación, el respeto por las estructuras de autoridad, disciplina y orden moral; es la creencia en una política exterior firme y en una fuerte defensa nacional, ambas enraizadas en una afirmación patriótica de los propósitos norteamericanos. Implica el reconocimiento de que en una sociedad libre se valorizan más las oportunidades iguales que los resultados iguales. Es el rechazo de los puntos de vista utópicos acerca de la naturaleza humana y un firme escepticismo y temor de los planes gubernamentales que buscan construir, a través de una empresa racional, la buena sociedad.

Ahora bien, al interior de esta compleja cosmovisión caben diferentes posturas políticas, según sea el punto de vista que se privilegie de entre todos estos variados temas. Concretamente en el Partido Republicano se puede diferenciar dentro de las corrientes más conservadoras entre los círculos neoconservadores y la denominada Nueva Derecha.

Los neoconservadores que en 1980 dieran asesoría técnica y con asistencia teórica a la candidatura de Reagan se interesan más directamente en los problemas de la gran política norteamericana cuyo escenario pudieramos situar en el Estado y, más específicamente, en el manejo del gobierno federal. El punto de partida de sus preocupaciones es la filosofía política. Consideran que la visión conservadora sólo podrá imponerse en Estados Unidos si presenta una clara concepción del hombre, de la producción, del mundo, de la sociedad y de la historia. En función de sus ideas sobre estos temas, los neoconservadores se interesan en los proble-

mas centrales de dimensión federal: la economía, la política exterior y la defensa. Mantienen una relación próxima con los principales líderes empresariales de la nación y se caracterizan por sus altas calificaciones intelectuales que les permitan ser parte del establishment académico y mantener un firme control sobre los principales think tanks que actúan vinculados con la Derecha Republicana 39/.

Los grupos de la Nueva Derecha, en cambio, desprecian la esfera de la macro política para concentrarse en el ejercicio de influencia sobre los procesos sociales concretos. Sus temas preferidos están casi siempre vinculados a la vida cotidiana y a la moral política. Les interesa combatir los programas de aborto, la integración racial obligatoria en el transporte escolar, la enmienda de igualdad de derechos para el hombre y la mujer. Son tradicionalistas y tienen un sesgo marcadamente religioso. Les preocupa mucho la utilización de los medios de comunicación. Richard Viguerie, uno de sus principales dirigentes ha desarrollado un conjunto de nuevas técnicas de difusión de ideas mediante envíos postales preparados por una computadora, pero con apariencia de comunicación personal mientras Jerry Falwell, el pastor protestante que organizara la Moral Majority ha utilizado las emisiones de televisión con tanta habilidad que ha dado lugar a lo que un analista ha llamado "una Iglesia electrónica". Pero, por encima de todo el trabajo fundamental de la Nueva Derecha se orienta al desarrollo de grupos y comunidades de base, capaces de defender la tradición y reinstaurar los valores de un patriotismo norteamericano.

La suma de organizaciones y grupos que hacen parte de estas dos vertientes del ala derecha republicana -los neoconservadores y la Nueva Derecha- es muy grande e incluye a numerosos círculos especializados. Es importante subrayar que en el periodo de ascenso político de Reagan todos estos grupos actuaron coordinadamente y tuvieron una gran capacidad para complementar esfuerzos electorales. Sin embargo, una vez que se produjo la victoria republicana de 1980 entraron en rápidas disputas y fricciones respecto de cuál de ellas debía desempeñar un rol más importante en el nuevo gobierno y acerca de cuál encarnaba con mayor pureza el ideario conservador.

De este modo, los núcleos de la derecha radical, y particularmente los de la Nueva Derecha, en lugar de constituirse en una fuerza animadora de la Administración asumieron una política de exigencias y fiscalización que intentaba llevar a Reagan a una aplicación "pura" de todos sus puntos de vista y le exigía el virtual desplazamiento de los sectores republicanos moderados, uno de los equipos burocráticos más profesionales.

En la medida que el Presidente no pudo satisfacer estas demandas ha tenido que enfrentar una serie de críticas y reparos provenientes de estos grupos. Irving Kristol, considerado el principal

organizador del círculo neoconservador ha caracterizado esta tendencia como la "autodestrucción de los republicanos" advirtiendo que de proseguir tal situación las perspectivas políticas que podrían presentarse a la actual Administración en 1984 serían desastrosas 40/. A pesar de ello en enero de 1983 tres de los principales líderes de la Nueva Derecha: Howard Phillips quien dirige el Conservative Caucus, Richard Viguerie, editor de la revista Conservative Digest y Paul Weyrichi, presidente del Committee for the Survival of a Free Congress, se unieron en Washington para reclamar "rápidos y amplios cambios en la Administración" y para expresar su preocupación por "una verdadera estampida hacia la izquierda" que creían advertir en las últimas acciones de la Casa Blanca 41/. Un mes más tarde cuando se reunió, también en la capital, la Conferencia anual de la organización Conservative Political Action que históricamente ha prestado un gran apoyo a Ronald Reagan también se pudieron apreciar críticas hacia la posición negociadora que, como resultado de los cambios del electorado en noviembre pasado, estaba buscando el gobierno 42/.

Pero a pesar de este ascendente criticismo de los grupos situados más a la derecha en el Partido Republicano estos carecen actualmente de canales de expresión política. Por separado, y aún formando un cierto bloque no están en condiciones de controlar el Partido Republicano. Mas aún, sus propias bases siguen considerando a Reagan como el dirigente de mayor estatura nacional que los sectores de derecha han producido en las últimas décadas (pese a las críticas de la Conferencia de Acción Política Conservadora en 88 por ciento de sus delegados manifestó el deseo de que Reagan fuera candidato a la reelección en 1984 43/.

De esta manera, por su capacidad para ejercer el liderazgo y provocar una unificación de casi todos los grupos y sectores que integran el Partido Republicano, el presidente Reagan sigue desempeñando en su interior un papel decisivo y su disposición a buscar un segundo mandato es una auténtica clave para determinar los escenarios y proyectos que al avanzar el proceso de la elección presidencial van a confrontarse al interior del Partido Republicano.

Muchos recuerdan que en vísperas de su nominación como candidato, en julio de 1980, Reagan tomó un compromiso con los dirigentes de su partido de no buscar la reelección de 1984 como una manera de ofrecer garantías a quienes se mostraban preocupados por el hecho de que sería el presidente más anciano de toda la historia de los Estados Unidos. Con el correr del tiempo este acuerdo se diluyó modificado por las nuevas realidades. Todos los sectores republicanos sin excepción declararon en los primeros meses de 1983 que el mejor abanderado del Partido en la próxima elección presidencial sería el actual presidente. Más todavía, todos los posibles precandidatos republicanos expresaron también que no aceptarían pelear una nominación en contra del Presidente y buscaron mostrarse lo más próximos y leales posibles ante la posibili-

dad de capitalizar el apoyo de los reaganites en caso de que este decidiera finalmente no postularse.

Todas las cartas de triunfo interno republicano quedaron así en las manos de Ronald Reagan. Por eso, desde noviembre de 1982, algunos de sus mas antiguos colaboradores empezaron a diseñar una estrategia y un programa para buscar la reelección. Reagan se mantuvo primero al margen de esos esfuerzos sin expresar ni un rechazo ni una aceptación de la propuesta que, cada vez con más insistencia, le hicieron sus partidarios. En el círculo de sus asesores políticos se consideró que el tiempo trabajaba en favor de ellos y que no debía existir prisa en tomar una decisión. Por eso el tiempo de la determinación final fue ubicado entre septiembre y octubre de 1983 de tal manera de dar oportunidad a su equipo político para montar, la campaña para los caucus y elecciones primarias que tendrán lugar a partir de febrero de 1984 44/.

Entre tanto el Presidente se ha visto encajonado entre dos opciones para intentar un fortalecimiento de su posición. De una parte hay quienes al interior de la Casa Blanca (como James Baker III Jefe de su Staff de operaciones y políticas) sugieren que el mejor camino que pueden seguir hacia el futuro es asumir directamente una postura moderada que aproxime al Presidente al centro político siguiendo las pautas de actuación que Ronald Reagan empleara en sus años de Gobernador del Estado de California. Andrew Glass ha llegado a recomendarle utilizar como modelo el comportamiento de Dwight Eisenhower en su segundo mandato: "amistoso, paciente, cauteloso, preparado para navegar según sople el viento" 45/. Otros de sus colaboradores, por el contrario, piensan que se debería evitar a toda costa un enfrentamiento interno que pudiera llegar a ser abierto con los grupos conservadores más activos ideológicamente que tan decisivos fueron en el ascenso político de Reagan. Estos asesores proponen un segundo camino: retomar con audacia las banderas del pensamiento conservador y plantear abiertamente las iniciativas más "revolucionarias" de este, asumiendo que un choque con el Congreso sería inevitable pero que se podría responsabilizar a este de la obstrucción a las iniciativas presidenciales.

Frente a estas dos alternativas nítidas el presidente Reagan ha escogido ya en los últimos meses un tercer camino, intermedio, que puede no entusiasmar a muchos de sus partidarios pero que probablemente ayudará a mantener unido al Partido Republicano. Dentro de esta línea ha negociado con los líderes del Congreso la reducción de sus programas de defensa originales y ha buscado una alternativa política al desmesurado desfinanciamiento del presupuesto federal del año 1983-1984.

Pero si el Partido Republicano aparece condicionado por las decisiones que el presidente Reagan adopte, este a su vez parece estar igualmente determinado en sus posibilidades por el comportamiento de la economía norteamericana en los meses venideros.

El Consejo de Asesores Económicos de la Casa Blanca primero y el Secretario del Tesoro Donald Reagan más tarde han ponderado la importancia política de las perspectivas de la economía norteamericana de sostener una recuperación importante en el segundo semestre de 1983 y en 1984. Se podría sostener que en una medida decisiva la suerte final de Reagan estará subordinada al cumplimiento de esta predicción. El Presidente ha declarado a varios de sus colaboradores más inmediatos que se ha decidido a competir en la medida que cree que sus opciones están claramente cimentadas, pues no le gustaría ser derrotado como Carter o Ford en la búsqueda de un segundo mandato. Reagan muestra cuidado por su imagen histórica y siente que su gestión presidencial ha actuado como un inmenso catalizador de la sociedad norteamericana puesto que, a su juicio, ha tenido la virtud de situar definitivamente a su partido dentro de un horizonte conservador, cumpliendo la misma misión que 50 años antes F.D. Roosevelt desempeñara al hacer del Partido Demócrata una fuerza liberal.

Los indicadores económicos desempeñarán pues, como nunca, un papel decisivo en el resultado del proceso presidencial de 1984. De registrarse una tendencia recesiva o una reactivación con problemas el bajo índice de popularidad presidencial difícilmente se evitará. Pero además existiría un impacto psicológico que Reagan desearía a cualquier precio evitar; el Partido Republicano aparecería confirmando, por los resultados de una gestión poco exitosa, su antigua imagen de partido defensor de los privilegios y sin compasión hacia los pobres, que lo acompaña desde la Gran Depresión de 1929. Por ello, la suerte de los republicanos y de Reagan, quizás para un horizonte más amplio que el de noviembre de 1984, se está decidiendo en el comportamiento de los indicadores productivos, de las tasas de desocupación y del nivel de financiamiento del presupuesto federal de los meses venideros.

Todo lo anterior permite concluir que el mejor escenario posible para los republicanos sería el cumplimiento de aquellas condiciones que llevaron finalmente al Presidente a decidir su ingreso en la próxima contienda electoral. De no acontecer así los republicanos deberán hacer frente en el futuro a una contienda interna muy áspera y desgastante, sin contar con una figura política atractiva y sin tener tampoco programas atractivos para lograr una convocatoria amplia.

En la alternativa que manejan los republicanos de trabajar por la reelección del presidente Reagan parece clara también la determinación para buscar el cargo junto al Vicepresidente George Bush. Ciertamente Bush ha sido un buen complemento del titular de la Casa Blanca. Es un dirigente más moderado y con menos perfiles ideológicos que Reagan. También es muy diferente su trayectoria política que le ha permitido desempeñarse en todos los principales escenarios del poder político norteamericano: destacado miembro del Congreso, Embajador en Naciones Unidas y Representante diplomático en China, Director de la Agencia Central de Inteligencia y Pre

sidente del Comité Nacional Republicano.

La presencia de Bush como Vicepresidente en 1980 reflejó tanto una apreciación por sus aptitudes y experiencia políticas como un deseo de equilibrar con un republicano más tradicional una candidatura tan próxima al estilo de la Nueva Derecha como la que Reagan planteara. Pero, teniendo todo esto en cuenta, hay que considerar también que en estos años George Bush ha sido uno de los más estrechos y leales colaboradores de Reagan y que ha seguido las orientaciones del Presidente, aún en aquellos temas que no concuerdan con sus puntos de vista anteriores. Esto ha ido creando una corriente de confianza e identificación entre ambos que ciertamente ha servido para reafirmar sus propias expectativas de llegar a tener el apoyo presidencial en el futuro. Simultáneamente, hay que tener en cuenta que Reagan ha ido reacomodando íntimamente sus posiciones hasta un punto en que todas las afirmaciones de una "revolución conservadora" han ido quedando de lado. Más bien se advierte un interés por consolidar ciertos logros y tendencias y es en ese terreno en que creemos que se registra ahora una mayor similitud entre lo que Reagan y Bush quieren hacer en la Casa Blanca si los republicanos ganaran las elecciones de noviembre de 1984.

Para identificar sus prioridades se torna preciso hacer una consideración relativa al "éxito" que ha tenido el Presidente en conseguir muchas de las cosas que se propuso como objetivos iniciales. Como ha sostenido hace poco Dick Kirschten 46/.

En la mitad de su mandato el presidente Reagan puede exhibir muchas realizaciones audaces. Al recortar bruscamente los impuestos él ha proyectado una fría sombra sobre los gastos federales futuros. Sus colaboradores han aliviado con ansias a la comunidad de negocios de las regulaciones que restringían su conducta. Se han cambiado responsabilidades hacia los estados al mismo tiempo que se prodigaban recursos para legitimar la función de la Defensa Nacional.

Esto significa que cualquiera que sea su desenlace la administración Reagan proyectará sobre el gobierno que se inicia en enero de 1985 una serie de condicionantes que, aún existiendo la voluntad política más resuelta para cambiarlas serán difíciles de modificar. En este contexto una plataforma republicana encabezada por Reagan apuntará a consolidar estas tendencias afines a lo que pudiera considerarse una "gran estrategia", existente detrás de la actual Plataforma Republicana. Entre estas prioridades figura, en primer término, una revalidación de los proyectos de reindustrialización, ahora con énfasis mucho más claro en la brecha de creatividad tecnológica que Estados Unidos debe cerrar en la segunda mitad de los ochenta, como un requisito para mantener su condición de super potencia y de cabeza del bloque capitalista. No son pocos los que creen que en un segundo cuatrienio esto resultaría más fácil de intentar para Reagan y Bush, puesto que ha-

cia 1986 se hallaría cumplido el programa extraordinario de defensa iniciado en 1981. El gasto militar ya habría llegado sobre la barrera de 7 por ciento del PNB considerada como apropiada (7.2 por ciento de acuerdo a las proyecciones del Departamento de Defensa) y sería así posible prestar más atención a los desafíos del desarrollo industrial. Hay que tener en cuenta que esta nueva prioridad fue vigorosamente subrayada por el presidente Reagan en su Discurso sobre el estado de la Unión de enero de 1983, cuando sostuvo que se empeñaría en encarar los problemas tecnológicos del desarrollo con un "espíritu pionero" 47/.

Ahora estoy concentrado principalmente en los problemas planteados por el futuro. Casi en cada hogar o sitio de trabajo de Estados Unidos vemos razones actualmente para una gran esperanza- el primer florecimiento de milagros de creación humana en alta tecnología, un terreno iniciado y aún liderado por nuestro país. Para muchos de nosotros las computadoras, las placas de silicio (silicon Chips), el nuevo procesamiento de informaciones, la cibernética y todas las otras innovaciones que caracterizan el despertar de una edad de alta tecnología son tan desconcertantes como el trabajo de los motores de combustión deben haberlo sido para nuestros antepasados cuando el primer modelo "T" se deslizó por las principales calles de los Estados Unidos.

En segundo término, en un próximo mandato los programas de defensa seguirían teniendo una alta prioridad: sólo que se encaminarían a mantener la posición de superioridad que se espera lograr en los niveles estratégico, táctico y convencional de la guerra moderna. En ese momento se trataría para Estados Unidos de conservar la posición de paridad militar con la URSS ya lograda, lo cual impondría menos presiones a la Administración de las que el desarrollo de los nuevos sistemas de armamento (Weapon Systems) ha representado en los años recientes.

Una tercera área de prioridades de un nuevo programa que buscará continuar las actuales tareas sería una profundización del llamado "nuevo federalismo", es decir una descentralización hacia los estados y municipios de muchos de los programas sociales de educación, salud, vivienda y seguridad social, que a partir del surgimiento del Welfare State ha estado manejando el gobierno federal. Esta, que constituye una vieja preocupación de todos los sectores republicanos que se vincula con raíces tan antiguas en la historia norteamericana como el pensamiento Jeffersoniano ha encontrado bastantes dificultades en su fase actual de implementación. Pero aún con estas limitaciones ha servido para descubrir la potencialidad de participación ciudadana y de reactivación de la vida local que un impulso mayor de estos programas podría desarrollar.

Estas ideas centrales no encontrarían, por otra parte, ninguna resistencia entre los diversos sectores del Partido Republicano y

podrían constituir la base para la elaboración de la próxima plataforma partidaria. Con todo, podrían registrarse una variable eventual para el caso de que no existiera una reactivación económica efectiva y el índice de la popularidad de Reagan no apareciera muy favorable a la época de la convención partidaria. Nos referimos a lo que Nuechterlein denomina un plan para "un Estado de Seguridad Económica" 48/ y que constituye un tipo de plataforma apropiada para candidatos más moderados (del estilo de Howard Baker, Robert Dole o Robert Packwood).

Ciertamente que en 1984 se registrara un fracaso de Reagan en la búsqueda de la reelección, cualquiera de estas figuras Baker, Packwood o Dole—además de Bush y Jack Kemp—estarían en condiciones de buscar con diversos matices el liderazgo político republicano. En esa hipótesis, probablemente crecerían los espacios para una opción de reacomodo del programa y la búsqueda de una diferenciación del Partido frente al estilo y contenido del gobierno de Reagan en estos años. En este escenario eventual podría abrirse un camino, un tipo de proyecto que intentara conciliar los objetivos políticos inmediatos de los sectores conservadores con un programa económico de muy diversa orientación. En dicha perspectiva resulta interesante la propuesta hecha por Kevi Phillips en su libro Post Conservative America: People, Politics, and Ideology in Time of Crisis 49/. Este autor, es un analista conservador que ganó gran fama a finales de los sesenta cuando en un libro anterior, predijo la posibilidad de que en Estados Unidos se produjera un viraje más o menos permanente que cambiara el control mayoritario del Partido Demócrata por una hegemonía republicana, en función del impacto de la crisis capitalista y de una revalorización de ciertos objetivos conservadores que él consideraba parte consustancial del proyecto norteamericano de sociedad 50/.

Ahora, en cambio, expresando bien el sentimiento de desencanto que algunos republicanos tienen frente a lo que consideran un mal desempeño de la administración Reagan, cree que esta oportunidad republicana ha pasado y que hacia adelante se debe trabajar más bien para una recuperación del partido dentro de nuevos esquemas entre los que él incluye su propuesta de trabajar en la construcción de un "Estado de seguridad económica". En el análisis que ya hemos citado de James Nuechterlein estas ideas se encuentran bien resumidas en los siguientes términos: 51/.

El fracaso de las propuestas de la economía del lado de la oferta llevarán a renovadas presiones para una intervención en gran escala del gobierno en la economía. Lo que probablemente veremos es alguna forma de planificación central bajo auspicios y manejo conjunto del gobierno y la comunidad de negocios. Esta será menos liberal que corporativa dentro de un diseño que Phillips conceptúa como la 'opción' John Connally". El foco de esta política estará en la reindustrialización, en el crecimiento económico y en la seguridad, algo dentro de las líneas del primer New Deal.

Semejante 'Estado de seguridad económica' ofrece la mejor oportunidad para que los círculos conservadores de los grandes negocios establezcan un trato con la Derecha populista. Las fuerzas de la Nueva Derecha con su preocupación primaria en los hechos que expresen un anti elitismo cultural y social pueden coexistir con cualquier conjunto de arreglos económicos que provean estabilidad y seguridad. Sin compromisos profundos con el pensamiento de Adam Smith y el mercado libre y convencidos que los modelos económicos prevalecientes han sido erosionados por la estagflación de los años setenta ellos podían ser completamente llevados a ese especie de estatismo corporativo europeo que él llega a visualizar en el horizonte norteamericano.

Es muy posible discutir la viabilidad de esta opción en algún momento futuro del Partido Republicano y de hecho el planteamiento de Phillips ha levantado ya una oleada de críticas. Sin embargo, lo que no se puede dejar de considerar es que si en 1984 el electorado no mostrara aprobación por los programas y la línea que ha impulsado el presidente Reagan, el Partido Republicano tendría delante suyo la difícil alternativa de buscar un continuismo poco atractivo o pasar a diseñar un programa económico y social de una racionalidad diferente por mucho que esta no aparezca en el momento actual muy nítido.

En pocas palabras, para bien o para mal, el porvenir inmediato del Partido Republicano está directamente y en primer término asociado a la figura de Ronald Reagan y al tipo de relación que éste vaya teniendo con el pueblo norteamericano. A este respecto se registra una enorme paradoja: el presidente Reagan se ha convertido en una figura política que ha perdido parte de su fuerza inicial precisamente porque ha realizado exitosamente muchas de las metas y objetivos de su programa. Esta es, en definitiva la gran debilidad del nuevo pensamiento conservador cuando trabaja por realizar su ideario dentro de los marcos de la democracia liberal. Sus plataformas programáticas no integran los intereses de la mayoría de las sociedades por lo que al cumplirse pueden acabar debilitando a quien las realiza.

2. Las alternativas y programas del Partido Demócrata.

Afirmar que hay estabilidad en el proceso político norteamericano en materia de grandes objetivos, estilos y orientaciones ideológicas no debiera convertirse en una razón para restar atención a un fenómeno complementario: el carácter muy cambiante de las tendencias políticas de corto plazo. Del mismo modo que en Estados Unidos los grandes valores y las orientaciones fundamentales presentan una gran permanencia se debe advertir el carácter inestable de los factores políticos coyunturales. Con mucha frecuencia los acontecimientos nuevos repercuten con sorprendente brusquedad en el cuadro político norteamericano y provocan ascensos o caídas espectaculares en los índices de popularidad de determinados dirigentes o cambios muy significativos en el grado de

respaldo que la opinión pública presta a las políticas del gobierno en ejercicio 52/.

El recuerdo de un ejemplo muy reciente de la pasada campaña presidencial sirve para ilustrar claramente esta tendencia: entre octubre de 1979 y fines de enero de 1980 el índice de popularidad del Presidente James Carter subió de 24.5 a 51.2 por ciento como consecuencia de las crisis internacionales provocadas por el episodio de los rehenes norteamericanos en la Embajada de Teherán y por el ingreso de fuerzas militares soviéticas en Afganistán. Hasta el momento mismo en que se presentaron estas crisis todos los factores político-electorales favorecían al senador Edward Kennedy, quien casi doblaba al titular de la Casa Blanca apenas tres meses antes del inicio de las elecciones primarias. En cambio, al aprovechar los nuevos acontecimientos, el presidente Carter levantó una oleada de nacionalismo patriótico y de sentimientos antisoviéticos que supo capitalizar muy bien en su favor. Las reacciones públicas contribuyeron entonces a que las visiones liberales perdieran legitimidad en la medida en que estos fueron responsabilizados de tener una actitud blanda frente a la Unión Soviética y de ser culpables del retroceso internacional de los Estados Unidos. El efecto electoral del clima provocado por los sucesos de Irán y Afganistán permitió a Carter ganar holgadamente las elecciones primarias iniciales y asegurar en forma temprana la nominación demócrata. El senador Kennedy, por su parte, sufrió inesperadamente la mayor derrota política de su carrera puesto que vió perdidas sus opciones de triunfo en la Convención Nacional del Partido Demócrata, cuya composición aparecía determinada por los porcentajes que los postulantes habían obtenido en las primarias puesto que los delegados estaban obligados a respetar las preferencias de los electores en base a una norma partidaria interna conocida como "regla del delegado fiel" 53/.

Sin embargo, cuando se efectuó la Convención Demócrata en Nueva York, en agosto de 1980, las tendencias políticas habían cambiado nuevamente en forma total. Los efectos emotivos de las crisis internacionales se habían esfumado y en lugar de ello se juzgaba a Carter por su incapacidad para obtener la liberación de los rehenes en Irán y sacar a los soviéticos de Kabul. El índice de popularidad del Presidente había descendido a estas alturas a 23 por ciento y los principales dirigentes demócratas volvían a estar convencidos que el candidato más apropiado para enfrentar a Ronald Reagan era el Senador por Massachusetts. La Convención Nacional se convirtió entonces en el escenario de un dramático estira y afloja para presionar a los dirigentes del Comando de Carter para que aceptaran una derogación de la "regla del delegado fiel", lo que finalmente no se obtuvo. El senador Kennedy emocionó y movilizó al partido en un vibrante discurso de clausura considerado por muchos observadores como el mejor que ha hecho en su carrera política, pero no pudo obtener la nominación. Carter llegó entonces a las elecciones después de una campaña tambaleante y defensiva y perdió frente a Reagan por una diferencia de casi 9

millones de votos.

Hemos hecho este recuento porque creemos que entrega algunas lecciones sobre la tendencia a la modificación de los porcentajes de apoyo que los dirigentes políticos van recibiendo en Estados Unidos, que conviene tener en cuenta para no hacer afirmaciones absolutas cuando se intenta analizar algunos elementos de lo que será el proceso político en 1984.

Con estas consideraciones a la vista se puede señalar que si las elecciones presidenciales se hubieran realizado en el primer trimestre de 1983, habría que tener en cuenta que las encuestas Gallup de comienzos de ese año otorgaban al precandidato demócrata Walter Mondale 12 puntos de ventaja sobre el presidente Reagan. Para agosto del mismo año, en cambio, Reagan se había recuperado como consecuencia del repunte de la economía y estaba dos puntos arriba de Mondale o de Glenn. En cambio lo que parece constituir en forma estable parte de las perspectivas grises del Partido Republicano en relación a las elecciones de 1984 es el hecho de que en la renovación parcial del Senado, de los 33 asientos que serán renovados 19 corresponderán a Senadores Republicanos en ejercicio y sólo 14 a demócratas. Esta será una situación exactamente inversa a la que se presentó en noviembre de 1982 cuando 20 posiciones demócratas y sólo 13 republicanas estuvieron en juego.

De este modo, si la situación política de entonces se mantuviera hasta noviembre del año próximo, se podría razonablemente esperar que en enero de 1985 hubiera nuevamente en Washington una mayoría demócrata en ambas ramas del Capitolio. Obviamente para el futuro de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina así como para la determinación de los temas de la agenda y el poder de negociación de la región este sería un escenario completamente diferente del actual, respecto del cual se debiera trabajar oportunamente, especialmente si se tiene en cuenta que es en 1983 y en la primera mitad de 1984 cuando se realiza en Estados Unidos el proceso de discusión sobre lo que debería ser el contenido de una nueva política exterior en sus dimensiones económicas y políticas, y se redefine el quehacer norteamericano frente a nuestro continente.

Ahora bien, en un cuadro como el actual, en que existe la casi certeza de una elección disputada y estrecha, no puede resultar extraño que exista en el partido demócrata una competencia cada vez más activa por la nominación partidaria entre los diversos precandidatos. El retiro de la contienda presidencial del Senador Edward Kennedy, anunciado en noviembre de 1982, no sólo sacó de la competencia electoral a uno de los postulantes más fuertes, si no que contribuyó a generar mayores expectativas entre los que si guen buscando la nominación, todos los cuales estiman que tendrán un apoyo preferente de sus adherentes 54/.

El listado de postulantes demócratas incluye en un primer cír-

culo a Walter Mondale y a los senadores John Glenn de Ohio, Gary Hart de Colorado y Alan Cranston de California, en tanto que dentro de un segundo círculo se encuentran, el Senador por Carolina del Sur, Ernest Hollings, el Senador por Arkansas, Dale Bumpers y el Ex-Gobernador de Florida durante dos periodos, Reubin Askew.

Debido al carácter muy eventual de la opción de estos últimos y al hecho de que carecen prácticamente de orientaciones programáticas claras hasta la fecha, concentraremos nuestro análisis en los postulantes mayores.

Es frecuente encontrar en los estudios recientes sobre el Partido Demócrata una búsqueda de similitudes con elecciones presidenciales anteriores. En este sentido (y siempre a condición de que las actuales tendencias se mantengan), el cuadro político de 1984 puede asemejarse al que se registró en 1976, cuando un presidente Republicano con un apoyo no muy alto de la opinión pública debió hacer frente a un Partido Demócrata crecido en sus expectativas y en su voluntad de poder. Hay que hacer notar que las dos recientes reuniones nacionales del Partido Demócrata realizadas en Filadelfia en julio de 1982 y en Boston en abril de 1983 han mostrado a un partido agresivo, dispuesto a pasar a la ofensiva en el ejuiciamiento de los resultados de las políticas de la administración Reagan (especialmente en el terreno de la Política Económica) y cuyos dirigentes están convencidos que lograrán recuperar los "bolsones" de apoyo electoral en el sindicalismo organizado, las minorías étnicas y los grupos de jóvenes y de personas de menores ingresos que se les escaparon en 1980.

Así, de la misma manera que en el Partido Republicano predominó la discreción y un rápido reconocimiento del "mejor derecho" para Reagan, entre los demócratas se advirtió desde principios de 1983 un trabajo público y abierto dentro de un contexto de gran movilidad y competitividad de sus precandidatos. A lo largo de todo el país hubo actividad electoral, los principales postulantes abrieron oficinas para sus comandos centrales en Washington y se empezaron a constituir los grupos de expertos que primero deberán asistir a los precandidatos en las primarias y más tarde constituirán las task forces que se ocupen de preparar la nueva plataforma programática partidista. Esta actividad se proyecta también en un abierto trabajo de terreno en los Estados de Iowa y New Hampshire en donde se inician los caucuses y las elecciones primarias, (fijadas para el 27 de febrero y 8 de marzo de 1984, respectivamente).

El principal problema político que afronta la cúpula del Partido Demócrata es "sintonizar" el estado de ánimo del Partido con el del electorado. Las reuniones partidarias recientes han mostrado que se mantiene internamente la hegemonía de las posturas liberales. Entre tanto, en las elecciones parlamentarias de 1978 y 1980 las principales figuras liberales del Senado fueron derrotadas al buscar la reelección (en dos años 8 senadores destacados

de esta corriente perdieron sus bancas: McIntyre en New Hampshire, Clark en Iowa, Haskell en Colorado y Hathaway en Maine en 1978; McGovern en South Dakota, Church en Idaho, Bayh en Indiana y Nelson en Wisconsin en 1980 55/. Estas derrotas restaron casi toda su fuerza a la corriente liberal en el Congreso al punto que algunos analistas llegaron a proclamar que se aproximaba una declinación definitiva del liberalismo norteamericano. Esta sensación se reforzó con el triunfo de Reagan y no se disipó en absoluto con los resultados de las elecciones parlamentarias de 1982 que si bien mostraron un deterioro conservador no registraron una recuperación del ala liberal sino un claro predominio de las posiciones moderadas.

Así, el Partido Demócrata es hoy día más liberal que la opinión pública norteamericana, por lo que existe conciencia que debe hacerse un ajuste que permita al Partido tener un candidato que responda a las dos "sensibilidades" predominantes en el electorado: una orientación centrista y una ausencia de lazos demasiado estrechos con el establishment. Y este ajuste resulta muy difícil de lograr.

Al dar comienzo la disputa por la nominación en el Partido Demócrata la mejor posición de Mondale era un hecho que no se discute. Sondeos de opinión pública hechos en febrero de 1983 le asignaban un respaldo de 48 por ciento contra 21 por ciento de Glenn y 11 por ciento de Hart entre los integrantes del Partido. Sin embargo, este factor que constituía su fuerza y que le permitía estimar que en condiciones normales debía amarrar la nominación, era visto por los integrantes de su comando como el mayor peligro que enfrentan, pues pueden provocar la unión de todos los demás postulantes para tratar de debilitarlos, repitiendo el cuadro que en las elecciones de 1972 arruinó a Edmund Muskie, a quien un año antes de la elección se consideraba como el candidato seguro, al punto que muchos llegaban a hablar del "Presidente Muskie". No obstante, como se recuerda, la coalición de sus adversarios internos lo debilitó a tal punto que fue sepultado en las elecciones primarias iniciales y entonces emergió lateralmente la postulación progresista de George MacGovern 56/. Este tipo de apreciaciones han sido plenamente confirmadas en pocos meses al registrarse un significativo ascenso de Glenn, que en encuestas de julio de 1983 aparecía con casi el mismo porcentaje que Mondale, al mismo tiempo que se advertía una presencia política mucho más agresiva de Cranston.

En cualquier caso los actuales precandidatos demócratas con mayor opción exhiben mejores antecedentes que los contendientes en las elecciones pasadas en el partido. Mondale tiene sólidas credenciales como un ex-senador con influencia en el Capitolio y por haber sido un Vicepresidente de la República más respetado que el propio titular de la Casa Blanca, con buen registro en sus contactos con estadistas extranjeros y con amplio conocimiento de todos los sectores de la nación 57/. Glenn, a quien se ha descrito como

"un Eisenhower demócrata", cuenta con la aureola de su pasado como cosmonauta, con una buena trayectoria en el Senado, exhibe una línea establemente moderada y ha mostrado vitalidad electoral para sobreponerse en su Estado a fuertes coaliciones de intereses que trataron de derrotarlo. Hart tiene el atractivo de su juventud (45), gran coherencia intelectual y bastante experiencia política a partir de su desempeño como Director Nacional de la campaña presidencial de McGovern en 1972. Finalmente Cranston tiene una larga experiencia política, nítidas y confiables credenciales como liberal y un gran conocimiento de los asuntos internacionales.

En cuanto a las opciones programáticas los cuatro principales precandidatos originarán plataformas cuya ubicación será bastante clara: Mondale, dentro de la línea liberal tradicional, Cranston en una perspectiva liberal avanzada que intenta agrupar izquierda del Partido, Glenn con un proyecto moderado y Hart buscando medir por primera vez el respaldo popular del nuevo proyecto neoliberal.

El ex Vicepresidente Mondale, por su formación y trayectoria se inscribe en el prototipo del liberalismo de raíz Rooseveltiana. Funda sus opciones en el respaldo del movimiento obrero organizado y de los cuadros permanentes más ligados al Partido. Hasta la fecha no ha logrado elaborar un proyecto político completo que le permita pasar de la crítica al reaganomics, a una plataforma positiva, aunque ha efectuado una defensa del Estado de bienestar y de la existencia de programas sociales racionalizados, ha reivindicado la función directiva del gobierno en el manejo de la economía y ha señalado que restablecerá en la Casa Blanca una actitud compasiva frente a los sectores menos afortunados de la sociedad.

Una buena aproximación a algunas de las banderas principales que podría levantar Mondale en una próxima campaña se puede desprender de los programas e ideas que se han planteado entre los congresistas liberales de la "vieja guardia" en el último tiempo. La persistente creencia de este sector de que sólo puede combatirse la crisis y reactivarse la economía con un instrumental de corte keynesiano, los ha llevado a plantear una propuesta económica concentrada en tres esfuerzos principales:

1. un programa nacional de obras públicas.
2. Un programa especial para crear nuevos trabajos, particularmente en el llamado frostbelt que abarca los estados del Este y el Medio Oeste en donde se ha producido el principal cierre de fábricas y reducción de empleos a raíz de la relocalización industrial que ha llevado numerosas plantas productivas a los estados del Sur y del Oeste, el llamado sunbelt.
3. Un programa especial para el mejoramiento de las grandes

ciudades que permitiría afianzar la antigua identidad entre el Partido Demócrata y los núcleos urbanos más pobres.

Gari Hart, entre tanto, basa sus expectativas de ascenso político en un énfasis por un programa renovado y en un sólido manejo de la organización electoral 58/. En cuanto a lo primero puede señalarse que el hecho más novedoso dentro de la política norteamericana de comienzos de este decenio ha sido el surgimiento de un grupo de dirigentes demócratas jóvenes que proponen abandonar la matriz liberal "estatista" de los años treinta reemplazándola por "un nuevo liberalismo". Esta corriente neoliberal tiene sus principales exponentes en el Senador Hart y en sus colegas Bill Bradley de Nueva Jersey y Paul Tsongas de Massachussetts; este último publicó en 1981 un libro manifiesto de las posiciones económicas y sociales de esta nueva corriente titulado, The road from here: 59/, junto a ellos están los congresistas Timothy Wirth de Colorado y Richard Gephardt de Missouri. El neoliberalismo recoge aquella parte de la crítica conservadora que descalifica la intervención excesiva del estado en la economía y en las actividades sociales. Proclama un individualismo humanizado y se caracteriza por una gran sofisticación en el manejo y preocupación por los temas del cambio científico y tecnológico.

Esto puede permitir a Hart presentar, en el Partido Demócrata un programa de gobierno más completo que puede ser visto como el gérmen de un nuevo proyecto nacional 60/. Las ideas principales de su propuesta han sido adelantadas en los proyectos legislativos presentados por los representantes Wirth y Gerphardt. Entre las ideas-fuerzas de este planteamiento neoliberal figuran:

1. una alta prioridad para los esfuerzos de reindustrialización entendido como un desafío que no sólo exige la modernización de las plantas productivas sino, sobre todo, una fuerte inversión en programas de reentrenamiento de la mano de obra y en subsidios federales para la educación que reflejen una preocupación por el "capital humano" (una de las ideas más popularizadas por los neoliberales es que todo norteamericano que complete el ciclo educativo debe estar capacitado para manejar una computadora);
2. la propuesta de constitución de un fondo especial para el avance de la ciencia y la tecnología de Estados Unidos con una especial preocupación por los programas de investigación básica;
3. el impulso a un programa nacional de reparación de la infraestructura; en opinión de los neoliberales muchas de las dificultades que enfrenta la economía norteamericana así como la pérdida de competitividad de sus productos industriales se explican por el envejecimiento y deterioro de la red de autopistas y carreteras, por la insuficiencia de los puentes y de los puertos y por el agotamiento de los sistemas

de agua potable. Para contrarrestar estas carencias plantean la realización de un programa integrado de renovación de la infraestructura que tenga una alta prioridad federal;

4. la puesta en marcha de un programa especial para elevar la productividad de la economía norteamericana y asegurar una mejor presencia de sus productos en los mercados mundiales.

Por su parte John Glenn se mueve con el pragmatismo propio del enfoque liberal atenuado 61/. En la definición de su programa ha insistido en la necesidad de reorganizar los programas del presupuesto de Defensa dentro de una línea de estímulo selectivo hacia sistemas de armamento eficaces y no demasiado costosos; ha defendido la reorganización de los programas sociales de educación, sa lud y vivienda con gran preocupación en nuevos esfuerzos educativos que sitúen eficazmente a Estados Unidos en una nueva era post industrial y tecnológica; ha defendido una reorientación de las políticas económicas para ampliar el espacio de la iniciativa individual aunque sin pronunciarse por el retiro total de la función directiva del Estado.

En cuanto a la candidatura del Senador por California, Alan Cranston, que ha ido articulando cada vez más claramente a los sectores conocidos como la "izquierda demócrata", esta se ha caracterizado por un ascenso relativamente importante que ha acabado por situarlo como el tercer hombre en la carrera demócrata, sa cando ventajas sobre Hart, pero todavía bastante distante de Mondale y Glenn. Cranston inicialmente levantó una plataforma casi monotemática, en torno a los problemas del desarme y a la necesidad de una restricción en la carrera armamentista. A partir de allí, sin embargo, ha mostrado una gran capacidad para convencer a sectores significativos de la nación de que el problema de la guerra o la paz no es un issue, sino la definición esencial de la cual depende la existencia misma de la civilización norteamericana.

Desde el segundo trimestre de 1983 Cranston ha podido extender su propuesta al ámbito económico insistiendo en la importancia de la reindustrialización, desde una perspectiva de afianzar en Estados Unidos la existencia de "industrias con chimeneas" que, a su juicio, son las únicas que garantizan la autonomía y propiedad de Estados Unidos a mediano y largo plazo. Igualmente ha conquistado una cierta audiencia al ser el único precandidato demócrata que se ha atrevido a enjuiciar seriamente la política de la administración Reagan en Centroamérica. Después de una gira en que se en trevisto con los cuatro presidentes de los países del Grupo Contá dora en agosto de 1983 el Senador Cranston llamó en Washington a dar un respaldo a esta propuesta de paz y expresó un vivo interés por los asuntos latinoamericanos que se hallan bien fundados en la sólida asesoría que está recibiendo de especialistas como Mark Schneider, durante largos años el principal asesor del senador Edward Kennedy en Asuntos Latinoamericanos.

En síntesis: una revisión de las ideas adelantadas hasta ahora por los postulantes demócratas muestra que con la excepción de las muy discutidas recomendaciones de los partidarios del nuevo liberalismo se aprecian pocas diferencias con lo que fue la plataforma partidaria del gobierno de 1980. Hay escasos temas nuevos y, entre estos, se advierte un cierto consenso por prestar atención a los desafíos de la nueva edad tecnológica que proyecta en Estados Unidos la entrada en la tercera revolución industrial. Las diferencias entre los precandidatos son por ahora más de estilo y trayectoria que programáticas.

El proceso político que concluirá en la elección presidencial de 1984 está recién comenzado y se podrían esperar numerosas iniciativas e ideas nuevas. Sin embargo, la exploración de los proyectos y proposiciones adelantadas por los principales dirigentes de ambos partidos refuerzan casi inevitablemente una intuición de que tampoco en 1984 Estados Unidos resolverá el dilema pendiente de aprobar y poner en marcha un nuevo proyecto nacional que, en teoría al menos, parece cada vez más impostergable. Por el contrario, todo parece indicar que el debate y las alternativas serán tan pobres y desalentadoras como en 1980.

Notas

- 1/ Un desarrollo particularizado sobre este tema puede hallarse en el libro América Latina y la crisis de hegemonía norteamericana, Maira, Luis, Edit. DESCO, Lima, Perú, 1982.
- 2/ En el encuadramiento histórico de la administración Roosevelt nos hemos servido del completo y excelente trabajo de Schlesinger Arthur, La Era de Roosevelt, Tres tomos, Edit. UTEHA, México, 1970.
- 3/ Sobre el surgimiento y la crisis del Estado de bienestar en Estados Unidos puede verse Los límites de la legitimidad, Wolfe Alan, Edit. Siglo XXI, México, 1980. y El Estado y la crisis en el capitalismo norteamericano, O'Connor, James, Edit. Periferia, Buenos Aires, 1974.
- 4/ Esta idea de que esta prolongada etapa de bonanza de la economía capitalista en Estados Unidos era un fenómeno excepcional y pasajero estuvo en la base del famoso informe de la Comisión Trilateral sobre la crisis de la democracia. V. The Crisis of Democracy, Huntington S., Crozier M., y Watanuki J., The New York University Press, 1975. Una síntesis de las conclusiones en español se puede ver en Cuadernos Semestrales Estados Unidos, CIDE, México, 1977, Núm 2-3, dedicado al tema La Comisión Trilateral y la Coordinación de Políticas del Mundo Capitalista.
- 5/ V. "La política económica del gobierno republicano: contenidos obstáculos y perspectivas", Bouzas, Roberto en Cuadernos Semestrales de Estados Unidos, dedicado al tema La Administración Reagan y los Límites de la Hegemonía Norteamericana.
- 6/ V. The Impeachment Report, The New America Library Inc. New York, 1974.
- 7/ Una buena síntesis del significado y de las ideas centrales del nuevo pensamiento conservador se puede hallar en: The Neoconservatives: The men who are changing America's politics, Simon and Schuster, New York, 1979; The American Commonwealth, Kristol Irving y Glazer Nathan, eds. Basic Books, New York, 1976 y Thunder on the Right: The New Right and the Politics of Resentment por Crawford Alan, Pantheon Books, New York, 1980. Para una aplicación de estas ideas a la plataforma del actual gobierno se puede consultar: The United States in the 1980's, Duignan Peter y Rabushka Alvin eds, Hoover's Institute Press, California, 1980 y Mandate for Leadership, The Heritage Foundation, Washington, 1980. Una primera revisión crítica del cumplimiento del Programa Republicano se encuentra en: Mandate for Leadership: The first year, The Heritage Foundation, Washington, 1982.

- 8/ V. American Politics: The promise of disharmony, Huntington Samuel, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1981.
- 9/ El terreno en que este bipartisan approach tuvo mayor aplicación fue la política exterior. Virtualmente desde que el Senador Arthur Vandenberg, Presidente Republicano del Comité de Relaciones Exteriores se integrara en 1945 a las negociaciones de la terminación de la Segunda Guerra Mundial y de la creación de la ONU hasta la escalada de la guerra de Vietnam en la Administración Johnson en Estados Unidos ambos partidos sustentaron un esquema único y continuo en el manejo de la política exterior.
- 10/ V. discurso de posesión de Ronald Reagan el 20 de enero de 1981 en Cuadernos Semestrales Estados Unidos, CIDE, México, Núm. 9, 1981.
- 11/ Los aspectos principales de la plataforma del Partido Republicano, 1981-1985 fueron publicados en Cuadernos Semestrales de Estados Unidos, México, Núm. 8 (Política Económica), 1980 y Núm. 9 (Política Exterior), 1981.
- 12/ Estos recuentos se hacían incluso en textos sobre el sistema político norteamericano destinados a servir como manuales escolares. V. por ejemplo Unite States: Government and Politics, Yinger Ion Anthony y Zaharopoulos George, Chandler Publishing Co., Scranton Penn, 1969.
- 13/ V. The politics of power: A critical introduction to american government, Katznelson Ira y Kesselman Mark, Harcourt, Brace, Jovanovich Inc., New York, 1979, 2a. Edic.
- 14/ V. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana (EU:P L), Vol. 5 núm 12, diciembre, 1982, CIDE, México.
- 15/ V. EU:PL, Vol. 1, núm. 12, diciembre de 1976, CIDE, México.
- 16/ V. EU:PL, Vol. 2, núm 5, mayo de 1977, CIDE, México.
- 17/ V. "Los partidos políticos en Estados Unidos" Hofstadter Richard, en Historia comparada de Estados Unidos, Woodward R. Van, Edi. Letras, México 1972.
- 18/ Un buen tratamiento de estas primeras corrientes ideológicas de la política norteamericana se puede ver en el libro Les Etats Unis, Tunc André, Libraire generale de droit et jurisprudence, París, 1973, 3a. Edic.
- 19/ V. Instituciones Políticas y derecho constitucional. Duverger Maurice, Edit. Ariel, Madrid 1972.

- 20/ Para un agudo análisis de las claves del proceso de toma de decisiones en Estados Unidos hecho desde la perspectiva y los intereses de América Latina se puede consultar el trabajo de Rico, Carlos "Impacto de la 'crisis de consenso' sobre la toma de decisiones de política exterior en Estados Unidos", Cuadernos Semestrales de Estados Unidos, núm 10, CIDE, México, 1981.
- 21/ De acuerdo a los datos contenidos en The Economic Report of the President, 1983, tabla B-73, GPO, 1983, Washington el total de ingresos autorizados en el presupuesto 82-83 es de 805.2 billones de dólares; los ingresos públicos asegurados, 597.5 billones y el déficit fiscal estimado para el ejercicio, 207.7 billones.
- 22/ El estudio del proceso de toma de decisiones tiene una larga tradición en el área de la política exterior diplomática. Una revisión crítica de este proceso se puede hallar en varios de los estudios contenidos en los siete volúmenes del Murphy Report de 1975. Es interesante anotar que en los últimos años el estudio se ha extendido al campo de la política económica internacional. Al respecto se puede ver: The Making of United States International Economic Policy, Cohen, Stephen, Praeger Publishers, New York, 1981, 2a. Edic. y US International Economics Policy in Action, Cohen, Stephen, Praeger Publishers, New York, 1982.
- 23/ V. EU: PL Vol. 2 Núm 6, Junio de 1977, CIDE, México.
- 24/ V. EU: PL, Vol. 2 Núm 11, Noviembre de 1978, CIDE, México.
- 25/ V. The American Establishment, Silk, Leonard y Silk, Mark, Basic Books New York, 1980.
- 26/ Se puede ver una útil ordenación del tema en el libro de Ladd, Everett C. Jr. y Hadley, Charles D, Transformations of the American Party System, W.W. Norton & Co. New York, 1975.
- 27/ V. "La Administración 'Reagan los primeros cien días", Maira, Luis, en revista de Ciencias Sociales, Iztapalapa, No. 4, México, 1981.
- 28/ V. EU: PL, Vol. 5 No. 12, diciembre de 1980, CIDE, México.
- 29/ V. "A. first draft for 84", The New Republic, marzo 31, 1982.
- 30/ V. EU: PL, Vol. 6 No. 1, julio de 1981, CIDE, México.
- 31/ V. "The U.S. Elections: Trimming the sails", Time, noviembre 15, 1982.
- 32/ Los Estados en que se registró este margen tan estrecho fue

ron: Virginia, Missouri, Rhode Island, Vermont y Nevada.

- 33/ V. EU: PL, Vol. 7 No. 12, diciembre de 1982, CIDE, México.
- 34/ V. "Democrats in Control", Cohen, Richard, en National Journal, Enero 22, 1983.
- 35/ V. "Half Time for Reagan", Kirschten Dick, National Journal, enero 1, 1983.
- 36/ Una propuesta metodológica para el análisis de la Derecha Radical norteamericana se puede encontrar en "La Influencia (cresciente) del pensamiento de La Nueva Derecha Norteamericana en América Latina", Maira Luis, en Revista Mexicana de Sociología, Edic. Extraordinaria, 1981.
- 37/ V. Back to Basics: The Traditional Movement that is sweeping Grass Roots America, Morrow publishers, New York, 1981.
- 38/ V. "The Republican Future", Nuechterlein James, Commentary, enero 1983.
- 39/ Para una buena descripción de los think tanks conservadores se puede consultar la nota de María Isabel Son "Los centros de pensamiento y las publicaciones conservadoras en Estados Unidos", Cuadernos Semestrales de Estados Unidos. No. 9. CIDE, México, 1981.
- 40/ V. "The self destruction of the republicans", Kristol Irving, The Wall Street Journal, mayo 13, 1982.
- 41/ V. "Some Conservatives Shop for a New Face", Peterson Bill, The Washington Post, Febrero 4, 1983, pág. A2 y The New York Times, enero 19, 1983, pág. 9.
- 42/ V. "Conservative Activist Vent their Unease", Peterson Bill, Washington Post, febrero 20, 1983, pág. A5,.
- 43/ Ibid.
- 44/ V. "If Reagan Chooses not to run again the GOP Battle could be a Bloody one" Kirschtein Dick, National Journal, marzo 19, 1983.
- 45/ V. "Reagan's Political Options", Glass Andrew J., The New Leader, noviembre 15, 1982.
- 46/ V. National Journal, marzo 19, 1983, Kirschten Dick, Artículo citado.
- 47/ V. "Reagan's State of the Union Address", en Congessional

- Quarterly Weekly Report, Vol. 41, No. 4, Enero 29, 1983.
- 48/ Nuechterlein James, Artículo citado.
- 49/ V. Post-Conservative America: People, Politics, and Ideology in a Time of Crisis, Phillips Kevin, Random House, New York, 1981.
- 50/ V. The Emerging Republican Majority, Phillips Kevin, Anchor Books, New York, 1970.
- 51/ Nuechterlein J. artículo citado.
- 52/ V. EU: PL., Vol. 5 No. 3, marzo 1980 CIDE, México.
- 53/ V. EU: PL, Vol. 5 No. 9, septiembre de 1980, CIDE, México.
- 54/ V. The Baron Report, diciembre 6, 1982 y "The Democrats After Ted", Kondracke Morton, The New Republic, Diciembre 27 de 1981.
- 55/ V. EU: PL, Vol. 3 No. 2, Diciembre de 1978 y Vol. No. 12 diciembre de 1980, CIDE, México.
- 56/ V. "Mondale Running Hard to Avoid the Ghost of 'President Muskie'," Brother David, The Washington Post, febrero 20, 1983, pág. A2.
- 57/ V. The Baron Report, Enero 31, 1983, "Starting Over", Totenberg Nina, Parade, agosto 30, 1981 y "Mondale on Mondale", The New Republic, abril 4, de 1983.
- 58/ V. "For Gary Hart, the swiftest of the Dark Horses, Organization is the Key," Bonafede Dom, National Journal, marzo 12, 1983.
- 59/ V. The Road from here: Liberalism and Realities in the 1980's, Tsongas Paul, Knopf Alfred, New York, 1981.
- 60/ V. Bonafede op. cit. y Tsongas, op. cit.
- 61/ V. The Baron Report, noviembre 22, 1982.

EL SISTEMA POLITICO NORTEAMERICANO Y ALGUNOS DE SUS MECANISMOS DE DECISION

Tomás Peñaloza Webb *

Introducción

En este ensayo se pretende hacer un bosquejo del sistema político norteamericano, para contar con un esquema que nos permita entender cómo se toman las decisiones políticas en ese país.

Las limitaciones para lograr lo anterior, son enormes: las hay de conocimiento, de capacidad para hacerlas congruentes en un esquema generalizado y finalmente las limitaciones del tiempo.

Por lo tanto, lo único que se pretende, es hacer una descripción general sobre la manera en que está organizado el proceso de toma de decisiones del gobierno norteamericano.

Para lograr ésto se requiere tomar las variables más importantes del sistema político norteamericano y darles congruencia a través de un esquema integral.

Sólo en esta medida, el título del ensayo refleja el texto. Es to es, si podemos crear un esquema que nos permita entender la política norteamericana, empezaremos a entender los mecanismos que generan sus decisiones.

De acuerdo a los estudios elaborados por los especialistas, adoptaremos criterios a saber:

- 1.- La política norteamericana se examinará como un sistema. La ventaja de este enfoque es que los componentes que la integran se analizarán como partes de un todo, y se enfatizará su relación e interrelación. La desventaja es que algunas variables se pierden o subestiman. Sin embargo, cuando se requiere crear un modelo o esquema de un sistema tan complejo no se pueden incluir todas las variables, se pretende obtener claridad y congruencia y el precio que se pa

* Banca SERFIN

ga es el de minimizar algunas variables.

En este caso, nos limitamos a incluir solamente las más obvias y a nuestro juicio más importantes.

- 2.- Aunado a este enfoque sistemático, hemos decidido, en base a los mismos criterios, destacar las de origen económico y político.

A manera de conclusión, vamos intentar describir un modelo del sistema político norteamericano, una radiografía de los instrumentos internos en la toma de decisiones que, por el alto grado de desarrollo económico, político y social alcanzado por ese país, trasciende la mayoría de las ocasiones sus fronteras aunque es una extensión de su política interna y/o del consecuente juego de intereses que se mueven en su escenario. Aparentemente desfasados del tema tratado en esta ponencia se presenta el estudio de tres casos en los que podemos observar la estructura y funcionamiento del sistema político norteamericano a través de la interrelación de intereses encuadrados en los diferentes niveles o subsistemas del gobierno y por otra destacar la importancia en el conocimiento de los mecanismos de toma de decisiones que aunque soberanas, afectan, en este caso, la economía mexicana, dependiente en alto grado de la del vecino país del Norte.

El Sistema Político Norteamericano

A. El Contexto Teórico

Todo sistema tiene una función, un sistema político tiene la función de tomar decisiones autoritativas para asignar ventajas y desventajas de una sociedad.

Ahora bien, esta función a su vez está integrada por cuatro subfunciones.

- La representación de intereses.
- La iniciación de reglas.
- La aplicación de reglas.
- La interpretación de reglas.

En el sistema político norteamericano, existe una fuerte tendencia hacia la especialización en la que diferentes unidades del sistema político se especializan en diferentes subproductos.

El sistema político está a su vez integrado por subsistemas. Los más importantes, son el subsistema presidencial, el legislativo, el burocrático y el judicial.

En general, existe congruencia entre los subsistemas y las subfunciones. El subsistema legislativo, se caracteriza por la iniciación de reglas; el subsistema burocrático por la aplicación de reglas; el judicial por la interpretación de ellas, el subsistema

presidencial, está involucrado en las tres funciones. La representación de intereses se lleva a cabo en todos los subsistemas y, sobre todo, entre ellos a través de canales oficiales y no oficiales.

Ahora bien, el sistema político recibe de su medio ambiente una serie de insumos y genera productos. Los insumos son de tres tipos: demandas, apoyos y expectativas. Los productos son todas las decisiones del sistema para asignar ventajas y desventajas en la sociedad.

Finalmente, cabe señalar que el intercambio de insumos y productos entre las unidades del sistema político, constituye el proceso por el cual los insumos que fluyen hacia el sistema se convierten en decisiones ó productos. Este proceso constituye la política.

B. El Contexto Humano

El sistema político está inmerso en la sociedad a la que afecta y es a su vez afectado.

La cultura política de una nación, se refiere a las actitudes básicas y orientaciones de un pueblo hacia su sistema político. La cultura política condiciona y da forma a los insumos que fluyen de la sociedad al sistema político: apoyo, expectativas y demandas.

El nivel y la naturaleza del apoyo que la nación norteamericana tiene por su sistema político es elevadísimo. Los estudios demuestran que un 85 por ciento de los ciudadanos norteamericanos se sienten orgullosos de sus instituciones políticas. Asimismo, existe una correlación entre nivel de educación e ingresos con el apoyo otorgado al sistema y a la sensación que un individuo tiene sobre su influencia de éste. Incluso, los ciudadanos negros que tienden a un menor nivel de apoyo que los blancos, tienen un nivel muy alto, por encima del promedio de los países occidentales. Existe además una correlación entre apoyo al sistema y la edad, los más inconformes son generalmente los jóvenes y las minorías de escaso nivel socio-económico.

Las expectativas de la cultura política norteamericana, tienen que ver con el comportamiento de los funcionarios públicos y con las políticas que el sistema debe apoyar.

Asimismo, la cultura política en los Estados Unidos afecta las demandas en dos formas: primero, limita las áreas en las que es posible plantearlas, segunda, la legitimización de los canales para hacerlas.

Finalmente, cabe señalar que existe un carácter nacional (no una conciencia nacional) en los Estados Unidos. Producto no de

circunstancias históricas, sino fundamentalmente de un objetivo e interés comunes de la mayoría del pueblo norteamericano lo que resulta en actitudes generales que parafraseando la sociología Weberiana, así serían heredadas o adquiridas.

Así el carácter nacional de ese país, tiene las siguientes actitudes.

1. Una competitividad para obtener un status.
2. Un énfasis en valores religiosos. La membresía en grupos religiosos organizados es altísima, más que en la mayoría de los pueblos europeos. Los norteamericanos viven con el legado puritano-calvinista que enfatiza la fé y el trabajo como elementos para que el hombre trace su propio destino.
3. Pragmatismo. El americano ve con una enorme suspicacia a la autoridad y prefiere recurrir a su sentido de pragmatismo.
4. Un optimismo sobre su país y en el futuro del mismo. Una reciente encuesta mostró que el 87 por ciento de los americanos piensan que sus hijos van a vivir mejor que ellos.
5. Los norteamericanos padecen un complejo chauvinista. Esto es, sienten, y muchas veces exageradamente, que lo americano es el modelo a seguir por el resto del mundo.

C. El Contexto Legal, la Constitución

Veamos ahora someramente los principales elementos que definen el contexto legal del sistema político norteamericano.

El contexto legal, lo integra la Constitución y la estructura federal que dimana de la misma.

La constitución norteamericana, establece un gobierno y prescribe sus instituciones y sus procedimientos. El constitucionalismo, implica un gobierno limitado -ésto es, limita los procedimientos que debe seguir del gobierno al tomar sus decisiones y el tipo de decisiones que no puede tomar-. "La misión y el objeto de la Constitución es dar forma y fijar los límites de la actividad gubernamental".

Los hombres que redactaron la Constitución de los Estados Unidos, estaban muy divididos en sus puntos de vista, ya que representaban a muy diversos intereses. Por ende produjeron un documento corto (La Constitución de los Estados Unidos, tiene siete artículos y menos de treinta enmiendas) y negociado. Esto ha producido que existan varias interpretaciones de algunas de las partes claras de la constitución. Esto significa que en gran medida las ventajas y desventajas que asigna la Constitución sean decididas no por la Constitución, sino por decisiones tomadas por el sistema político.

La Constitución pretende lograr un equilibrio entre la necesidad que tiene la sociedad de contar con un orden y autoridad y la

necesidad de los individuos de reafirmar su libertad.

La característica central del sistema político que emerge de la Constitución es una estructura federal.

El federalismo norteamericano, sin embargo, ha evolucionado. De ser una estructura en la que coexistían gobiernos separados cada uno con su esfera de actividades, ha pasado a ser un conjunto de gobiernos compartiendo actividades. Incluso, ha habido una marcada tendencia a incrementar la actividad del gobierno federal en actividades que originalmente eran del exclusivo dominio de los gobiernos estatales. Como ejemplo, se pueden citar la política exterior, la monetaria y la crediticia.

La importancia y el papel de los gobiernos estatales en el sistema político norteamericano, se puede apreciar mejor si los visualizamos como parte del medio ambiente del sistema político central. Esto es, los estados de California, Texas y Nuevo México, tienen una influencia sobre el proceso de toma de decisiones del gobierno federal, pero no participan directamente en este proceso. Así los gobiernos estatales no forman un subsistema del sistema político central, sino parte del medio ambiente de éste. Los estados no tienen nungun poder para impedir, gravar o controlar de ninguna manera el funcionamiento de las leyes promulgadas por el gobierno de la nación.

Finalmente, vale la pena señalar que en 1913, el historiador norteamericano Charles Beard publicó su famoso libro Una interpretación Económica de la Constitución, en el que argumenta que a los autores de la Constitución los movió principalmente su propio interés económico. Este original enfoque ayuda a explicar un número importante de los artículos de la Constitución.

Los Subsistemas

Ahora analizaremos brevemente los principales elementos de los subsistemas del sistema político norteamericano.

A. El Subsistema Presidencial

Aunque no es un sistema Presidencialista, la presidencia, que incluye al Presidente y a un círculo de asesores más cercanos, es el vertice del sistema político norteamericano, todos los flujos políticos fluyen hacia y de la Casa Blanca.

El Presidente resuelve conflictos, genera apoyos y crea legitimidad. De ahí que sea tan importante en la asignación de ventajas y desventajas que hace el sistema.

La estructura del subsistema presidencial, consta de los siguientes elementos:

El Presidente, el Grupo de Asesores más cercanos al Presidente, el personal de la Casa Blanca, la Oficina del Presupuesto, el Congreso de Asesores Económicos, el Consejo Nacional de Seguridad, la Vice-presidencia, el Gabinete y Comisiones Presidenciales.

Estos elementos que integran la estructura de este subsistema, no determinan el proceso de toma de decisiones. Este proceso depende de la forma en que cada Presidente moldea la estructura presidencial, lo que en nuestro país se conoce como el estilo personal de gobierno.

Por ejemplo la presidencia de Eisenhower, se caracterizó por la descentralización del poder y la búsqueda de la armonía. Así Eisenhower gustaba de estructuras preferentemente ordenadas, en las que pudiera delegar una gran parte de sus funciones.

La presidencia de Kennedy, se caracterizó por una concentración de poder en la figura del Presidente y una estructura presidencial, en la que él se involucraba en casi todos los niveles del proceso de toma de decisiones. Lo mismo puede decirse de la actual administración republicana.

La presidencia de Johnson, revirtió la estructura que había impuesto y volvió más al modelo formal de ortodoxo de Eisenhower.

El presidente Carter delegó muchas funciones en un reducido grupo de asesores jóvenes que llegaron a dominarse "Los muchachos del Presidente". Por cierto, en los casi 200 años que tiene la Unión Americana ha habido 38 Presidentes, de éstos solamente 7 provinieron de familias de escasos recursos. De todos los Presidentes nunca ha habido uno de color, un judío, uno nacido en el extranjero y solamente un católico. 30 de los Presidentes cuentan con ancestros británicos que llegaron a los Estados Unidos antes de la independencia de este país. 5 de los Presidentes cuentan con ancestros alemanes y holandeses que llegaron a los Estados Unidos en el Siglo XVIII, y uno de origen irlandés pero solamente tercera generación norteamericana.

Como es sabido, el Presidente no se elige por voto popular directo, sino a través de un Colegio Electoral. Por la forma en que están distribuidos los votos en esta Institución, existen 9 estados críticos para la elección de cualquier Presidente. Los elementos que tiene en común estos estados es que cuentan con una población heterogénea, con un enorme grado de organización y altamente industrializados.

Podríamos concluir diciendo que el sistema de la Presidencia tiene como función básica, el ejercicio del poder y el liderazgo. En este sentido, toma parte en las 4 subfunciones del sistema político y provee la fuerza y la dirección del sistema político americano. La Presidencia puede ejercer este liderazgo efectivo, ya que cuenta con el poder suficiente y la estructura institucional para proveer de la información, asesoría y control se requiere.

Las limitaciones que la Constitución impone a la Presidencia, aunque limitan el poder del Presidente, no eliminan la capacidad con que cuenta para lograr sus objetivos, especialmente en la formulación de la política exterior, donde el poder ejecutivo juega un papel determinante. Cuando entra en conflicto con el poder legislativo respecto a una ley o asignación presupuestal le es reservado el derecho de voto.

B. El Subsistema Legislativo

La naturaleza representativa del subsistema legislativo, ha hecho que éste tenga como característica distintiva, el conflicto. Cada miembro del Congreso es electo por el área geográfica que él representa, y en los 435 Distritos que integran la Cámara baja y los 50 Estados de los que provienen los Senadores se encuentran todos los intereses y peculiaridades de la Unión Americana. La tremenda variedad de intereses y preocupaciones presentes en los Estados Unidos, están representados en el Congreso, de ahí que generalmente cualquier decisión a tomarse en este Organó, resulte en conflicto.

La función primaria del Congreso, es el de iniciar reglas y tiene dos funciones secundarias, que son representar intereses y aplicar las reglas.

A pesar de que todos los intereses de los Estados Unidos, convergen en el Congreso, los representantes no son un reflejo de esa población que representan. En un estudio publicado en 1977 se demostraba que el 90 por ciento de los representantes tienen grados universitarios, mientras que este promedio en la población es sólo de 20 por ciento, asimismo se mostró que el 60 por ciento de los legisladores provenían de familias de profesionistas (la mayoría de ellos abogados) y solamente el 7 por ciento provenían de familias de obreros. A pesar de que las mujeres representan la mayoría de la población, solamente hay una mujer en el Senado y 11 en la Cámara Baja. Respecto a las minorías tenemos que aunque los negros representan el 10 por ciento de la población, solamente hay uno en el Congreso y 6 en la Cámara de representantes. Asimismo, los católicos y los judíos, no están representados en proporción al monto de su población.

En general, se puede decir que el núcleo del Congreso, es el sistema de Comités que lo integra. Generalmente las Cámaras se reúnen para sancionar las conclusiones de esos Comités.

En general, se puede decir que los representantes votan de acuerdo con su filiación partidista, un estudio elaborado en 1969, señaló que los representantes demócratas votaban de acuerdo a su partido, el 67 por ciento de las veces mientras que los republicanos lo hacían el 74 por ciento de las veces.

Sin embargo, es muy importante en el funcionamiento del subsis

tema legislativo el diferenciar la clientela legal de un representante, en el que se incluye a toda la población de su Estado ó Distrito, de la clientela real que incluye solamente a esos grupos y personas cuyos intereses él promueve activamente, mejor conocidos como grupos de presión.

Por lo anterior, la negociación dada la naturaleza del Congreso y de los múltiples intereses ahí representados, es el proceso más importante que se lleva a cabo en el subsistema. Aunque cabe señalar que el poder de negociación no está distribuido equitativamente y que generalmente la experiencia, la especialización y la membresía en los Comités, determinaba el peso de un representante.

Los clásicos del derecho Constitucional americano afirmaban que "el poder legislativo no sólo era foro de la nación, sino vigilante del gobierno amén de hacer leyes, moldear la opinión pública y supervisar la administración".

C. El Subsistema Burocrático

La función principal del subsistema burocrático, es la de aplicar las reglas; proceso político que significa hacer decisiones discrecionales para asignar ventajas y desventajas. La burocracia está sujeta a muchas presiones y debe tomar decisiones reales en cuyo proceso están ayudando a crear políticas.

La burocracia no se puede considerar un sistema unido e íntegro, como el presidencial ó legislativo. Todos los diferentes sectores de la burocracia, aplican reglas, pero aplican diferentes reglas, ésto es que cada una tiene su área de responsabilidad. Por esta razón las Secretarías de Estado y Agencias del Gobierno Federal, se consideran subsistemas separados.

La estructura de la burocracia del Gobierno Norteamericano, está integrada por Departamentos Ejecutivos (12); Comisiones reguladoras (9); Agencias independientes y Corporaciones Gubernamentales.

La burocracia está regida por el Sistema del Servicio Civil de Carrera creado en 1883. El ingreso se hace a través de un examen comparativo y los ascensos se hacen en base a un sistema de méritos. Este sistema genera burócratas permanentes que funcionan como profesionales de carrera.

A pesar de lo anterior, existen nombramientos políticos. Aproximadamente 500 puestos del Sistema Presidencial son designaciones del Presidente y éstos a su vez nombran alrededor de 700 funcionarios. Estos 1,200 nombramientos políticos están exentos del Sistema de Servicio Civil.

Una encuesta llevada a cabo acerca de la burocracia norteamerica

cana demostró que está integrada por profesionales con un elevado grado de educación. El 15 por ciento cuenta con grados doctorales, el 28 por ciento con maestrías y el 14 por ciento con títulos de abogados. Asimismo, se comprobó que comparados con ejecutivos de la iniciativa privada en niveles similares, los miembros de la burocracia estaban mejor preparados académicamente. Además la equiparación de salarios entre la iniciativa privada y el sector público ha sido un obstáculo a la corrupción.

La burocracia se caracteriza por jugar un papel muy importante en la toma de decisiones.

Las fuerzas que actúan sobre la burocracia son principalmente las siguientes.

El presidente, los nombramientos políticos, los miembros del Congreso y los Grupos de interés. Este cúmulo de presiones sobre la burocracia, hace que ésta se sienta vulnerable y que trate de actuar en forma que le minimice las posibilidades de una controversia pública.

Si como decíamos líneas arriba, al hablar del subsistema legislativo, en éste se manifiesta con más crudeza la lucha de intereses y una variedad y multiplicidad de negociaciones, en el aparato burocrático de la administración Federal se dá este conflicto con no menos intensidad, provocando que sea este subsistema otro campo favorito de los grupos de interés y presión que actúan en el sistema político norteamericano. La oposición entre Departamentos, agencias y Comisiones aunque sistemática no es permanente y las alianzas son pasajeras en función de los intereses o asuntos que se manejen o estén sujetos a controversia.

D. El Subsistema Judicial

La función del subsistema judicial, es el de interpretar las reglas. El subsistema judicial federal, tiene el poder para interpretar la Constitución y todos los Estatutos federales para determinar si las acciones de los funcionarios gubernamentales, federales, estatales y locales ó individuos particulares están en conformidad con ello.

Este sistema cuenta con el llamado poder judicial de revisión, que significa, el poder declarar las acciones de las otras ramas ó niveles del gobierno inconstitucional y por lo tanto nulas.

Dada la ambigüedad de la Constitución de los Estados Unidos, es importante contar con un mecanismo para interpretar las reglas y ésta es la función del subsistema judicial. Cumpliendo con ésta función el subsistema judicial, legitimiza los actos de los otros subsistemas del sistema político nacional, resuelve los conflictos y genera apoyo para el sistema político.

La Suprema Corte está expresamente instituída en la Constitución mientras todos los demás tribunales deben su existencia a las leyes del Congreso, de ahí su importancia. Muchos teóricos de la materia han afirmado que la Suprema Corte no es un Tribunal de derecho común que trate de las cuestiones de derecho privado... Es primordialmente una Institución política "en cuya custodia está el destino de nuestra Nación".

La primera decisión que debe tomar la Suprema Corte, es si atiende ó no el caso. Generalmente la Suprema Corte recibe cerca de 2,000 casos al año y solamente acepta estudiar un 10 por ciento. El criterio que normalmente se sigue para aceptar o rechazar un caso, es el grado en el que el caso estudiado suscite temas fundamentales que se estudien más allá del asunto. El segundo criterio, tiene que ver con aquellos casos en los que diferentes juzgados de apelaciones han adoptado decisiones conflictivas.

Cada decisión adoptada por la Suprema Corte, tiene que ir con su justificación. Para mantener la legitimidad de estas decisiones, la Suprema Corte ha tenido que aplicar un cierto número de reglas de interpretación de la Constitución. Sin embargo, estas reglas de interpretación son en lo particular muy flexibles y prometen que los jueces mantengan un amplio grado de libertad en su interpretación.

Esto no sólo permite que un juez adopte una decisión, influenciado por aceptación particular, sino que se vea afectado también por los grupos de presión.

Lo anterior, dá por resultado que la ideología de los miembros de la Suprema Corte, influya de manera importante sobre las decisiones del Alto Tribunal, Generalmente sucede que se crean dos o más grupos entre los miembros de la Suprema Corte, basados en la comunión de ideas y que éstos tiendan a votar, sino precisamente en bloque sí en forma muy similar.

Los jueces de la Suprema Corte, son inamovibles y designados por el Presidente de los Estados Unidos. Como resultado de esto, hay en la actualidad jueces que fueron designados cuando todavía no nacía una tercera parte de la población norteamericana y que el Presidente que los designó haya muerto ya.

A pesar de lo anterior, las estadísticas demuestran que en promedio, cada dos años, se suscita una vacante en la Suprema Corte, y que por ende, cada Presidente tiene oportunidad de nombrar en promedio a dos jueces.

Los Insumos del Sistema

Hemos visto que en forma somera el sistema político norteamericano, su medio ambiente y los subsistemas que lo integran, falta ahora examinar los principales insumos y productos del mismo.

Los insumos se canalizan al sistema en tres formas: como política de masas; como política organizada, ésto es de partidos políticos, y como política de influencia o grupos de interés.

A. La Política de Masas

La política de masas, se refiere a los insumos que recibe el sistema, a través de la opinión pública y el comportamiento electoral de los ciudadanos.

Los estudios efectuados por los especialistas en la materia, muestran que el ciudadano típico norteamericano, tiene poco interés en los asuntos políticos, cuenta con poca información acerca de éstos, su participación en las elecciones es baja y que cuando vota lo hace con un mínimo de premeditación.

En una reciente elección presidencial, una encuesta demostró que el 70 por ciento de los entrevistados indicaron que tenían poco interés en la campaña presidencial. Asimismo, sólo un 6 por ciento indicó que además de votar había tenido alguna otra participación política en la campaña, como asistir a un mitin político o contribuir con fondos para su candidato.

Los politólogos norteamericanos, han llegado a la conclusión de que la mayoría de los ciudadanos norteamericanos no tiene una ideología básica que sirva para integrar sus opiniones específicas y actitudes en una estructura consistente y unificada. Cabe señalar que existe una excepción y ésta se refiere a las veces en que votan con su partido político, aunque aquí lo hacen por filiación y no necesariamente porque entiendan el problema.

La importancia que puedan tener las encuestas públicas en el sistema político surgen del supuesto de que éstas juegan un papel importante en el control que el público en general, puede tener sobre los funcionarios gubernamentales que toman las decisiones.

Sin embargo, los estudios que se han llevado a cabo, muestran algo diferente:

1. La mayoría de los ciudadanos, no conoce a los principales funcionarios que toman las decisiones.
2. La mayoría de los ciudadanos, no conoce el punto de vista que los principales políticos tienen sobre el asunto en cuestión.
3. Se estima que solamente un 3 por ciento de la población le escribe a sus diputados o senadores, o participa en alguna forma para lograr un objetivo político.

Por lo que toca a los medios masivos de comunicación, debe señalarse que constantemente bombardean con información al público para conformar su opinión y, que los medios están controlados, o al servicio de los grandes grupos de presión.

Finalmente, cabe señalar que existe una relación entre la formación de la opinión pública y la forma en que éste vota. En general, se puede decir que los hombres votan en mayor grado que las mujeres; los blancos más que los negros; los de ingresos más altos que los de ingresos bajos; los de mayor nivel educativo que los de baja escolaridad; los católicos y los judíos más que los protestantes y las personas con rangos de edad entre 30 y 50 años más que cualquier otro grupo. Independientemente de estos elementos, la variable que más explica la forma en que votaron los ciudadanos en su filiación partidaria. Así podemos concluir que lo más importante en la votación no es la opinión personal del elector ni la ideología, de la que generalmente carecen los ciudadanos, sino más bien el partido al que pertenezcan y en menor proporción los medios masivos de comunicación.

B. La Política Organizada

Los partidos políticos norteamericanos son de acuerdo a la definición de Newman partidos de cuadros y no de masas, ya que carecen de una autoridad que fije los objetivos del partido y los medios para lograrlos. En realidad, los partidos políticos norteamericanos son más bien una coalición de cincuenta organizaciones políticas estatales, que se agrupan cada cuatro años para nominar y elegir a un candidato a la Presidencia o a una Gobernatura. Esto es, los partidos tienen dos funciones primarias y una secundaria: las funciones primarias son los de elegir los candidatos de su partido y trabajar para lograr que sean electos, la función secundaria, consiste en organizar la estructura de las dependencias del gobierno que toman las decisiones políticas.

Los Estados Unidos, se caracterizan por contar a través de su historia con un sistema político que consta de solamente dos partidos importantes. A pesar de que este país presenta una enorme diversidad regional, étnica y económica, solamente cuenta con dos partidos importantes. Los politólogos no han podido explicar satisfactoriamente el por qué no han surgido más partidos, como en la mayoría de los países de Europa occidental. Sin embargo, en general, éstos aceptan las siguientes razones.

1. El debate sobre la Constitución dividió al país en dos partidos y esta división inicial se ha perpetuado.
2. La ausencia de un factor ideológico que mueva al individuo a agruparse, lo hacen única y exclusivamente por un interés personal o grupal.
3. El carácter nacional y su consenso en el destino de la Nación.
4. Las características de las instituciones norteamericanas congenian con un sistema bi-partidista.
5. La existencia de un consenso popular sobre lo más fundamental y la ausencia de creencias parroquiales.
6. La flexibilidad y pragmatismo de los dos principales partidos.

El significado de un sistema bi-partidista, es el de que tiene que contar con bases muy amplias.

A nivel nacional, los partidos son muy competitivos, ésto es, guardan una cierta paridad en la votación nacional, aunque a nivel estatal hay estados más republicanos y otros más demócratas. A pesar de lo anterior, debe señalarse que existe una tendencia a eliminar esta situación: en 1927 el 64 por ciento de los estados eran republicanos ó demócratas, mientras que para fines de los años sesenta, solamente el 11 por ciento se podían clasificar en esta forma.

El patrón normal es, sin embargo, el de que el partido demócrata domine en las áreas urbanas de los estados y el partido republicano en las áreas rurales, o más bien que estos últimos tengan su clientela política entre las élites conservadoras mientras los demócratas entre las minorías de color y marginados.

La estructura de cada partido es muy similar: hay representantes de distrito (PRECCINT), de condado y estatales. Estos a su vez integran los comités nacionales. Cabe señalar que estos últimos juegan un papel mínimo en la política del partido, y solamente el Presidente del Comité Nacional, que generalmente es una persona destacada, tiene alguna influencia o poder en el partido a nivel nacional.

El sistema bi-partidista, ha creado fuerzas centrífugas y centrípetas que les dan cohesión. Dentro de los partidos, las diferencias crean fuerzas centrípetas que tienden a desintegrar el partido, sin embargo, las diferencias generalmente son mayores entre los partidos que dentro de los partidos y ésto crea fuerzas centrífugas que les dan cohesión.

Finalmente, puede decirse que los dos principales partidos políticos norteamericanos contribuyen hacia la estabilidad del sistema político norteamericano y que juegan un papel muy especial en la representación de intereses y la solución de conflictos.

C. La Política de Influencias: Los Grupos de Presión

Un grupo de presión es una organización de individuos que comparten uno o más intereses y que intentan influenciar las decisiones del sistema político para promover sus intereses.

El cabildeo o el lobismo, se ha cubierto de una aura de poder; en la realidad, los estudios demuestran que el impacto general que tiene el cabildeo en la toma de decisiones es relativamente pequeño. Lo anterior, no significa que no tenga influencia y especialmente ciertos grupos de acuerdo a sus recursos, membresía y la coyuntura histórica que se presente.

La fuerza de un grupo de presión, depende a grandes razgos de

dos cosas: la fuerza para sancionar o recompensar a los políticos y el número de grupos de oposición que enfrente. La fuerza de sancionar o recompensar proviene de los siguientes elementos: el tamaño de la membresía; la cohesión del grupo; el prestigio; su fuerza financiera, y la habilidad de sus líderes.

La tipología de los grupos de presión, varía según el criterio que se emplee. Sin embargo, la más aceptada los divide así.

1. Grupos de Interés Económico.
Estos grupos operan principalmente para proteger los intereses económicos de sus miembros. Generalmente son los que tienen mayor éxito y los que reciben mayor publicidad. Los principales grupos que integran esta categoría son: los sindicatos, desde la AFL-CIO hasta los TEAMSTER; los grupos empresariales como la National Association of Manufacturers y las Cámaras de Comercio; el tercer grupo lo integran las organizaciones agrícolas, tales como: la American Farm Bureau Federation y la National Grange. Desde luego que las grandes empresas tales como: la General Motors y la General Dynamics también se incluyen aquí.
2. Grupos de Presión Ideológico.
Estos grupos, motivados por sus creencias y valores, son los menos afectivos. Esta categoría incluye grupos tan contrapuestos como la American for Democratic Action y la John Birch Society. Un grupo muy importante de esta categoría la integran las instituciones religiosas.
3. Grupos de Presión Económico-Ideológico.
La mayoría de las asociaciones profesionales, quedan incluidas en esta categoría, ya que persiguen fines económicos e ideológicos. Los grupos más importantes son: La American Medical Association y la American Bar Association.
4. Grupos de Presión Minoritarios.
Existen ciertos grupos de interés, cuya función primaria es la de proteger los intereses de ciertas minorías étnicas, raciales, religiosas. Los más importantes de éstos son los grupos de negros agrupados en la NAACP y los grupos de judíos, especialmente la B'rai B'rith.
5. Organizaciones Gubernamentales.
Estos grupos de interés, se refieren a los grupos organizados de gobiernos locales o estatales que intentan influenciar las decisiones del gobierno federal. Existen agrupados en torno a verdaderos grupos de presión, los representantes de condados y bloques de gobernadores.

Los Productos del Sistema

Hasta ahora, hemos hablado de las decisiones del sistema como creación, aplicación e interpretación de reglas para asignar ventajas y desventajas a los miembros de la sociedad.

La asignación de recursos por el sistema político, responde a

necesidades, proporciones e ideologías. En este proceso se beneficia a algunos y se castiga a otros. Por ésto es una de las decisiones políticas más importantes.

A pesar de que la asignación de recursos se puede hacer, y se hace de muchas formas, la más importante por ser la más directa, es a través del presupuesto.

Los otros tipos de decisiones que corresponden más bien a la aplicación e interpretación de reglas corresponde, como lo hemos visto, al aparato burocrático y al subsistema judicial.

El Estudio de Tres Casos

Con el fin de resaltar la interacción de los diferentes grupos que tienen incidencia en la formulación de la política, muchos de los cuales no han sido mencionados, a continuación se describirán en forma somera algunos casos en los que los intereses de México se encontraban en juego. Paralelamente podremos observar la estructura y funcionamiento del sistema político norteamericano.

En 1976 los productores de calzado de los Estados Unidos solicitaron a la Comisión de Comercio Internacional que investigara las importaciones de calzado, argumentando que éstas se habían incrementado en forma anormal afectando la producción doméstica de calzado y creando desempleo. La Comisión de Comercio llevó a cabo audiencias en las que comparecieron los productores de calzado y los importadores.

Mientras tanto, los diputados y senadores de los estados productores de calzado se pusieron en contacto con los comisionados para pedirles que recomendaran la imposición de cuotas. Por otra parte, los principales productores y exportadores de calzado (Italia, Brasil, Taiwán y México) acudieron ante el Departamento de Estado para presentar sus casos en contra del sistema de cuotas.

La Comisión de Comercio Internacional emitió un fallo dividido: cuatro comisionados votaron en favor de la cuota y dos en contra. En esta forma recibió el presidente, señor Gerald Ford, la recomendación de la Comisión, por lo que decidió que su asesor para Negociaciones Comerciales, el embajador Frederik Dent, hiciera una evaluación más a fondo.

El embajador Dent recurrió a un comité intersecretarial en el que se ventiló el asunto: el Congreso, la Comisión de Comercio Internacional y el Departamento del Tesoro argumentaron a favor de la imposición de cuotas; el Departamento de Comercio opinó en contra argumentando que Estados Unidos con una acción de este tipo daba lugar a que los países afectados aplicaran medidas similares a las exportaciones americanas. El Departamento de Estado hizo valer el argumento del Departamento de Comercio y agregó que además se dañarían las relaciones con los países exportadores de calza-

do. Finalmente el staff del Consejo Nacional de Seguridad, asesorado por el Departamento de Estado, hizo notar que en Italia se avecinaban las elecciones, y que el Partido Comunista presentaba una gran fuerza por la que la imposición de cuotas al calzado dañarían la economía Italiana, ya de por sí en una recesión, y que ésto fortalecería la posición del Partido Comunista. Ante este señalamiento, el Presidente Ford echó abajo la recomendación de la Comisión Internacional de Comercio y negó la imposición de cuotas.

El otro caso se dió a partir de 1975, año en que se empezaron a sentir los efectos de la recesión en la economía norteamericana. Ante esta situación los sindicatos presionaron al Poder Ejecutivo para que adoptara medidas que reactivaran la economía y se crearan programas gubernamentales que absorbieran a los desempleados. Asimismo, recurrieron los principales sindicatos ante el Congreso, para solicitar que legislaran medidas que frenaran la Inmigración a los Estados Unidos y se expulsaran los ilegales. El Departamento de Estado y el Departamento de Justicia, intentaron diluir las medidas tan agresivas que solicitaban los sindicatos. Por lo tanto el secretario de Justicia comenzó a elaborar un proyecto de ley que si bien por una parte incluía, por razones de negociación, la llamada "Enmienda Rodino", por otra parte contempla la amnistía para todos los ciudadanos extranjeros sin documentos, que llevaran cuatro años o más residiendo en el país y alguna cuota anual de trabajadores en función de la oferta y la demanda de mano de obra. Este último punto lo respaldaba el Departamento de Agricultura, ya que los agricultores de California, Nuevo México, Arizona y Texas, requieren anualmente miles de campesinos para levantar las cosechas, y no solamente no los encuentran, sino que les es más barato contratar a extranjeros. Por su parte el Departamento del Trabajo se oponía a cualquier amnistía y apoyaba las medidas recomendadas por los sindicatos.

Mientras se libraba esta batalla interna, se aproximaban las elecciones, y éstas influyeron en dos formas: se esperaba que de ganar las elecciones el Partido Demócrata, se adoptarían las recomendaciones de los sindicatos y, por otra parte, el Presidente Ford (republicano) consideraba muy delicada la situación como para adoptar una actitud pensando que lo afectaría en las elecciones. Por tal motivo se aplazó la decisión y el problema lo heredó el presidente Carter. Por cierto, uno de los elementos en juego todavía en esta situación es la asignación de recursos para resolver el problema; hay aquellos (Departamentos de Estado, Departamento de Agricultura y Departamento de Justicia) que piensan que debe canalizarse asistencia económica hacia México para que el país genere empleos, y aquellos otros (Secretaría de Trabajo, Cámara de Senadores y Diputados, y Departamento de Tesoro) que piensan que los recursos deben emplearse para mejorar la vigilancia fronteriza.

Se han presentado asimismo casos de restricción al tomate, en

el que el Departamento de Estado y el de Comercio recomendaban que no se limitaran las importaciones, y en el que el Departamento de Agricultura logró que su punto de vista (limitar la importación) fuera el que triunfara.

Finalmente debe señalarse que uno de los casos más interesantes en cuanto a la formulación de la política exterior en los Estados Unidos, en los últimos años, lo representa la Ley de Comercio de 1974. Las divisiones dentro del ejecutivo y en el Congreso se agudizaron por el hecho de que a dicha ley se le agregó el Sistema Generalizado de Preferencias que quedó sujeto a una serie de condiciones. Entre las más importantes figuran la libre emigración y la abstención de asociaciones de productores. Es decir, para que un país pudiera gozar del sistema generalizado de preferencias, tenía que permitir la libre emigración (dirigido a los países socialistas) y no pertenecer a carteles (dirigido a los países miembros de la OPEP). En este caso, el Congreso, el Presidente (asesorado por el Consejo Nacional de Seguridad) y el Departamento de Estado, llevaron el peso de las negociaciones en cuanto a la libre emigración, siendo este último el que trataba de no crear situaciones muy conflictivas frente a la Unión Soviética. Por otra parte, el Congreso, el Departamento de Comercio, la Comisión de Tarifas, el representante especial del presidente para Negociaciones Económicas Internacionales, el Departamento del Tesoro, y el Departamento del Trabajo, negociaron el Sistema Generalizado de Preferencias. En esto último el Departamento de Comercio y el Departamento de Estado, aunque con posiciones que no eran idénticas, propugnaban por un sistema más generoso. En lo que toca a la restricción de no pertenecer a carteles, el Departamento de Estado fue el único que en un principio se preocupó por el problema que se iba a crear de aplicación de medidas económicas recíprocas y por aquellos países que perteneciendo a la OPEP no habían participado en el boicot petrolero a los Estados Unidos (como era el caso de Venezuela). Al redactar la ley pudieron más los oponentes del Departamento de Estado. Un elemento importante en esto fue el furor público que habían creado los grupos judíos en contra de la política migratoria de los países socialistas y el boicot de los países árabes.

Algunas conclusiones

1. La teoría de Sistemas utilizada en este ensayo como metodología para analizar la toma de decisiones en el sistema político norteamericano, pensamos es una de las vías para aproximarse a la comprensión de un sistema caracterizado por su complejidad e interrelación entre órganos formales e informales así como en los distintos niveles y sectores del aparato gubernamental.
2. Dentro del análisis de sistemas aquí utilizados, es comprensible la distinción y supremacía que hacemos de las variables económicas, debido a que el sistema norteamericano está

inserto y es su principal exponente, en una economía de mercado donde las decisiones políticas son producto finalmente de decisiones económicas.

3. Si se permitiera una jerarquización del papel que juegan cada uno de los subsistemas dentro de la toma de decisiones en el sistema político norteamericano, destacaríamos el burócrata y el presidencial en ese orden, lo anterior es campo propicio para que en torno a ellos se agrupen clientelas políticas con intereses bien definidos, obviamente más en la rama burocrática administrativa que en el círculo cercano al Ejecutivo.

4. Antes de concluir es importante subrayar que en este artículo se examinan solamente instituciones y no personalidades.

Estas últimas juegan un papel destacado en la formulación de la política de cualquier país, sin embargo, no se optó por el examen de la formulación de la política en función de personalidades por lo complejo del asunto, tanto por la convicción de que perduran más las instituciones, producto de hombres, que los hombres mismos.

LA CUESTION DE LA DEMOCRACIA EN ESTADOS UNIDOS

Paz Consuelo Márquez Padilla *

En la era moderna, Estados Unidos es uno de los primeros países que emprendió el experimento social de la democracia. Si bien es cierto que el ideal de la democracia era aceptado por la gran mayoría de la población, resultaba necesario crear un marco normativo para delimitar y especificar que tipo de democracia era el más deseable. Así pues, los padres fundadores de esa nación se enfrentaron al problema de imaginar, no sólo los resultados que tal práctica podría producir, sino también las formas de instituir dicho proceso.

La discusión no paró en los delineamientos de una Constitución, de alguna manera las prácticas redefinían la institución a la vez que la institución afectaba las prácticas. Por lo tanto, nuevas preguntas y explicaciones surgían, con el fin de entender la relación entre el ideal y la realidad. ¿Era necesario solamente proteger a las mayorías?, ¿Quiénes debían tener derecho a voto?. O más recientemente: ¿En qué consiste realmente el proceso democrático?, ¿Puede en ocasiones la democracia tornarse contraproducente para la estabilidad del sistema?, ¿Qué tanta autonomía tiene el Estado en relación a la sociedad civil?. Estas son algunas de las preguntas que han tratado de contestar los estudiosos del sistema político americano.

El objetivo del presente trabajo, es delinear los distintos debates que han constituido las concepciones de la democracia. Su importancia resulta del primordial lugar que ésta ocupa en el sistema de valores del americano común. En su nombre se ha reestructurado la sociedad y también en su nombre se ha intervenido en los asuntos de otros países. Conocer como interpretan a la democracia es también conocer un poco más al pueblo americano, y entender su política.

Hamilton en los Papeles Federalistas se pregunta "si las sociedades son capaces o no de establecer buenos gobiernos en base a la reflexión y a la elección, o si están destinados por siempre a depender en sus constituciones políticas del accidente y la fuer-

* Centro de Estudios Políticos. UNAM

za". Si bien Hamilton creía en la democracia, su mayor preocupación era que se estableciera un gobierno federal demasiado débil y que triunfara un populismo que los pudiera llevar a la tiranía. En contraste, los defensores de la confederación argumentaban que sólo dicho sistema facilitaría la ejecución de la democracia. A lo que Hamilton contestaba que la confederación impediría que se diera una verdadera unión entre los estados los cuales entrarían en conflicto hasta separarse.

De la misma forma, Madison pensaba que una exagerada confianza en los consejos públicos, había llevado a la confusión, la inestabilidad y la injusticia. Esto se debía a que en realidad, tales consejos estaban dirigidos por unos cuantos individuos. Madison - temeroso de las mayorías interesadas, pretendía proteger a las minorías. A diferencia de una democracia directa, proponía una República o gobierno de representantes. Según él, dadas las diferencias económicas, existen conflictos insuperables entre los hombres. Sólo los representantes pueden descubrir el bien común, sin verse como los representados movidos por sus intereses particulares. Para que funcione esta democracia, suponía Madison era indispensable establecer un sistema de pesos y contrapesos para evitar la usurpación del poder por alguna facción dentro del mismo gobierno. En esta etapa formativa de la nación, la cuestión de la democracia giraba en torno al punto de equilibrio entre mayorías y minorías, unión y confederación y entre poderes del Estado.

En los inicios de la historia independiente de los Estados Unidos los funcionarios públicos eran nombrados, solamente a partir de 1820 se empezaron a elegir por votación popular. El sufragio también se expandió cuando las restricciones de propiedad y la necesidad de pago de impuestos para poder votar, perdieron vigencia en la mayoría de los estados. Si bien en 1800 las legislaturas locales votaban para la elección de presidente, para 1832 solamente Carolina del Sur no practicaba el voto popular en la elección presidencial. Pero de hecho, eran pequeños grupos o máquinas electorales las que dominaban las convenciones; el americano común tenía poca influencia sobre su sistema de gobierno.

A partir de la mitad del siglo XIX el problema de la esclavitud comenzó a producir un gran choque entre los estados del sur y los del norte. En el fondo se trataba de dos visiones distintas de desarrollo. El resultado fue la guerra de secesión. El periodo de la post-guerra vió el nacimiento de la enmienda XIV, que garantizaba los derechos civiles de todas las personas limitando las acciones de los estados, particularmente relevante en relación a la discriminación racial. Sin embargo los sureños pronto encontraron los medios legales e ilegales para marcar las diferencias raciales. Algunos estados limitaron la votación al imponer en sus constituciones locales, restricciones como el saber leer para poder votar, pagar impuestos o poseer propiedades. No sería hasta 1964 (Civil Rights Act) que estas limitaciones desaparecerían de todas las constituciones locales.

A lo largo del siglo XIX la interpretación del sistema norteamericano por el francés Tocqueville llegó a ser la visión más significativa. En su opinión, era la igualdad social existente en ese país lo que fundamentaba la democracia. Pero también era precisamente esta igualdad lo que ponía en peligro a la libertad ya que nadie era lo suficientemente poderoso para enfrentarse al Estado. Los otros dos factores que amenazaban a la democracia, eran la total sumisión del legislativo al cuerpo electoral y la concentración de todos los poderes del gobierno en el poder legislativo. Para Tocqueville, el ideal de democracia estaba encarnado en las instituciones norteamericanas (A. Tocqueville, 1835-40).

En el último tercio del siglo XIX surgió el Darwinismo Social cuyo elemento explicativo fundamental era la lucha por la sobrevivencia interpretada ésta como el enfrentamiento entre la especie humana y su ambiente. La importancia de la influencia del Darwinismo en las ciencias sociales radica en la utilización del método científico en esta área. La meta a alcanzar era la explicación del gobierno a través de un análisis científico lo que significaba hacer estudios empíricos aplicando la psicología y la estadística (H. Merriam, 1934; H. Lasswell, 1936).

La psicología, por su parte, introdujo en el estudio de la política la idea de la irracionalidad del hombre. Lo cual trajo como consecuencia que ya no se vieran muy claras las ventajas de la democracia (gobierno de mayorías irracionales) por lo que se apuntaba la conveniencia de una élite gobernante.

La estadística sirvió para, entre otras cosas, medir el nivel de participación política de la población. Los resultados mostraron que solamente la mitad del electorado votaba en base a lo cual se concluyó que el ideal democrático era utópico ya que estaba muy lejos de la realidad. La idea de democracia como el punto natural, objetivo y absoluto de equilibrio de la sociedad comenzó a tambalearse ante los ataques de los naturalistas científicos. Curiosamente no se manifestó el deseo de transformar a la realidad para ajustarla al ideal sino que se declaró al ideal incompetente para guiar la realidad.

El New Deal, sin embargo, demostró para la gran mayoría que las instituciones democráticas eran capaces de enfrentar exitosamente las crisis económicas. Esto aunado a que el fascismo y el nazismo presentaban una cara amenazante a los Estados Unidos. Para finales de los años treinta la desconfianza hacia los gobiernos totalitarios de Italia, Alemania y la Unión Soviética era patente, por lo que había que resaltar los beneficios de la democracia (E. Purcell, Jr.).

La democracia se empieza a interpretar ya no en términos substantivos sino en términos de procedimiento. Democracia significaba procedimiento; el método para llegar a decisiones políti

cas. Según Schumpeter era un arreglo institucional a través del cual los individuos adquieren el poder de decidir en base a la competencia de los gobernantes por ganar el voto popular. Dentro de esta explicación se rechaza la existencia de un bien común en la medida en que hay desigualdades económicas en la población. Por lo tanto desecha la concepción clásica de la democracia pues ésta no explica la realidad y fija su atención en las reglas para la toma de decisiones. Y aunque llega a la conclusión de que realmente son las élites las que deciden debido a su capacidad, sin embargo hay cierta competencia dentro de ellas para capturar el voto popular.

Para los años cincuenta la interpretación pluralista de la democracia domina la ciencia política. Para Dahl hay que enfocar el estudio de la democracia no en los prerequisites constitucionales sino en los sociales. Esto es, encontrar los pesos y contrapesos sociales ya que si estos no existen de nada sirven los límites constitucionales. Si bien las elecciones constituyen un proceso crucial para asegurar que los gobernantes consideren las preferencias de los ciudadanos; éstas tienen que existir junto con la continua competencia política entre individuos, partidos o ambos. Las elecciones y la competencia política no aseguran el gobierno de la mayoría pero si aumentan el tamaño y número de las minorías cuyas preferencias son consideradas en la toma de decisión por los gobernantes. La variedad en los intereses de los individuos hace que tengan que formar parte de varias minorías lo que impide la tiranía. Ya que el poder esta tan disperso entre los diferentes grupos que su libre juego bajo reglas básicas permite la poliarquía que es lo mas cercano a la democracia.

Para Lipset, representante también del paradigma pluralista, la afiliación a diferentes grupos es lo que bloquea la constante repetición de un patrón determinando de votación. Por otro lado, explica que la poca participación en votaciones significa que hay consenso, es un reflejo de la estabilidad del sistema, una respuesta a la falta de conflictos sociales. Las mayorías apáticas están basicamente de acuerdo con las decisiones políticas.

Este consenso se explicaba como el producto de hábitos, práctica y simbolos similares. Lo que llevó a algunos científicos sociales norteamericanos a ver a su sociedad como el modelo a seguir por todos los países, ya que su democracia era la única realmente practicable (L. Pye, E. Shills, Coleman).

En contraste a las explicaciones pluralista y de consenso estaban las interpretaciones basadas en el conflicto de clases o grupos aunque nunca adquirieron la importancia de las anteriores. C. Wright Mills lejos de encontrar una democracia en los Estados Unidos habla de la existencia de una élite de poder constituida por los individuos mas poderosos del gobierno, el ejército y grupos económicos dominantes. Su origen social común, así como sus relaciones sociales hace que constituyan un grupo compacto con los

mismos intereses. Al otro lado del espectro se encuentra la sociedad de masas cada vez mas dispersa y sin poder.

La realidad de los años sesenta ponía en entre dicho la fé en el consenso y el pluralismo. El descontento social parecía brotar de todas las calles de la Union ahogando la imagen de consenso. Por primera vez, las masas apáticas utilizaban los oxidados canales de la democracia para dejar oír su descontento. El movimiento de los negros en busca de derechos civiles, el descontento con la pobreza y las protestas ante la guerra de Vietnam (Chomsky).

El peligro de esta época de participación fue resaltado por los defensores del sistema norteamericano como arquetipo democrático. Pronto surgieron las advertencias de los inconvenientes del ejercicio de demasiada democracia para la democracia misma. El que las mayorías apáticas sobrecargaran de demandas al Estado generaba crisis en la medida en que no todas podían ser satisfechas.

En contraste, la interpretación marxista-instrumentalista veía en el movimiento de los sesenta solamente la agudización de las contradicciones del funcionamiento del sistema capitalista. Según esta versión minoritaria, el poder político está íntimamente ligado con el control de la propiedad privada, lo que implica que el conjunto de demandas está formado normalmente, sólo por las de la clase económicamente dominante. Es, precisamente, por el carácter del funcionario público, su extracción burguesa, que las políticas que instrumenta el Estado son aquellas que representan los intereses de la clase dominante (R. Miliband). Así pues los límites de la democracia se veían como estructurales y no como meros accidentes.

La explicación más actual de los sesenta no los ve ni como el resultado de un Estado débil sobrecargado de demandas ni controlado por la clase dominante sino como un Estado fuerte que no actúa debido a las divisiones interestatales que obstaculiza la toma de decisión. Dentro de este marco teórico el punto de análisis no son las preferencias sociales sino las preferencias que se generan en el Estado mismo. Es decir, las políticas públicas que se instrumentan son el resultado de las preferencias de los funcionarios públicos con más recursos políticos. Estos tienen intereses propios en base a su carrera política, su lealtad a la institución y su conocimiento profesional, a partir de los cuales deciden aún cuando encuentran oposición de varios grupos o del grupo dominante. Ya que son los funcionarios públicos quienes pueden manipular la opinión a través de los medios de comunicación. Esta teoría retoma aspectos de la teoría Rousseauiana y así, en vez de concluir que no hay democracia pues son las preferencias de los funcionarios públicos las que afectan la toma de decisión, concluye que los funcionarios públicos, por su posición superior, interpretan al interés público como algo más que la simple suma de los intereses sociales. El interés público se convierte así, en la preservación de la legitimidad, en la reproducción del capi

talismo, o en la autonomía del Estado (Nordlinger).

En contraste con estos marcos teóricos cabría preguntarnos como ven ahora los políticos americanos la situación actual de crisis económica en relación a la democracia. Tomemos el ejemplo de H. Kissinger quien compara el desafío que se le presentó a Roosevelt, con la necesidad de demostrar la capacidad de las instituciones para resolver la crisis financiera ya que, de lo contrario se podría llegar a una crisis de la democracia occidental. Pero curiosamente, Kissinger en defensa de la democracia no sugiere un consejo democrático formado por las democracias industriales, sino que propone el liderazgo político de los Estados Unidos para coordinar las políticas económicas. En definitiva termina asociando intimamente las ideas de desarrollo del capitalismo con la existencia de gobiernos democráticos.

Resumiendo podemos decir, que la democracia no sólo ha sido interpretada en diferentes formas sino que también a su vez la práctica social ha redefinido el concepto de democracia. Así pues, vimos que el problema de la democracia en el siglo XVIII se traducía en el debate sobre el poder de las mayorías sobre las minorías disidentes. En el siglo XIX giraba en torno del sufragio y la participación. De 1920 a 1940 la discusión se centró en la existencia o no de valores absolutos como el de la democracia misma. Llegándose posteriormente a la visión pluralista de la sociedad americana como la mejor representante de dicho ideal. El movimiento de los sesenta con el crecimiento de la participación política hizo que se cuestionara su viabilidad.

El problema de la democracia en los ochenta no es un problema electoral, no es ni siquiera un problema de la transformación de las preferencias sociales en políticas públicas. Democracia se manifiesta ahora como una nueva paradoja: por un lado se pide menos gobierno federal y más control individual y local (deseo hábilmente capturarlo por R.Reagan) y por el otro lado los movimientos sociales más significativos se pronuncian por un fuerte control federal que exprese el bien moral público (el movimiento pro vida así como el movimiento antinuclear son sin duda dos de sus mejores ejemplos). La cuestión de la democracia es por tanto hoy, el choque entre la aspiración al control individual en un mundo impersonalizado y la necesidad de que para que éste sea sustantivo se requiera más control ante los terrores de la destrucción social.

Bibliografia

- American State Papers and Federalist, Great Books the Western World, R.M. Hutchins ed. Chicago: W, Benton, 1952.
- Coleman, James S. "Conclusions: The Political System of the Developing Areas," en Gabriel A. Almond y James Coleman ed. The Politics of Developing Areas, New Jersey: Princeton University Press, 1960.
- Chomsky, Noam. American Power and the New Mandarins, New York: Pantheon Books, 1969.
- Dahl, Robert. A Preface to Democratic Theory, Chicago: The University of Chicago Press, 1956.
- Huntington, Samuel. En Michael J. Crozier, Samuel Huntington, Jiji Watanuki, The crisis of Democracy: Report on the governability of Democracies to the Trilateral Comission. New York: New York University Press, 1975.
- Lasswell, Harold D. Psychopathology and Politics, New York, 1960.
- Lipset, Seymour M. Political Man: the social basic of politics, New York: Anchor Books, 1963.
- Merriam, Charles E. and Harold Gosnell. Non-voting causes and method control, Chicago: University of Chicago Press, 1924.
- Miliband, Falph. The State in Capitalist Society, New York: Basic Books, 1969.
- Nordlinger, Eric. On the Autonomy of the Democratic State, Cambridge: Harvard University Press, 1981.
- Pye, Lucien W. Politics Personality and Nation Building: Burma's search for Identity, New Haven, 1962.
- Purcell Jr., Edward A. The crisis of Democratic Theory, Kentucky: The University Press of Kentucky, 1973
- Schumpeter, Joseph. Capitalism, Socialism and Democracy, New York: Harper and Row, 1962.
- Shills, Edward. The Torment of Secrecy: The Background and Consequences of American Policies, Illinois, 1956.

II. ECONOMIA

LA POLITICA COMERCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

Miguel Angel Toro Hernández *

Introducción

El comercio exterior para la economía de los Estados Unidos es hoy más significativo que nunca. En efecto, en la última década su participación en el PNB ha aumentado en más del cien por ciento. Los Estados Unidos han estrechado sus nexos con la economía mundial:

- Más del 20 por ciento de la producción industrial de los Estados Unidos se exporta.
- En los últimos cinco años, cuatro de cada cinco nuevos empleos creados en el campo de la manufactura, provinieron de industrias relacionadas con la exportación.
- Dos de cada cinco acres de tierra agrícola estadounidense producen para la exportación.
- Cerca de una tercera parte de las utilidades de las corporaciones de Estados Unidos provienen de la actividad en el exterior, lo que incluye su inversión directa y el comercio.

A pesar de estos hechos, el grueso de los fabricantes norteamericanos no exporta nada y resulta arriesgado afirmar que, la promoción de las exportaciones en los Estados Unidos siempre ha sido prioridad de la política interna o de la política exterior. De hecho, la actividad exportadora no ha merecido una mayor importancia que la asignada a la producción que se consagra al mercado interno. Por ejemplo, durante los últimos diez años, se evidencia una tendencia a sacrificar las exportaciones a través de la imposición de restricciones que se utilizan como un instrumento de política exterior, o son consecuencia inevitable de la orientación de la política nacional.

Naturalmente que la falta de prioridad asignada a las exportaciones se explica en buena medida, debido a la magnitud del mer-

* Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las opiniones expresadas en este texto se presentan con carácter estrictamente personal y no reflejan la posición de la dependencia donde el autor presta sus servicios.

cado interno de los Estados Unidos y a los superávit comerciales que en el pasado ha experimentado ese país. Empero, los problemas comerciales se complican a partir del año de 1976, cuando anualmente las importaciones empiezan a exceder a las exportaciones. Esta tendencia ha proseguido, ya que se espera que el déficit comercial de los Estados Unidos, aumente de manera pronunciada en 1983.

Hacia fines de la década de los setenta, y como respuesta al continuo deterioro comercial, se detectan algunos signos que denotan una variación en la actitud estadounidense hacia las exportaciones. Actualmente, parece existir un reconocimiento más o menos generalizado de la importancia económica que guardan para los Estados Unidos las importaciones de muchos productos básicos, lo crucial del nivel de las exportaciones para el saldo de la balanza comercial y de pagos, y la inevitable vinculación de la economía doméstica con el crecimiento económico de otras naciones y las relaciones comerciales con ellas.

Los Objetivos de la Política Comercial de los Estados Unidos

En lo fundamental la política comercial de los Estados Unidos busca reflejar la preferencia de su comunidad empresarial por los mercados abiertos. No obstante, reconoce que algunas de las industrias más importantes y viejas de la Nación, así como algunas industrias de tecnología más moderna, no comparten esta visión y temen por su supervivencia en un ambiente liberal de comercio. Desde siempre, y con mayor intensidad en los últimos años, el gobierno de los Estados Unidos ha expresado su compromiso de mantener un sistema de comercio abierto, más tácitamente siempre ha expresado a ciertos grupos, que no permitirá que las importaciones "perjudiquen injustamente" a los productores estadounidenses.

Dentro de esta concepción general de política comercial, los diversos gobiernos de los Estados Unidos, generalmente, han mantenido una orientación liberal en materia de comercio; pero con frecuencia, la presión del congreso ha conducido a la adopción de medidas de protección para beneficio particular de industrias estadounidenses.

El enfoque comercial del gobierno del presidente Réagan considera que la característica más relevante del comercio internacional contemporáneo es su tinte neoproteccionista, como se puede observar a la luz de sus argumentaciones más recientes.

- Los países recurren cada vez con mayor frecuencia al uso de subsidios en los créditos a la exportación, como un medio de promover productos manufacturados en mercados donde no tienen una ventaja comparativa verdadera;
- en el sistema comercial internacional se adoptan restricciones en áreas que no están cubiertas por los acuerdos internacionales, como en el caso del comercio en servicios tales

- como los bancarios, los seguros y las tarjetas de crédito;
- numerosos países desarrollados adoptan políticas comerciales mercantilistas, bajo la bandera de la ayuda a los países en desarrollo, que se utiliza como un disfraz para apoyar a industrias ineficientes;
- a últimas fechas ha proliferado el uso de incentivos a la inversión y la imposición de requisitos de resultados a la inversión extranjera;
- se intenta con mayor vigor imponer control nacional sobre la producción de energéticos, expropiar la inversión extranjera o forzarla a aceptar arreglos inadecuados, y asegurar que los insumos para la producción de energéticos sean principalmente bienes producidos por la economía doméstica;
- algunos países se resisten a realizar movimientos en el tipo de cambio y, la consiguiente sobrevaluación de las monedas nacionales genera fuertes presiones para restringir las importaciones resultantes de bajo costo y para subsidiar las exportaciones artificialmente encarecidas;
- han proliferado las restricciones o entendimientos bilaterales de exportación, particularmente en los sectores del acero, textiles y automóviles; y, por último;
- se adoptan prácticas negociadoras que equivalen a llevar los asuntos al borde de la crisis, lo que deriva en restricciones comerciales voluntarias como la alternativa del mal menor, y así se liberan poderosas presiones políticas.

Con base en esta visión comercial, la administración Reagan planteó siete objetivos básicos de política comercial, que han quedado de manifiesto en diversas declaraciones oficiales, especialmente las del señor William Brock, Representante Comercial de los Estados Unidos:

1. Preservar y fortalecer un sistema de comercio abierto y leal.
Este objetivo alude al sistema de comercio internacional, e indica un compromiso de trabajo con el GATT y otros organismos internacionales del área económica.
2. Aplicar y hacer funcionales los resultados alcanzados en la Ronda Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales (NCM).
Objetivo básico de la administración Reagan ha sido el intento de instrumentar, de manera funcional, los Códigos de Conducta negociados en Ginebra. Énfasis especial ha merecido la revisión de leyes norteamericanas específicas en materia de competencia internacional, desleal y perniciosa. En adición, se ha buscado la finiquitación de asuntos que quedaron pendientes en las NCM, particularmente el diseño de un Código de Salvaguardias y un Código sobre Falsificación Comercial.
3. Buscar la ampliación y liberalización del comercio mundial de productos agrícolas.
Durante mucho tiempo, los Estados Unidos han pugnado por la

disminución de barreras al comercio internacional de productos agrícolas y, por la eliminación del uso de subsidios a la exportación, orientados a darle salida en el mercado internacional a los excedentes no rentables. Estos esfuerzos se han concentrado principalmente en el combate a la Política Agrícola Común de la Comunidad Económica Europea. En sus aspectos internos, el objetivo busca eliminar el uso de restricciones a la exportación de productos agrícolas, por lo menos aquellas instituidas por razones económicas.

Estados Unidos es el productor mundial más eficiente en toda una gama de productos del agro, y por ello es claro el interés estadounidense por un sistema de comercio abierto y libre para estas mercancías. Para los EE. UU. el problema reside en cómo abrir los mercados y reducir las exportaciones subsidiadas, al tiempo que se logra idear sistemas para proteger los intereses socioeconómicos de los gobiernos.

4. Expandir el alcance de la disciplina multilateral para abarcar el comercio de servicios y la política de inversión. Durante las NCM y la Reunión Ministerial del GATT celebrada en noviembre de 1982, el gobierno de los Estados Unidos intentó buscar apoyo internacional para revisar las barreras impuestas a las industrias de servicios. La consecución de este objetivo siempre se ha complicado, debido a que los Estados Unidos serían los principales beneficiarios de tal tipo de negociaciones.

El comercio de servicios representa una parte substancial de las exportaciones estadounidenses y es un renglón de rápido crecimiento económico.

La política de inversión es otro aspecto importante que le preocupa al gobierno de los EE. UU., en relación con el mantenimiento de un sistema mundial de mercado abierto.

Muchos países desarrollados y en vías de desarrollo, imponen requisitos de resultados para autorizar nuevas inversiones u otorgar incentivos a la inversión. Para los EE. UU. los requisitos de resultados en relación con el comercio exterior, constituyen una forma de barrera no arancelaria.

Por ello, el objetivo es obtener un consenso sobre medidas que restrinjan la imposición de requisitos de resultados.

Un tema de particular prioridad para la administración Reagan, es la búsqueda de medios para promover la inversión extranjera en los países en vías de desarrollo.

Los EE. UU. asumen que un flujo más libre de capital privado mejoraría las posibilidades de desarrollo de los países del Tercer Mundo. Con este fin, se busca impulsar un programa de mayor inversión en el Caribe y otras áreas en desarrollo, mediante el fortalecimiento de la Corporación de Inversiones Privadas en el Exterior (OPIC); adicionalmente se procura un enfoque multilateral al seguro de inversión internacional, y la consecución de tratados bilaterales de inversión.

5. La expansión del comercio de mercancías con un alto contenido tecnológico.

Objetivo básico de la política comercial de la administración Reagan, lo constituye el impulso al comercio de bienes de alta tecnología. En la óptica estadounidense sus principales competidores comerciales en este tipo de productos han interferido con las fuerzas normales del mercado mediante políticas de impuestos preferenciales, políticas crediticias en condiciones de favor y políticas de comercio e inversión. Este punto es de la mayor importancia para los EE. UU. porque las industrias de alta tecnología apoyan la defensa nacional y contribuyen significativamente a las exportaciones, al crecimiento y a la productividad de la economía nacional.

6. Ampliar las relaciones comerciales con los países en desarrollo.

El gobierno de los Estados Unidos siempre ha instado a los países en desarrollo, a que disminuyan las barreras innecesarias a la importación y, se integren así, más "solidamente" al sistema de comercio internacional. Asimismo, se persigue que los países en desarrollo con moderado éxito industrial, se beneficien cada vez menos de las ventajas comerciales especiales creadas para los países en desarrollo, tales como el Sistema Generalizado de Preferencias y la no reciprocidad en las relaciones comerciales. La búsqueda estadounidense de mayor integración de los países en desarrollo al sistema de comercio internacional, se expresa mediante la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, los Acuerdos Comerciales con Países de América del Norte y la propuesta serie de negociaciones comerciales Norte-Sur.

7. La remoción de obstáculos legales y restricciones sobre las exportaciones de los Estados Unidos.

A través de este objetivo se busca eliminar o modificar leyes y reglamentos que obstaculizan sin necesidad las exportaciones de los Estados Unidos. Entre las principales leyes y reglamentaciones se incluyen la Ley para Combatir la Corrupción, las barreras antitrust, las leyes y reglamentos antiboicot, la reglamentación de licencias a la exportación, el tratamiento fiscal a los ciudadanos estadounidenses que trabajan en el extranjero y las reglamentaciones ambientales y de seguridad industrial.

Las Contradicciones en la administración de la Política Comercial

A pesar de la orientación general de su política, el gobierno estadounidense utiliza con frecuencia el elemento de la discrecionalidad en sus relaciones comerciales con otros países. Así, podemos encontrar ejemplos como los de Vietnam del Sur y Camboya, naciones que se beneficiaron en una época de la ayuda alimentaria estadounidense; la actitud más favorable de Estados Unidos hacia Pakistán en lo referente a la aplicación del Código de Subsidios y Derechos Compensatorios del GATT; y el frecuente condicionamiento político de las transacciones comerciales con la Unión Soviética.

Además, sacrificando su devoción por los principios de mercado, inclusive el libre comercio, los Estados Unidos se han tornado significativamente proteccionistas en cuatro grandes industrias, lo que deteriora las acciones liberalizadoras emprendidas en la industria del calzado y la de los aparatos de televisión:

- la imposición de restricciones "voluntarias" a la exportación de automóviles japoneses al mercado de los EE. UU.;
- un severo endurecimiento del Acuerdo Multifibras, arreglo que gobierna el comercio internacional de textiles y ropa, así como una restricción subsecuente en sus acuerdos bilaterales negociados en ese marco;
- la introducción de cuotas de importación de azúcar, así como su ulterior disminución;
- la negociación de un nuevo acuerdo de restricción "voluntaria" en el acero europeo, que de facto carteliza el mercado mundial de acero.

En los hechos, los Estados Unidos, en vez de serle fiel a sus objetivos de política comercial y asumir el liderazgo en un esfuerzo internacional que evite el deterioro ulterior del sistema de comercio internacional, se empeñan en librar enfrentamientos, con Japón, la CEE y los países en desarrollo más avanzados. Contra Japón, la batalla incluye amenazas del Congreso de legislar con un enfoque de reciprocidad comercial estricta y que además requiera que la venta de automóviles japoneses, en los Estados Unidos, incorpore porcentajes específicos de insumos locales. Con Europa, los asuntos comerciales están plagados de contradicciones que van desde el levantamiento del embargo cerealero a la Unión Soviética, los subsidios a los productos agrícolas, el acero y el gasoducto de Siberia. Adicionalmente, los países en desarrollo avanzados han sido notificados sobre una eventual cancelación prematura de las preferencias arancelarias de los EE. UU., y parecen perpetuarse los conceptos de graduación y reciprocidad comercial, lo que afecta las exportaciones de estos países a los Estados Unidos, y por ende debilita sus posibilidades de mantener un adecuado servicio de la deuda externa.

Los Estados Unidos parecen desviarse hacia una trayectoria proteccionista, minando sus propias propuestas de una nueva iniciativa de liberalización comercial, realizadas en noviembre de 1982 en la Reunión Ministerial del GATT. Asimismo, se ha debilitado el Programa de Asistencia para Ajuste Comercial, que desde 1962 ha constituido un auxilio para los trabajadores y empresas estadounidenses afectados por las corrientes comerciales, y sin el cual, a pesar de su fracaso para inducir ajuste real, es difícil imaginar la materialización del libre comercio.

La necesidad de reducir el déficit fiscal, ha debilitado las exportaciones estadounidenses mediante la restricción al presupuesto del Banco de Exportaciones e Importaciones; en adición, ha continuado la aplicación de restricciones a la exportación anima-

das por razones de política exterior. Finalmente, la gran sobrevaluación del dólar, en los mercados cambiarios, constituye un obstáculo formidable para las exportaciones y un subsidio importante a las importaciones estadounidenses.

Conclusiones

Entre 1950 y 1970, la rápida tasa de crecimiento económico de los Estados Unidos se debió, en buena medida, a su adaptabilidad estructural que le permitió una mayor especialización internacional. Sin embargo, en los últimos años, ésta adaptabilidad ha menguado reduciendo las perspectivas de crecimiento de la economía de ese país.

El debilitamiento del proceso de reestructuración ha impulsado el surgimiento de un nuevo tipo de proteccionismo en los Estados Unidos, que se expresa a través de dos tipos de políticas que operan simultáneamente.

1. Las políticas defensivas que retrasan la tasa de contracción en un sector industrial específico y dañan el crecimiento y la reestructuración industrial.
2. Las políticas ofensivas que mediante diversos estímulos, a las industrias que están en proceso de desarrollo, retrasan la expansión de otras nuevas.

En reconocimiento de las dificultades en la balanza comercial y la creciente importancia del comercio exterior para la economía de los Estados Unidos, a fines de los setenta y principios de los ochenta se advierten indicios de una toma de conciencia estadounidense sobre la contribución que las exportaciones pueden realizar para la seguridad nacional y la salud económica de ese país.

Con base en sus objetivos enunciados de política comercial y las decisiones realmente tomadas, es posible concluir, que la política comercial de los Estados Unidos está básicamente animada por una concepción de un "libre comercio, pero justo" que pone énfasis cada vez mayor en el libre comercio sujeto a "reciprocidad", esto es, las fronteras estadounidenses continuarán abiertas únicamente para los países que abran, de la misma manera, sus propias fronteras a los productos estadounidenses y no protejan "inequitativamente" sus mercados y productores nacionales. Asimismo, la política comercial de la administración Reagan, consciente del nexo íntimo que existe entre el comercio y la inversión, pretende promover una política favorable al capitalismo privado, a la inversión directa interna y externa. A la vez, se busca desarrollar la producción agrícola y manufacturera sobre todo con base en las actuales ventajas comparativas, con miras a frenar el impulso de la transformación de las estructuras productivas, sobre todo en los países en desarrollo de ingreso medio.

La política y la administración comercial de los Estados Uni-

dos está orientada al ámbito multilateral, sin embargo, con frecuencia la legislación internacional se ajusta internamente con disposiciones más proteccionistas y discriminatorias, que quedan expresadas en su legislación comercial y se aplican con un cierto grado de discrecionalidad.

A pesar de su devoción por el libre comercio, los Estados Unidos han aplicado restricciones comerciales, protegiendo sistemáticamente algunos sectores de gran importancia para los países en desarrollo. De esta manera, se retrasa el ajuste de sectores productivos estadounidenses poco eficientes.

Durante los últimos años, la política comercial multilateral de los Estados Unidos ha contribuido a erosionar el principio rector del sistema de comercio internacional: la cláusula de la Nación más Favorecida. La política comercial de los Estados Unidos busca introducir con gran vigor, el concepto de graduación comercial que pretende imprimirle a la legislación internacional, una impronta de acusada selectividad discrecional que afecta en especial a algunos países en desarrollo que participan en el comercio mundial.

Los diversos gobiernos de los Estados Unidos, en mayor o menor medida, han visualizado la política comercial como un elemento de la política internacional global y la política económica doméstica. Por ello, con frecuencia los funcionarios estadounidenses declaran que su política económica internacional, su política monetaria, su política energética y su política de seguridad nacional deben conducirse en el marco de un todo integrado, que reconozca que el poderío económico de los Estados Unidos constituye una de las principales vías de influencia en los eventos mundiales.

Empero, si bien idealmente se busca una coordinación y congruencia estrecha entre la conducción de las diversas políticas, con frecuencia surge la presencia de elementos contradictorios que impiden el funcionamiento de una política integral.

Actualmente, ha crecido en Estados Unidos la demanda por protección en contra de las importaciones y por subsidios a la exportación, como resultado de un conjunto de cambios estructurales en la economía estadounidense, problemas sectoriales especiales y la evolución macroeconómica de corto plazo.

A raíz del lento crecimiento económico se han debilitado las corrientes comerciales, y ello a su vez ha erosionado más la economía nacional, lo que produce una declinación ulterior en el comercio, y así sucesivamente. Naturalmente, tal situación ha favorecido en los Estados Unidos el rápido surgimiento de presiones para la imposición de restricciones comerciales, que sólo recrudecen la espiral descendente.

Si se comprende la profundidad de los cambios en la estructura

económica de los Estados Unidos y se aquilatan debidamente las presiones proteccionistas, entonces se aclara la conducta de la administración Reagan en materia comercial.

POLITICA MONETARIA Y FINANCIERA: EL SISTEMA BANCARIO

Jesús A. Montañés Narro*

Introducción

El estudio de la transformación reciente del sistema bancario estadounidense ayuda a comprender con mayor claridad la evolución de la política monetaria y, por extensión, el desarrollo de la economía estadounidense en los últimos años.

Reconociendo la imposibilidad de hacer justicia a un tema tan complejo en una exposición tan breve, y con la salvedad de que sólo se alcanzará a esbozar los elementos sobresalientes, esta ponencia está dividida en cuatro partes.

1. Principales innovaciones bancarias.
2. Política monetaria de 1979 a la fecha.
3. Reglamentaciones a préstamos externos de bancos estadounidenses.
4. Conclusiones.

Principales innovaciones bancarias.

El desarrollo económico de Estados Unidos para finales de la década de los setenta, caracterizado por altas tasas de interés y de inflación, en un ambiente internacional de mayor movilidad de capitales y nuevos mecanismos financieros, ocasionó que se generaran serias fricciones en el marco legal e institucional de supervisión bancaria heredado, casi en su totalidad, de la legislación del Nuevo Trato durante la Gran Depresión.

Entre los principales problemas de la banca destacaban los siguientes: el éxodo de bancos fuera del sistema de la Reserva Federal; las restricciones a la diversificación geográfica, a los re-

* Secretaría de Hacienda y Crédito Público

El autor agradece la valiosa colaboración de Patricia de los Ríos Lozano, así como el apoyo de la Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales. La responsabilidad de las opiniones expresadas corresponde, sin embargo, al autor.

querimientos de reserva y capital y a las tasas de interés pasivas y activas; el reto constituido por la creciente penetración de la banca extranjera; la aparición de nuevos instrumentos bancarios como depósitos a la vista con pago de interés (cuentas Now) y certificados de depósito; la competencia de los fondos del mercado monetario; la sobrevivencia de las asociaciones de ahorro, base de financiamiento del mercado hipotecario; la invasión de empresas no bancarias en actividades de índole bancaria y financiera; los efectos sobre las prácticas bancarias tradicionales de la aplicación de la computadora a todo nivel de operaciones; y las consecuencias sobre un sistema nacional de la verdadera integración de los mercados internacionales de capital.

Dada la transformación ocurrida en la banca a pesar, e incluso a causa, de la ausencia de una estructura legal bien definida, el Congreso hizo un intento por modernizar el marco jurídico aprobando dos leyes generales:

- la Ley de Banca Extranjera de 1978; y
- la Ley de Liberalización de Instituciones de Depósito y de Control Monetario de 1980.

La primera ley extendió a los bancos extranjeros, básicamente, las mismas reglamentaciones exigidas a los bancos estadounidenses bajo el sistema bancario dual, esto es, nacional y estatal. Posteriormente, en diciembre de 1981, se autorizó a las empresas bancarias domiciliadas en Estados Unidos a establecer oficinas bancarias internacionales en una zona libre bancaria, situada en la ciudad de Nueva York. Estas oficinas podrían aceptar depósitos de y girar préstamos a residentes extranjeros sin requerimientos de reserva por parte de la Reserva Federal y sin el pago del seguro federal sobre depósitos.

La segunda ley sirvió para aclarar diversos puntos de controversia:

- para frenar el éxodo de bancos fuera del sistema de la Reserva Federal, obligó a todas las instituciones de depósito, nacionales o extranjeras, fueran o no miembros de la Reserva Federal, a cumplir con los requerimientos de reserva sobre depósitos a la vista, y depósitos a plazo no personales;
- se creó un cuerpo regulador (el Comité de Liberalización de Instituciones de Depósito), compuesto por representantes de las agencias supervisoras bancarias, con la facultad de permitir la creación de nuevas clases de cuentas de depósito y de fijar límites a las tasas de interés pasivas, buscando el desmantelamiento gradual de los límites hasta alcanzar los niveles del mercado;
- se permitió a los bancos comerciales, a las asociaciones de préstamo y ahorro y a los bancos de ahorro mutualista, ofrecer cuentas de cheques que perciban interés; y
- se autorizó a las asociaciones de préstamo y ahorro a inver-

tir hasta el 20 por ciento de sus activos en préstamos al consumidor y en papel comercial, y ofrecer servicios de tarjeta de crédito.

La competencia entre los bancos y las instituciones de ahorro, se acentuó con la aprobación de la ley de 1980, ya que ahora estaban en mayor igualdad que antes para ofrecer servicios similares al consumidor. Sin embargo, la elevación generalizada de las tasas de interés de 1979 a 1982 erosionó la base de capital de las asociaciones de ahorro: si bien dependían para gran parte de sus ingresos de hipotecas a tasa fija, tenían que competir por depósitos a tasas cada vez más cercanos al nivel del mercado.

Este desajuste, que amenazó la liquidez de numerosas instituciones, facilitó la decisión del Comité de Liberalización aprobado, a partir del 14 de diciembre de 1982 para depósitos de ahorro y el 5 de enero de 1983 para depósitos a la vista, un sistema de competencia abierta entre bancos y asociaciones de ahorro. Así, ambas instituciones pueden ofrecer a individuos y compañías la posibilidad de abrir cuentas de ahorro y de cheques, de un mínimo de 2 500 dólares, al interés que las compañías bancarias consideren atractivo, si bien el interés en cuentas de cheques será menor en virtud de las reservas más elevadas requeridas por la Reserva Federal.

El efecto de esta medida fue provocar en los primeros meses de 1983 una transferencia de recursos provenientes de los fondos del mercado monetario hacia las instituciones de ahorro, que ofrecieron tasas de rendimiento más atractivas y sin los gastos de comisión de los fondos. De hecho, con la flexibilidad de ofrecer las tasas de interés que juzguen convenientes, y con las instalaciones y personal para manejar los nuevos depósitos a la vista y a plazo, los bancos y las instituciones de ahorro han solucionado el problema de la competencia de los fondos del mercado monetario, que crecieron rápidamente entre 1979 y 1982 debido a su capacidad de ofrecer un rendimiento variable tomando en cuenta la tasa de inflación.

Un fenómeno de mayor impacto es la competencia por parte de instituciones no bancarias tales como, Merrill-Lynch, Shearson-American Express y Den Witter-Sears, compañías que, eludiendo hábilmente la prohibición a empresas financieras de participar en actividades bancarias, ofrecen a sus clientes individuales o empresariales un manejo integrado de sus finanzas, ya sea su flujo de efectivo o sus pasivos. Al cliente, se le ofrece un supermercado financiero en donde puede "comprar" su cuenta de cheques, ahorrar en un certificado de depósito del mercado monetario, cobrar sus intereses, adquirir acciones o fondos, solicitar su tarjeta de crédito, asegurar su vida, su casa o su automóvil y hasta pedir un préstamo hipotecario.

La administración Reagan está estudiando la política regulato-

ria bancaria para presentar propuestas concretas al Congreso. Como primer fruto de las labores del Grupo de Trabajo, encabezado por el vicepresidente George Bush, el Secretario del Tesoro Donald Regan propuso ante la Comisión Bancaria del Senado que los bancos pudieran participar, ya sea directamente si poseen activos menores a 100 millones de dólares, ya sea a través de los subsidiarios de una compañía controladora bancaria, en actividades de suscripción y corretaje de seguros y de inversión y corretaje de bienes raíces.

Por otra parte, Gerald Corrigan, presidente del Banco de la Reserva Federal de Minneapolis, se pronunció por una mayor intervención de la Reserva Federal para evitar la ampliación de las actividades financieras permitidas a los bancos. Esto augura un debate intenso entre las posiciones del Departamento del Tesoro y de la Reserva Federal.

Política Monetaria de 1979 a la fecha.

Según fue expresado por el presidente Reagan en febrero de 1981, su política económica tendría cuatro pilares:

1. una desgravación impositiva;
2. una reducción en el gasto federal;
3. una liberalización de las reglamentaciones federales sobre la actividad económica; y
4. una política monetaria estable y predecible.

Durante 1981 y la mitad de 1982, la administración Reagan se mostró satisfecha con la política monetaria restrictiva seguida por la Reserva Federal desde octubre de 1979. En esa fecha, la Reserva Federal, anunció que, en vez de concentrar sus esfuerzos en fijar el nivel de las tasas de interés en su lucha contra la inflación como en el pasado, se concentraría en la masa monetaria, dejando caer o subir las tasas de interés. Así, el crecimiento anual de M-1 (moneda en circulación más los depósitos en cuentas de cheques) descendió moderadamente de cerca del 8 por ciento en 1977-79, a un 5-6 por ciento de 1980 a fines de 1982. Durante este periodo, 1979-82, las tasas de interés fluctuaron más que en el pasado, pero en general se mantuvieron al alza, hasta alcanzar niveles sin precedentes en la historia económica estadounidense.

Asimismo, entre fines del verano de 1980 y el otoño de 1982, el dólar se fortaleció en los mercados cambiarios, aumentando su valor en 25 por ciento frente al marco alemán y 20 por ciento frente al yen japonés. Los orígenes de esta apreciación fueron en parte políticos y en parte económicos.

Desde el punto de vista político, cabe mencionar las perspectivas de la elección de un presidente republicano, la elección de un gobierno socialista en Francia, la crisis polaca y las dificultades políticas y financieras en varios países europeos. Desde el

punto de vista económico, cabe destacar las altas tasas de interés en Estados Unidos, la creciente demanda de activos denominados en dólares (bonos del Tesoro y papel comercial, depósitos bancarios, bienes raíces, etc.) por motivos económicos y políticos y, principalmente, la decisión de la Reserva Federal de no ampliar la oferta de dinero a pesar de la mayor demanda, debido a su política de respetar una tasa más estable en el crecimiento monetario interno.

Un dólar sobrevaluado desató dos fuentes de presión deflacionaria en el exterior, además de la depresión que emanó de Estados Unidos ante las altas tasas de interés y la reducción en el gasto gubernamental; en primer lugar, algunos gobiernos intervinieron en defensa de sus divisas ante la presión del dólar, elevando las tasas de interés internas; en segundo lugar, la apreciación del dólar redujo el gasto público y privado medido en monedas nacionales.

Al extenderse estas condiciones deflacionarias, se elevaron las tasas de interés internacionales, disminuyó el ritmo de actividad económica, se estancó el comercio mundial, se redujo la demanda de energéticos, se desplomaron los precios de las materias primas y se suscitaron serios problemas de pagos en diversos países.

A medida que se agravó la recesión estadounidense y aumentó el desempleo y ante el descenso de la tasa de inflación, la Casa Blanca opinó públicamente que sólo con tasas de interés más bajas se podría lograr una recuperación económica doméstica e internacional.

A fines del verano de 1982, la Reserva Federal, quizás consciente de la magnitud de la crisis económica mundial y del riesgo de una depresión, quizás haciéndose eco de los deseos de la administración Reagan, empezó a relajar su política monetaria permitiendo un aumento en M-1 e incluso, en diciembre, reduciendo la tasa de descuento.

Esta política fue bien recibida por la administración Reagan, y generó un repunte bursátil. Sin embargo, para los monetaristas este comportamiento de la Reserva Federal es similar al de otros periodos: una declinación del crecimiento monetario durante la recesión, empeorando esta última, y un aumento durante la recuperación, estableciendo las bases para otro capítulo inflacionario.

La Reserva Federal argumenta que no ha desistido de su lucha contra la inflación, sino que el abandono de una política de crecimiento monetario, estrechamente ligado al agregado M-1, es sólo temporal. En su opinión, M-1 sufre de deformaciones técnicas -debido a la terminación de los certificados de ahorro ^{2/} por un monto de 35 000 millones de dólares, y a la introducción de las nuevas cuentas en el mercado monetario bancario- que dificultan

la fijación de objetivos apropiados de crecimiento monetario.

Algunos expertos han sugerido que la Reserva Federal utilice como agregado monetario M-2, que incluya M-1, ésto es, dinero en efectivo y cuentas de cheques, junto con pequeños depósitos de ahorro, fondos mutualistas del mercado monetario y préstamos bancarios a corto plazo. Pero el M-2 también está siendo afectado por las innovaciones bancarias y por la forma en que la gente guarda y utiliza su dinero.

De continuar este proceso, cabe esperar que continúen tanto la búsqueda por un agregado que sirva de objetivo más estable, como una política monetaria menos sujeta a normas arbitrarias.

Por último, si bien las tasas de interés han disminuído en los últimos meses, su descenso se ha interrumpido, todavía se encuentran por encima de sus niveles históricos y son superiores a la tasa de inflación. Entre las explicaciones de este fenómeno se pueden mencionar las siguientes: la magnitud de los déficits gubernamentales, las expectativas inflacionarias de algunos sectores de la población, las dudas sobre la política de la Reserva Federal y la incertidumbre provocada por la exposición bancaria en préstamos al exterior y a sectores problemáticos, como la energía y la minería.

Reglamentaciones a préstamos externos de bancos estadounidenses.

Además de los factores internos, producto tanto de la competencia entre instituciones de depósito como de la política monetaria de la Reserva Federal que generó un gran número de quiebras empresariales, el sistema bancario estadounidense se ha visto afectado por factores externos tales como la ola de problemas de pagos de varios países y el retiro de fondos pertenecientes a países petroleros.

La percepción de esta amenaza a la estabilidad del sistema financiero internacional explica, en gran medida, una política monetaria más internacionalista por parte de la administración Reagan y la Reserva Federal. La primera decidió apoyar en el FMI la ampliación en la cobertura de los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos y un aumento general del 47.5 por ciento en las cuotas. La segunda respaldó ampliación de la capacidad crediticia del FMI y ha insistido en la necesidad de los bancos de cooperación en la reestructuración de las deudas de sus acreedores.

Tal como ocurrió en la segunda mitad de la década de los setenta, ha surgido nuevamente la preocupación de las autoridades bancarias estadounidenses sobre las operaciones externas de los bancos.

Como es sabido, en 1977, las autoridades bancarias estadounidenses introdujeron una reglamentación para limitar las operacio-

nes de los préstamos de los bancos nacionales a gobiernos extranjeros y entidades de los mismos; en este sentido, ningún banco nacional puede prestar más del 10 por ciento de su capital y reservas a una sola entidad prestataria, doméstica o extranjera, ya sea ésta una empresa particular, el propio gobierno o una entidad de éste. Los bancos bajo supervisión estatal están sujetos a las leyes de los estados individuales en materia de préstamos a prestamistas extranjeros oficiales.

En enero de 1978, el Contralor de la Moneda publicó el ordenamiento jurídico 7.1330 (12 C.F.R. 7.1330), que interpreta la Regla 12 USC-84, para determinar si una operación crediticia de un banco a una entidad o agencia del gobierno debe ser considerada autónoma o agregada a los préstamos que se otorguen al gobierno del país en cuestión. Para establecer el concepto de autonomía ^{3/} se aplica una prueba de recursos y una de propósitos.

La prueba de propósitos consiste en que la entidad prestataria demuestre que los recursos del crédito serán utilizados para los objetivos para los cuales fué concertado; la prueba de recursos consiste en demostrar si la institución usuaria de los fondos está en condiciones de cubrir el servicio y la amortización del préstamo.

Asimismo, en 1979, las tres agencias federales reguladoras bancarias (el Contralor de la Moneda, la Reserva Federal y la Corporación Federal Aseguradora de Depósitos) adoptaron un sistema común de supervisión en relación con el riesgo de país a diferencia del riesgo comercial, ésto es, el riesgo de incumplimiento por parte del cliente a causa de un evento político, económico o social en el país prestamista.

La crisis actual ha dado lugar a nuevas propuestas de reglamentación, entre los que destacan la posibilidad de establecer límites de "país individual", de la misma manera que existen límites a "prestatario individual"; la imposición de reservas obligatorias sobre créditos problemáticos; y la exigencia de proporcionar mayor información sobre sus préstamos externos.

Mientras se aprueban estas medidas, la administración Reagan ha solicitado, a través de la Comisión de Valores y Bolsa ("Securities and Exchange Commission"), que los bancos presenten información trimestral sobre los países que enfrenten problemas en cubrir sus adeudos.

Por otra parte, reconociendo parcialmente su responsabilidad en la crisis actual, los principales bancos del mundo han establecido un instituto internacional que tendrá el propósito fundamental de recoger información sobre los préstamos bancarios externos.

A nivel internacional, deben mencionarse las labores del Comi-

té sobre Reglamentaciones Bancarias y Prácticas Supervisoras (Comité de Basilea), formado en el Banco de Pagos Internacionales por los países del Grupo de los Diez y Suiza, y que produjo en 1975 un Concordato sobre cooperación supervisora internacional. Actualmente, se está llevando a cabo una revisión del Concordato de 1975 a fin de definir más claramente lo que se entiende por país de origen y por país en que se realizan las operaciones.

Asimismo, entre los temas de discusión el Comité ha incluido el análisis de riesgo de país, de flujos de información y de supervisión de solvencia y liquidez.

Conclusiones

1. Si se considera el impacto que las altas tasas de interés internacionales y la recesión económica mundial ha tenido sobre la economía mexicana, es evidente que el estudio de la política monetaria y financiera de Estados Unidos debería ser un campo prioritario de estudio.

2. La transformación que está ocurriendo en el sistema bancario de Estados Unidos aún no termina. En el proceso pueden distinguirse varias tendencias: mayor volatilidad del dinero, concentración del Crédito como resultado de fusiones entre instituciones, creciente uso de tasas flotantes de interés en todo tipo de transacciones financieras y debilidad de los mercados financieros a largo plazo.

Por otra parte, cabe mencionar el posible efecto de demostración sobre el sistema bancario mexicano, por ejemplo, mediante la introducción de cuentas de cheques con derecho a percibir interés e, incluso, a través de paquetes de manejo de flujo de efectivo ofrecidos por los bancos, por casas de bolsa o compañías de tarjeta de crédito.

3. Si bien es inevitable la aplicación de nuevas reglamentaciones sobre las actividades bancarias en el exterior, deben tomarse en cuenta dos elementos de suma importancia: el primero es que un exceso de cautela puede ser tan negativo como un exceso de riesgo, dadas las necesidades financieras de la economía mundial; el segundo es que las nuevas reglamentaciones no deben ser utilizadas como instrumentos de presión sobre los países acreedores, los cuales requieren de un acceso seguro y estable a los mercados internacionales de capital.

4. Por último, cabe señalar que, como consecuencia, tanto de la mayor precaución por parte de los bancos como de las reglamentaciones supervisoras, los países en desarrollo enfrentarán nuevas condiciones en los mercados internacionales de capital: análisis más complejo del riesgo del país, primas más altas, en particular en casos de renegociación de la deuda, y mayor información compartida entre los mismos bancos sobre los créditos totales a

cada país y su desempeño en el servicio de la deuda.

Notas

- 1/ La Reserva Federal, el Contralor de la Moneda, la Corporación Federal Aseguradora de Depósitos y la Administración Federal de Bancos Hipotecarios.
- 2/ Los certificados de ahorro ("All-Savers Certificates") fueron instrumentos de depósito autorizados por las autoridades bancarias durante 1982 para estimular el ahorro interno. Su atractivo era doble: ofrecían una tasa de rendimiento ligada a la tasa del mercado monetario y los intereses gozaban de una exención fiscal hasta cierto límite.
- 3/ La entidad gubernamental debe mostrar que tiene personalidad jurídica propia y que la toma de decisiones, principalmente relacionada con la política de precios y tarifas, sea sustancialmente independiente.

LA POLITICA ECONOMICA DE LA ADMINISTRACION REAGAN

José Luis Bernal Rodríguez *

Presentación

Diversos indicadores publicados recientemente manifiestan que la economía de los Estados Unidos ha iniciado la recuperación después del periodo recesivo que se inició en el verano de 1981. Entre otros indicadores, se destacan la disminución de las tasas de interés, el descenso registrado en enero último en la tasa de desempleo, el repunte en la venta de viviendas y en el inicio de nuevas construcciones, la elevación de las ventas al menudeo, en particular en el sector automotriz, y otros factores positivos que ofrecen expectativas favorables al desarrollo del sector comercial y en el sector productivo.

Ante esta situación, los observadores internacionales se preguntan qué tan prolongada será la recuperación; si se trata en realidad de un resultado de las medidas de política económica instrumentadas por la administración Reagan y, si acaso el enfoque en que se basa dicha política económica es el más adecuado para controlar el ciclo económico en las economías industrializadas. En torno a ello se hacen conjeturas también acerca de cuál será la repercusión de la recuperación económica estadounidense en la economía y en la política internacionales y, para quienes en México intervenimos en una forma u otra en la toma de decisiones en materia económica y de la política exterior, resulta de gran interés observar las transformaciones que el desempleo económico en los Estados Unidos producirán en nuestras relaciones bilaterales.

Estas y muchas más interrogantes al parecer no serían planteadas con tanto interés si el proceso de recuperación se considerara como "normal", propio de los ciclos recesivos que periódicamente experimenta la economía estadounidense. Después de todo, en los últimos 100 años se han registrado por lo menos doce periodos de crisis-recuperación-crisis y la economía se ha seguido desarrollando.

La coyuntura actual tiene una importancia particular, pues en

* Secretaría de Relaciones Exteriores

ella se advierten tendencias en el comportamiento de la economía que no se habían presentado en los periodos de superación de las etapas recesivas posteriores a la Segunda Guerra Mundial y, debido a que la política económica que se aplica en la actualidad, surge de un enfoque novedoso que los dirigentes norteamericanos estiman sacará al país de la crisis y dará paso a la reconversión general de su estructura productiva, modificando correlativamente el comportamiento de la economía internacional.

El objetivo de este trabajo es presentar una primera aproximación al entendimiento de los objetivos de la política económica de la administración Reagan, de las bases y principios teóricos en que se sustenta y del proyecto político que apoya y en que se apoya, así como de las repercusiones que su instrumentación tiene en los ámbitos político y económico internacionales.

Se parte de la hipótesis de que existe una íntima relación entre los objetivos que se plantean en la política económica y aquellos que se ponen en práctica en la política exterior, pues responden a un proyecto integral defendido por sectores bien definidos que intervienen en la conducción económica y política de los Estados Unidos. Sin pretender que el ejercicio analítico esté concluido, se trata en cambio de despertar el interés de investigadores académicos y de funcionarios públicos involucrados en la toma de decisiones en la política y en la economía de México por profundizar en el estudio de la situación y la política económica de los Estados Unidos, con sus vertientes y complicaciones para, en una segunda etapa, derivar cuáles son las implicaciones de ello para la propia economía mexicana y, para las relaciones de nuestro país con los Estados Unidos.

La exposición se basa en el guión que se presenta a continuación, que bien puede constituir el hilo conductor de una investigación más amplia:

1. En una primera parte, se analizan los antecedentes económicos, políticos y sociales en que se produce el ascenso al poder del partido republicano, que nombra a la Presidencia de los Estados Unidos a Ronald Reagan en 1980.
2. En segundo lugar, se efectúa un análisis de los principios económicos del Programa de Reestructuración Económica propuesto por el Presidente Reagan para su periodo presidencial.
3. En tercer lugar, se examina cuál ha sido el desarrollo de la política económica entre 1981 y 1983 para, finalmente, deducir de la situación actual las perspectivas para el funcionamiento de la economía en los años venideros y, tratar de concluir con algunas apreciaciones sobre las consecuencias políticas internacionales de tal desarrollo.

Antecedentes

Los antecedentes inmediatos que permiten entender el contorno

en que se inscribe la administración Reagan en materia de política económica, están dados por la depresión que la economía de Estados Unidos experimentó entre 1974 y 1975 y, más ampliamente, por la tendencia general de la economía capitalista a presentar un lento crecimiento del producto, altos niveles de desempleo, elevadas tasas inflacionarias y desequilibrios estructurales en las balanzas comerciales y de pagos, a las cuales los diferentes gobiernos han tratado de dar solución mediante la aplicación permanente de políticas anticíclicas basadas en su mayoría en la teoría Keynesiana y en sus modificaciones teóricas.

Por los resultados observados y que son ampliamente conocidos, es evidente que las políticas anticíclicas instrumentadas por Estados Unidos durante la crisis de 1974-75 y, posteriormente en 1979, no resultaron las más adecuadas para hacer frente a los problemas de la economía; tampoco servían de explicación al fenómeno inflacionario en condiciones de subempleo de recursos y, por lo contrario, estaban dando lugar a importantes desequilibrios presupuestarios y al crecimiento incontrolable de medidas burocráticas regulatorias que, más que favorecer, obstruían el proceso de producción.

Ante esto, ya no resultaban operativas las políticas económicas que trataban de superar el ciclo recesivo mediante la contracción de la actividad para disminuir la inflación, pues cada vez era más evidente que la inflación y el estancamiento eran fenómenos que se presentaban en forma simultánea, por lo que era necesario modificar la explicación de las crisis económicas y las medidas instrumentadas para superarlas.

En el ámbito de política interna, el sistema político estadounidense se enfrenta a lo largo de la década de los setenta a una continua erosión de las bases en que se sustenta, reflejo principal de la derrota en Vietnam y de la falta de organización y control de la política interna por parte del aparato gubernamental, que tiene su máxima expresión en el "caso Watergate" y en la designación, no por la vía electoral del presidente Ford, elementos todos ellos que generan una profunda crisis de confianza y, la que el presidente Carter trató de hacer frente para que no llegara a producirse la tan temida crisis de legitimidad. Esfuerzo calificado por muchos de vano, debido a las inconsistencias que se advirtieron en la ejecución de la administración Carter, y que dieron como resultado que a la crisis económica viniera a sumarse una fuerte crisis política a finales de la década, expresada por la debilidad del poder presidencial.

Tal panorama se vino a complicar aun más por las transformaciones que se producen en el ámbito internacional y que modificaron notablemente el lugar de los Estados Unidos en la política mundial. Desde principios de la década pasada, y en forma correlativa a la crisis de la economía, se presenta una crisis de la hegemonía de los Estados Unidos sobre los países capitalistas y, cada

vez más Europa Occidental, Japón e incluso los países en desarrollo, cuestionan el papel de liderazgo que aquel país ejerció en la economía y la política mundiales, durante todo el período posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Algunos hechos concretos vinieron a acelerar esa pérdida de predominio internacional a fines de la década, entre los que importa destacar en primer lugar, el cuestionamiento del mundo capitalista y en desarrollo sobre la política económica de los Estados Unidos que -más que originar resultados positivos- dió lugar a la generalización y profundización de la estanflación a nivel internacional, e introdujo serios elementos para la inestabilidad de las propias economías nacionales y que provocó que la política trilateralista de la administración Carter, no tuviera resultados muy alentadores. Otros acontecimientos, que es preciso señalar, se refieren al fortalecimiento y aumento de los regímenes socialdemócratas en Europa Occidental, a la agudización de las tensiones sociales en América Latina -que culminan con el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua y el surgimiento de regímenes socialistas en Jamaica y Granada-, la crisis en Irán -que con la caída del Sha desestabiliza una región de suma importancia para el mundo occidental- y la intervención soviética en Afganistán, entre los más significativos.

La suma combinada y compleja de los tres elementos -crisis económica, crisis política y crisis de la política exterior- da lugar al contexto en que se produce el triunfo del candidato del Partido Republicano en 1980. Ya desde la campaña electoral, tanto el Partido como el propio candidato presidencial, habían venido presentando al pueblo estadounidense una opción conservadora para la conducción de la política, que en el plano económico significaba, volver a ampliar las libertades individuales y de la empresa -reduciendo correlativamente la intervención del Estado en la actividad económica-; en lo interno, implicaba fortalecer el federalismo mediante el reforzamiento de diversas actividades encomendadas a los Estados, disminuyendo la participación del Gobierno Federal y, en el plano internacional, pugnaba por rehacer el predominio estadounidense aunque ello implicase asumir actitudes intervencionistas y llegar a situaciones de enfrentamiento directo con la Unión Soviética.

Principios Teóricos y Manifestaciones Prácticas de la Política Económica

A efecto de instrumentar el nuevo proyecto conservador, la administración Reagan se fija, como objetivo fundamental, la recuperación del crecimiento económico sostenido y la reducción de los índices inflacionarios, como única forma de restablecer el equilibrio social y político interno y de reasumir el liderazgo en la economía internacional. Para ello, la atención inmediata se centró en el Programa de Recuperación Económica, cuyas metas centrales eran "equilibrar el presupuesto, reducir la inflación, aumen-

tar la productividad y crear millones de nuevos puestos de trabajo", objetivos contradictorios entre sí pues se sabe que la inflación se combate sólo a costa de provocar una situación recesiva -lo que afecta negativamente al mercado de trabajo- y que la reducción del déficit público, en una época de estancamiento, retrasa aún más el período de recuperación; pues implica reducir la importante participación del gasto público en la demanda agregada, aun cuando se trate de consumo improductivo.

En el Programa de Recuperación Económica, presentado al Congreso el 18 de febrero de 1981, se advierte como objetivo fundamental el reducir la participación del Estado en la actividad económica: la desgravación impositiva, la reducción del gasto social, la eliminación de regulaciones y la búsqueda del equilibrio fiscal son las muestras más elocuentes de ello. En segundo lugar, se plantea la lucha contra la inflación, teniendo como instrumento principal el manejo de las políticas monetaria y crediticia. Simultáneamente se advierte, sin embargo, que la recuperación del predominio político internacional sólo será posible con el incremento de los gastos militares, para lo que se proponen mayores asignaciones a la investigación y fabricación de armamentos.

En el enfoque teórico en que se basa la nueva política económica encontramos -como era de esperarse, elementos que tratan de innovar la interpretación de la problemática económica y las medidas para solucionarla. Se advierten aspectos que recuperan de la teoría keynesiana la función del consumo como impulsor del crecimiento (al proponerse la reducción de impuestos a individuos y a empresas), aunque ahora la intención política implícita es reducir el intervencionismo estatal y otorgar mayor poder a las preferencias del consumidor; de la teoría tradicional, neoclásica o monetarista -para hacer referencia a su versión contemporánea- se retoma el papel que una política restrictiva del circulante monetario y del crédito puede desempeñar en la reducción de la inflación. Pero lo que otorga el tinte innovador es la presentación de un enfoque alternativo a los anteriormente prevalecientes; es el enfoque que se basa en la "economía de la oferta", "supply-side economics" o "Reaganomics" como comúnmente se ha popularizado.

Al decir de los sustentadores del nuevo enfoque, la política económica, al centrarse en afectar el curso de la demanda, ha dejado de lado la consideración de las condiciones de la oferta.

Se precisa entonces, señalan, emplear conceptos de oferta agregada tales como capital total disponible, población y dotación de recursos. Así, lo que importa es estimar el efecto que sobre la oferta tendrá el movimiento de los instrumentos de la política económica; por ejemplo, se argumenta que una reducción en las tasas impositivas tendrá un efecto positivo sobre la producción al liberar recursos para ser destinados a incrementar la capacidad productiva o su utilización, con el beneficio consecuente para el empleo. En cambio, una alza en los impuestos reduciría la posibi-

lidad de disponer de los factores productivos existentes. Los márgenes que limitarían la reducción de las cargas fiscales están dados por el supuesto de que, cuando las tasas impositivas están cerca de cero la producción se ve afectada, pues el Gobierno no podría proveer ciertos bienes públicos necesarios para la producción; pero, a medida que se elevan las tasas impositivas, comienza a crecer la eficiencia del capital y del trabajo y, en consecuencia, la producción; el límite superior estaría dado por el punto en el que mayores impuestos crearían distorsiones e ineficiencias, desalentando la producción. Así pues, para conseguir el objetivo de reducir el déficit fiscal, no se utiliza como principal medida la reducción del gasto público, sino la aplicación de una política impositiva que genere la mayor recaudación, en un vínculo de largo plazo entre cambios en las tasas impositivas y cambios en los ingresos fiscales.

La cuestión de la reducción del gasto público se plantea más adelante, como parte fundamental de la estrategia antiinflacionaria, pues se interpreta a la inflación como "una caída en el valor de la moneda producida por la acción del gobierno". Sin embargo, los nuevos teóricos establecen que la lucha contra la inflación, no deberá basarse en la recesión pues de hacerse así el resultado final no sería el deseado -es decir, detener el crecimiento de los precios- ya que se alteraría la relación entre circulante y producto.

Lo que se propone, en definitiva, es una política económica que incremente los incentivos para producir, afectando a los distintos actores económicos y otorgando la mayor responsabilidad del crecimiento económico al sector privado y a las libres fuerzas del mercado.

La Instrumentación Práctica de la Nueva Política Económica

Partiendo de estas premisas fundamentales, la administración Reagan planteó cambios en las políticas fiscal y monetario-crediticia que afectaron todo el esquema de la actividad productiva en los Estados Unidos y, en la evolución misma de la economía internacional, dado el peso específico de los Estados Unidos en la generación del Producto Mundial Bruto, y los fuertes lazos de interdependencia con el resto del mundo. Así, y a pesar de los cambios resultantes de la pugna entre el Ejecutivo y el Congreso para la determinación de la política fiscal, los criterios que han estado en la base del Presupuesto para los años fiscales 1981-82 y 1982-83 han sido la disminución sustancial en el gasto federal y en los programas públicos de bienestar social, las reducciones impositivas a empresas e individuos y los incrementos en el gasto militar. Así, para el periodo octubre 1981-septiembre 1982, se propuso un presupuesto con ingresos por 650,000 millones de dólares y gastos por 695,000, es decir, con un déficit por 45,000 millones; se esperaba, asimismo, lograr un superávit cercano a los 30,000 millones en 1985-86.

Como puede observarse en los resultados obtenidos, este objetivo no pasó de ser ilusorio y tuvo que modificarse desde principios de 1982.

En este punto, la observación de dos aspectos nos permite advertir la connotación política de la nueva estrategia. Si analizamos, por una parte, cómo se ha conducido la política de gasto público, notamos que la mayor carga de las reducciones ha recaído sobre los sectores pobres y los de menores ingresos; menciónese como ejemplo las reducciones de fondos de los programas sociales como el Medic aid, la eliminación de cupones de alimentos para desempleados, la limitación de inversiones públicas, las modificaciones a las leyes laborales, la reducción del presupuesto para capacitación y empleo de desocupados de bajos ingresos, entre otras medidas, todas ellas tomadas aún en contra de los argumentos presentados por el propio presidente Reagan durante la presentación de su Programa al Congreso.

En el mismo renglón de gastos, se advierte en cambio que se ha producido un notable crecimiento de los gastos militares que ascendieron a 136,000 millones de dólares en 1981, a 188,000 millones en 1982, para representar casi el 25 por ciento del presupuesto total. Este hecho, además de ser congruente con los postulados de fortalecer la presencia de los Estados Unidos en el mundo, evidentemente beneficia al grandioso complejo industrial militar encabezado por pocas grandes empresas y, al mismo tiempo, ha sido uno de los principales factores que han impedido la reducción del déficit público que se había previsto al inicio de la Administración.

Si observamos cuál ha sido el comportamiento de los ingresos, la administración Reagan ha puesto en marcha la reducción general de un 10 por ciento en los impuestos personales a todos los contribuyentes -que lógicamente tiende a beneficiar más a quienes reciben mayores ingresos-. Adicionalmente, se pusieron en práctica medidas para favorecer a las empresas mediante tasas aceleradas de depreciación, mayores exenciones fiscales, incentivos a la inversión para investigación y desarrollo, entre otras, cuyos resultados hasta el momento más que actuar en beneficio de la producción, han generado una notable erosión en la captación de recursos por el erario.

En lo que respecta a la política monetaria, es interesante observar cómo se ha conducido en el sentido exactamente contrario a lo que, en principio, podría suponerse. En efecto, las tasas de interés se elevaron rápidamente a fines de 1981 y permanecieron en altos niveles reales durante los primeros seis meses de 1982, a pesar de la debilidad prevaleciente en la demanda, del desempleo creciente y del descenso en la inflación. El resultado fue que se prolongó y profundizó la recesión, dando origen a una tasa de desempleo cercana al 11 por ciento, no observada desde 1940. Y si bien es cierto que se logró el objetivo de reducir la inflación

de su nivel de 12.6 por ciento en 1980 a 4.5 por ciento durante 1982, veamos cuál ha sido el comportamiento económico general.

Evolución Reciente de la Economía Estadunidense

La actual recesión en la economía estadunidense es la más profunda y la más duradera del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Contrariamente a las expectativas de hace un año, ha continuado la declinación al reducirse el producto a los niveles alcanzados cuatro años antes; es decir, que de hecho la economía no ha crecido desde 1979, pues cuando se inició la actual recesión en el verano de 1981, aún no se había recuperado del periodo recesivo de 1980; es evidente también que a fines de 1982 la economía se encontraba trabajando a una capacidad mucho menor que en cualquier momento de la depresión de mediados de los setenta.

En este sentido, es fácil advertir que la recesión de 1981-1982 fue resultado, en su mayor parte, de las altas tasas de interés que influyeron en el desaliento de la inversión productiva. Entre el tercer trimestre de 1981 y el primero de 1982, el producto nacional bruto disminuyó en 2.6 por ciento y las pocas ventas, las altas tasas de interés y la inflación en descenso provocaron que la mayoría de las empresas redujeran sus inventarios en forma acelerada. Las exportaciones también se redujeron y han continuado en descenso debido a la recesión global y el alto tipo de cambio del dólar en los mercados internacionales, producto también de las altas tasas de interés.

Asimismo, aún cuando la inversión se elevó cuando empezaba la recesión -tal vez debido a las reducciones impositivas y a las expectativas de una recuperación cercana- declinó rápidamente durante el año pasado en respuesta a la debilidad de las ventas y a las altas tasas reales de interés, con lo que el producto se redujo significativamente durante el último trimestre de 1982. Esta declinación continuó el cuarto trimestre del año pasado teniendo como resultado que el desempleo alcanzara un porcentaje sin precedentes del 10.7 por ciento a finales de 1982.

Por su parte, la inflación se redujo del 12.6 por ciento en 1980 a 4.5 por ciento durante 1982. Más de la mitad de las causas de esta reducción se debió a los menores precios de los productos importados, básicamente por la caída en el precio del petróleo y por la apreciación del dólar, factores íntimamente relacionados con la recesión y las altas tasas de interés.

En respuesta a la menor inflación, a la crisis financiera en ascenso y a la falta de una recuperación generalizada, la Administración a través de la Reserva Federal modificó la política monetaria a mediados de 1982, poniendo un mayor énfasis en promover el crecimiento económico. Es decir, ante la inoperancia práctica del esquema propuesto inicialmente se decidió intentar un cambio de rumbo.

Repercusiones Internacionales de la Política Económica de los Estados Unidos.

En materia de política económica internacional, la administración Reagan se planteó el objetivo fundamental de llevar adelante políticas de libre comercio mediante la reducción de las barreras que los otros países imponen al intercambio, apegándose al principio de reciprocidad de las relaciones comerciales -que en la práctica ha resultado en mayores barreras proteccionistas por parte de Estados Unidos- y buscando el cumplimiento de cinco objetivos centrales: restauración del crecimiento económico estable sin inflación; reducción de obstáculos a la exportación e impulso a los programas gubernamentales de promoción de exportaciones; cumplimiento efectivo de las leyes comerciales de los Estados Unidos y de los acuerdos comerciales internacionales; eliminación de obstáculos para el ajuste industrial; y disminución de barreras gubernamentales para el comercio y la inversión internacionales, mediante la búsqueda de nuevas reglas para el comercio internacional de bienes y servicios.

En cambio, la gestión administrativa se inició anunciando reducciones significativas en las aportaciones gubernamentales de apoyo al desarrollo internacional y con medidas neoproteccionistas que influyeron en el deterioro de la economía y el comercio internacionales. Adicionalmente, las medidas adoptadas internamente tuvieron severas repercusiones en la economía mundial, entre las que importa destacar las siguientes: en respuesta a las restricciones monetarias en los Estados Unidos, las otras principales economías adoptaron políticas de defensa, restringiendo igualmente sus políticas y dando lugar a una contracción del comercio mundial; la elevación de las tasas de interés dió lugar también a una modificación sustancial de los tipos de cambio, con un fortalecimiento sustancial del dólar en los mercados internacionales. La recesión global, las crecientes tasas de interés y el alto tipo de cambio del dólar, han hecho aún más difíciles las condiciones del sector externo de los países en desarrollo, al reducirse las posibilidades de pago y dar lugar al riesgo de un colapso financiero internacional.

Perspectivas a Mediano y Largo Plazos

En la actualidad, las expectativas de la administración Reagan se manifiestan en el hecho de que, después de dos años de recesión -que se considera como el período de transición para ver los resultados de la nueva política económica- al parecer la recesión ha terminado. Los indicadores que permiten advertir un panorama menos negativo que el prevaleciente durante los últimos 24 meses son, entre otros, el hecho de que la inflación se mantiene bajo control, las tasas de interés están en descenso; se ha logrado incrementar el crecimiento del salario real y se nota cierta mejora en el ritmo de la productividad y del ahorro; adicionalmente, la tasa de desempleo se redujo en enero de 1983 por primera vez

desde julio de 1981, al pasar de 10.8 por ciento en diciembre de 1982 a 10.4 por ciento en enero de 1983; el nivel de los principales indicadores económicos ha mostrado mejoría durante ocho de los últimos nueve meses; se ha registrado un incremento en el sector de construcción de vivienda y en las ventas al menudeo, sobre todo de automóviles, a la vez que se ha detenido la acelerada liquidación de inventarios del período inmediato anterior.

Las expectativas de la administración son en el sentido de que, una vez iniciada la recuperación, ésta puede mantenerse y se tiene confianza en que las políticas monetaria y fiscal jueguen un papel determinante en el futuro inmediato. Para ello, se está orientando la política fiscal a apoyar la economía mediante el incremento continuo del gasto de defensa y de las transferencias anticíclicas y a través de reducciones impositivas adicionales. La política monetaria, por su parte, se dirige de forma consistente con la expansión esperada y se prevé que el crecimiento previsto de la masa monetaria proporcionará la liquidez necesaria para apoyar la recuperación en la actividad real.

No obstante los indicadores positivos que apuntan hacia la recuperación, es previsible que la inversión continúe sin registrar crecimiento, debido sobre todo al alto nivel de capacidad industrial no utilizada y a las incertidumbres que prevalecen respecto a lo duradero de la recuperación. La mayoría de tales incertidumbres se basan en que las anteriores etapas recesivas se han superado mediante la aplicación de políticas fiscales expansivas -contrarias a las que actualmente se siguen- y en el hecho de que el crecimiento del déficit del sector público alienta las expectativas inflacionarias, que es básicamente lo que no ha permitido mayores reducciones en las tasas de interés.

A lo anterior se agrega que no se prevé que en los próximos meses se reduzca la tasa de desempleo, que se mantendrá a pesar de que se inicie la recuperación económica, pues ésta se está dando básicamente en el sector servicios y en algunas industrias de alta tecnología en tanto que las industrias tradicionales continúan en retroceso.

El comportamiento económico, además, está fuertemente influido por lo que ocurre en el contorno internacional, con una economía mundial en recesión que ha llevado a la drástica reducción de las corrientes de intercambio y a la exacerbación de las tendencias proteccionistas. En consecuencia, es poco probable que se revierta en el corto plazo la tendencia del sector externo de la economía estadounidense a registrar déficits elevados, lo que se acentúa con el alto valor internacional actual del dólar.

Hasta el momento, la Administración y las autoridades de la Reserva Federal han indicado que la meta de la política económica es lograr una recuperación moderada que permita continuar reduciendo la inflación. No está claro, sin embargo, de qué forma se

respondería a eventualidades tales como al hecho de que el crecimiento económico pudiera presentarse acompañado de nuevas presiones inflacionarias; en consecuencia, las previsiones varían de acuerdo a lo que los diferentes pronósticos estiman que será el curso de la política monetaria una vez que la recuperación se haya iniciado. Para algunos se dará mayor importancia a reducir la inflación en tanto que para otros el objetivo será mantener el crecimiento.

En lo que respecta a la política fiscal, las perspectivas son aún más inciertas. No ha quedado claro qué medidas tomarán la Administración y el Congreso para reducir los grandes déficits que las actuales políticas presupuestarias generarán en los próximos años. De acuerdo con la tendencia actual, sería sumamente complicado elevar los impuestos o reducir los gastos durante el próximo año, pues ello supondría debilitar la recuperación. A menos que se decida reducir el déficit federal en los años futuros, las condiciones restrictivas imperantes en el mercado crediticio pondrían en entredicho la recuperación, sobre todo por los recursos financieros que se necesitan para que la nueva inversión genere crecimiento de largo plazo.

Al llegar a este punto, quisiera señalar que a pesar de que técnicamente se observan factores positivos y negativos a la recuperación, debemos estar muy pendientes en el futuro próximo acerca de cuál será la dirección que adopta las políticas monetaria y fiscal, teniendo presente que su curso estará fuertemente determinado por la decisión del presidente Reagan respecto a si buscará reelegirse o no en las elecciones del año próximo. Entra en juego, entonces, un elemento político de importancia fundamental al que hay que agregar otro de similar influencia, es decir, el desarrollo que muestre la economía internacional pues es claro que la economía de los Estados Unidos no puede seguir manejándose como si el resto de países no existieran.

Quedan en el aire muchas interrogantes y una diversidad de puntos que no se han tratado en esta exposición. Ellos serán motivo de análisis en la medida en que el Programa Universitario Justo Sierra continúe avanzando con pasos tan firmes como estos iniciales representados por la excelente organización de este coloquio.

ESTADOS UNIDOS FRENTE A LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL

Rosario Green*

Así como el signo de los años setenta fue, puede decirse, la crisis en la esfera de la producción, sobre todo en el mundo industrializado, pero con graves consecuencias para los países en vías de desarrollo, el de los ochenta parece ser la crisis financiera internacional, donde los diversos actores, instituciones internacionales, bancos transnacionales, gobiernos de países desarrollados y naciones subdesarrolladas, aparecen igualmente culpables.

El peso de los actores norteamericanos en la actual crisis financiera, directamente, a través de los grandes y aún pequeños bancos estadounidenses con operaciones externas, e indirectamente, vía aquellas instituciones internacionales donde la influencia norteamericana es determinante, per se o gracias al apoyo de sus aliados tradicionales en el mundo industrializado, exige el tratamiento a fondo de las diferentes reacciones de Estados Unidos ante las consecuencias de dicha crisis y de las soluciones que propone, tanto a través justamente de esas instituciones internacionales, como a través de sus propias autoridades financieras y de su banca.

Este trabajo pretende, así, plantear algunas de estas reacciones norteamericanas, entendidas en su sentido más amplio para abarcar a las instituciones internacionales de referencia, básicamente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; a las autoridades financieras y monetarias estadounidenses; principalmente el Tesoro y el Sistema de la reserva Federal; y a la propia banca transnacional de ese país.

Más que caracterizar la actual crisis financiera internacional, se busca partir de planteamientos ya aceptados en términos del agotamiento de un modelo que, durante el decenio pasado se basó, en primer lugar, en la expansión ilimitada del crédito proporcionado por la banca internacional, apoyada en el excedente de liquidez creado por los dos "shocks" petroleros de 1973-1974 y 1979. En segundo lugar, en el crecimiento, ilimitado también, del endeudamiento externo de los países del Tercer Mundo que propusieron

* El Colegio de México.

la reforma de sus sistemas, apoyados en la falsa percepción de que sus necesidades de financiamiento podían ser atendidas básicamente con esa oferta de recursos externos, a la que equivocadamente percibieron como infinitamente elástica y en condiciones inmejorables; pues durante buena parte de la década las tasas de interés, en términos reales, se mantuvieron bajas y en ocasiones hasta negativas. Y en tercer lugar, en la relativa pasividad de las instituciones internacionales: el Fondo Monetario Internacional perdió, a partir de 1971, sus funciones básicas como regulador del sistema monetario y de la liquidez internacional, y con ello buena parte de su control y razón de ser, y el Banco Mundial empezó a abandonar paulatinamente sus objetivos originales de financiamiento del desarrollo, cediendo terreno al empuje de la banca transnacional y al dominio creciente de las condiciones comerciales de préstamo, y convirtiéndose en apoyo meramente residual 1/.

El punto de inflexión del agotamiento de ese modelo y, por lo tanto de la actual crisis financiera internacional, puede decirse, se encuentra en la llamada "crisis mexicana" de agosto de 1982, a la que siguieron otras en América Latina principalmente; lo cual no es extraño pues esta región representa la mitad de la deuda externa del mundo en desarrollo, calculada en más de 600 000 millones de dólares, y en ella tan sólo tres países, México, Brasil y Argentina significan las dos terceras partes. No en balde el presente trabajo, después de marcar como hecho novedoso de este decenio, la preocupación de las autoridades norteamericanas por la actual crisis financiera internacional; por la situación latinoamericana en especial; y por los casos más concretos de México, Brasil y Argentina (todo ésto por consideraciones fácilmente comprensibles, que tienen que ver con áreas y subregiones de influencia); pasa a caracterizar brevemente la particular situación latinoamericana, especialmente el caso mexicano y la forma en como adicionan a él los de Brasil y Argentina, para presentar, por último, las reacciones y soluciones concretas propuestas por las autoridades del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, del Sistema de la Reserva Federal, del Tesoro y de la banca transnacional norteamericana.

Es un hecho que, tradicionalmente el mundo en desarrollo, y muy particularmente América Latina, ha buscado el apoyo de Estados Unidos a fin de financiar y fortalecer su desarrollo económico. Es un hecho también que Estados Unidos ha estado muy lejos de satisfacer, aún nominalmente, las expectativas de esos países. El principal obstáculo ha sido, quizás, el mantenimiento de ópticas fundamentalmente distintas entre ambos tipos de actores.

Mientras que el mundo en desarrollo, y muy particularmente los países de América Latina han venido sosteniendo, sistemáticamente, que el financiamiento de su desarrollo económico debe incluir - además de términos de comercio menos desfavorables, eliminación del proteccionismo que dificulta el acceso de sus productos a los mercados de los países industrializados, y cooperación tecnológi-

ca, entre otros elementos - corrientes incrementadas de recursos netos, tanto públicos como privados, en forma de préstamos sujetos a condiciones favorables, Estados Unidos ha insistido prácticamente siempre - la excepción latinoamericana siendo tal vez el Programa de la Alianza para el Progreso en los sesenta, resultado menos de un cambio en la concepción economista norteamericana y más de la lección política cubana- en que el motor del desarrollo debe ser la inversión privada, tanto nacional como extranjera. En ese sentido, Estados Unidos ha condicionado su supuesta "asistencia económica" al mundo en desarrollo, al requisito previo de que éste ponga primero "su casa en orden", otorgando las garantías necesarias para el florecimiento de la inversión norteamericana en el extranjero.

La administración de Reagan lejos de constituir una excepción a esa regla, representó, desde sus inicios, el apego más estricto a ella, comparable en su insistencia al periodo más flexible en el ámbito de las relaciones internacionales norteamericanas, el del decenio de los años cincuenta, caracterizado por rígidas actitudes de "guerra fría", apoyo a las dictaduras, anticomunismo y enaltecimiento de las "virtudes" de la inversión extranjera directa.

Si en 1982 esta misma administración modifica su posición para insistir en la necesidad de que los bancos transnacionales comprometidos en el Tercer Mundo mantengan sus préstamos en esa región del planeta, ésto refleja la toma de conciencia de dos hechos básicos, principalmente. Por un lado, de que seguir insistiendo en dar prioridad a la inversión extranjera directa después de prácticamente diez años de recesión en la esfera de la producción resulta un anacronismo, y por el otro, de que la crisis financiera internacional es de tal magnitud, y en ella la situación de los bancos norteamericanos está de tal manera involucrada, que el mantenimiento del sistema global y del estadounidense, exige la salvación de los deudores, y sobre todo de los más comprometidos. Es así, que hacia finales de ese año se acuña un nuevo lenguaje, tanto a nivel de las organizaciones internacionales como al de las grandes bancas estadounidenses, que parece reconocer la doble cautividad deudores-acreedores, la interdependencia financiera, la vulnerabilidad del sistema y la necesidad de su rescate mediante soluciones, que si bien incorporan a los deudores buscan salvaguardar a toda costa y prioritariamente, los intereses de los acreedores ofreciendo así respuestas de corto plazo, que atienden a dificultades de flujo de caja de los prestatarios, pero que niegan el carácter estructural de sus problemas y la urgente necesidad de cambiar las reglas del juego financiero internacional, en lugar de simplemente "parcharlo", posponiendo la que podría llegar a ser una crisis de proporciones y consecuencias aún no imaginables.

A esta situación de urgencia, percibida por las autoridades financieras internacionales y norteamericanas, y también por los

propios bancos transnacionales, ya se dijo, contribuyó de manera importante la llamada "crisis mexicana" de agosto de 1982, considerada como el detonador de una situación que, de no ser atacada de inmediato, podría tener repercusiones de "dominó", no sólo en América Latina, sino también en otras regiones del mundo donde esa estrecha interdependencia entre acreedores y deudores, es un hecho evidente.

Ya desde principios de la década de los setenta México era un importante deudor de la banca transnacional, 2/, y un ejemplo claro de la adopción consciente de una estrategia de crecimiento con endeudamiento. A manera de ilustración baste señalar que la deuda externa del gobierno mexicano pasa de cerca de 4 000 millones de dólares a finales de 1970 -cuando ya era clara su concepción y conceptualización como "mecanismo de ajuste" de los desequilibrios internos (I-S) y externos (X-M), menos inflacionario y menos atentatorio de los intereses del gran capital, que otras medidas y reformas de carácter estructural- a más de 70 000 millones de dólares a finales de 1982. Si a esta cifra se añade la deuda externa del sector privado, el volumen total se acerca a los 85 000 millones de dólares, de los cuales por lo menos 60 000 millones se encontraban contratados con la banca internacional. Por si este hecho no fuera más que suficiente para alarmar a los banqueros, la situación se agrava, desde su punto de vista sobre todo, al reconocer que la mitad de la deuda mexicana habrá vencido para finales de 1983 3/. De estas enormes dificultades a las que la economía mexicana y los banqueros internacionales se enfrentan, son culpables tanto los agentes nacionales endeudados (el sector público y el privado) como los propios prestamistas.

Después de la crisis económica de 1976, con sus problemas de menor crecimiento, devaluación, endeudamiento externo y pérdida de confianza en el Estado, México vuelve a adquirir importancia a los ojos de los banqueros internacionales, llegando inclusive a convertirse en uno de sus más importantes clientes, como consecuencia de los llamados "descubrimientos petroleros" de 1977.

Provistos de cuantiosos recursos financieros, los banqueros disipaban en el caso de México, todas las posibles dudas que sus préstamos enfrentaban en otros países del Tercer Mundo en momentos en que los precios del petróleo y las tasas de interés ascendían. La riqueza potencial del país alentaba a propios y a extranos. Las entidades públicas y privadas se endeudaban en exceso y de manera inclusive descuidada, en tanto que sus acreedores se disputaban el acceso al mercado mexicano, con la consecuencia, ya señalada, de una expansión acelerada de la deuda externa total y una acentuación de sus tendencias: más del 90 por ciento de las contrataciones era de origen privado, contribuyendo así a la idea sostenida por las agencias multilaterales de financiamiento en el sentido de que México se había "graduado" ya y había dejado de pertenecer al grupo de países subdesarrollados; más del 75 por ciento de la deuda externa del país la vinculaba, como ya se señala

l6, a la banca privada transnacional, sujetando los destinos nacionales a la inestabilidad y el voluntarismo bancario; los bancos norteamericanos recuperan parte de su tradicional dominio en el ámbito de la deuda externa mexicana, no sólo en términos del sector privado, donde en realidad este dominio se mantuvo siempre como un hecho indiscutible, sino en términos del sector público y por ende, del país como un todo; a tal punto que si hoy México concentra con la banca norteamericana un tercio de su deuda total con la banca internacional, esta situación tiene repercusiones nacionales serias pues testimonia el grado de dependencia en que las actividades económicas mexicanas, incluidas las financieras, se relacionan con el destino económico estadounidense.

A medida que los precios internacionales del petróleo ascendían, México se colocaba como el país con la tasa más alta de crecimiento de la región, y sus cuantiosas reservas energéticas eran vistas como un seguro valioso frente a cualquier problema. No en balde en 1981, México sobrepasó a Brasil en tanto que el principal deudor del Tercer Mundo, consiguiendo volúmenes crecientes de recursos externos en condiciones ventajosas, pese a la tendencia al alza de las tasas de interés, debido al pago de diferenciales definitivamente bajos: 0.5 por ciento sobre la tasa de interés bancario de Londres (LIBOR).

El punto de inflexión, sin embargo, en esta luna de miel con los banqueros, llegó a mediados de 1981. Los precios y ventas del petróleo mexicano, y por tanto su ingreso esperado, disminuyeron de manera significativa, al tiempo que se registraba en descenso también de los precios de otros productos mexicanos de exportación. El gobierno se vió enfrentado a la necesidad de suplir ese ingreso en divisas con deuda externa, aún si de corto plazo: durante el segundo semestre de 1981, se contaron 15 000 millones de dólares, de los cuales prácticamente 10 000 millones fueron de corto plazo. En 1982 la economía mexicana debió enfrentarse a dificultades todavía más serias. En primer lugar, el tipo de cambio (cuya nueva paridad después de la devaluación de 1976 ya se había agotado) se desplomó, pasando de los 27 pesos por dólar que prevalecía a principios de ese año, a casi 50 pesos a mediados del mismo, sólo para fluctuar entre 100 y 200 pesos después de los controles de cambio de septiembre, y estabilizarse, relativamente, en torno a los 150 pesos y al lado de otros tipos de cambio: el especial, para importaciones preferenciales, en torno a 100 pesos, pero a la baja; y el controlado, para pagar la deuda externa, en torno a 90 pesos y también a la baja 4/.

En segundo lugar, la inflación se desbordó, pasando de niveles de 30 y 35 por ciento al 100 por ciento a finales de 1982.

En tercer lugar, el crecimiento se vió brutalmente frenado. La tasa histórica se había mantenido alta, en promedio, durante un largo número de años. Hablar del 6 por ciento de crecimiento del

PIB al año era bastante común, a pesar de algunos descalabros como en 1971, o 1976. El gobierno de López Portillo sin embargo, y a pesar de declaraciones oficiales en contra, optó por una meta de crecimiento superior: entre 8 y 9 por ciento anual, no sólo de masiado alta tal vez, sino a ser alcanzada demasiado pronto. La meta se logró a toda costa: con sobreendeudamiento externo, sobre diversificación y sobrecalentamiento. Esta situación, si bien creó un nivel de empleo sin precedentes, resultó insostenible a mediano plazo y el resultado fue el ajuste: desde febrero de 1982 se decretó una serie de restricciones en el sector público con im pacto sin duda en el sector privado, que unidas a otras situaciones como las dificultadas para conseguir todo el crédito externo necesario -pilar fundamental en esta estrategia de crecimiento a celerado y hasta cierto punto desordenado- llevaron a una tasa de crecimiento de la economía nacional cercana al 0 por ciento a finales del año.

En cuarto lugar, el mantenimiento de una paridad artificial del peso con el dólar y el enorme diferencial en los niveles de inflación mexicana y norteamericana, estimularon una fuga de capitales, conservadoramente calculada en 22 000 millones de dólares, que saqueó las reservas internacionales del país y forzó a la con tratación de más deuda externa.

Por último, el peso de los intereses y del principal de la cuantiosa deuda pública externa, reflejo del alza de las tasas de interés a nivel internacional y del acortamiento de los plazos, llevó a la moratoria sobre pagos de principal de agosto, negociada por el gobierno mexicano y sus acreedores privados, que le per mitió a México un respiro de tres meses. Al final de este período, vale la pena señalar, se solicitó una extensión de cuatro meses que acabó en un acuerdo cuyas condiciones especifican que los prácticamente 20 000 millones de dólares adeudados por el gobierno mexicano por concepto de principal se convierten en un crédito a 8 años de plazo -1983-1990- con un periodo de gracia de 4 años; los pagos empezarán, así, a partir de 1987.

La reacción de los banqueros internacionales a la moratoria de agosto, no se hizo esperar. Los nuevos préstamos a América Latina, que habían disminuido dramáticamente durante la guerra de las Malvinas, llegaron a una situación de franco estancamiento 5/. Los bancos pequeños se salieron del mercado y los grandes bancos se quedaron solos para hacer frente a las crecientes demandas de recursos planteadas por los países latinoamericanos, a fin de poder servir sus antiguas deudas. Estas dificultades y los crecientes temores de una moratoria conjunta, o al menos la unión de Argentina, Brasil y México, alentados por la progresista medida adoptada el primero de septiembre por el gobierno de este último país de nacionalizar la banca privada, a la que se responsabiliza ba de todos los problemas internos (y el miedo de que, por asociación se culpaba a la banca internacional de todos los problemas del sector externo mexicano), permearon la trigésima séptima reu-

nión conjunta del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional de septiembre de 1982.

Si el "caso mexicano" se convirtió en el centro de atención, los de Argentina y Brasil estaban tan sólo a un paso de distancia. La discusión por lo tanto se enfocó, ya se señalaba, en la salvación del sistema vía el apoyo a estos países. Se generó entonces un consenso que, se insiste, tenía en mente más a los acreedores que a los deudores: se proporcionaría dinero para apoyar al sistema financiero sólo si los países fuertemente endeudados aceptaban someterse a un prolongado periodo de restricción económica. No en balde, un segundo componente de esta "solución" fue la batalla, librada entonces y sólo ganada muy recientemente, de incrementar los recursos del FMI, que al fin de cuentas es la institución diseñada por el mundo industrializado de occidente para supervisar los programas de ajuste exigidos al mundo en desarrollo. Se solicitó entonces la duplicación de los recursos de la institución, acabó acordándose un aumento del 50 por ciento, que por cierto puede no lograrse debido a la tradicional actitud negativa del Congreso norteamericano frente a lo que califica como "asistencial".

Concretamente, en su discurso inaugural, el Director del FMI, Jacques de Larosière, hizo un llamado a los bancos comerciales, solicitándoles no reducir sus préstamos a los países en desarrollo. "Cuando problemas de deuda, como los que presenciamos en la actualidad surgen, -señaló- debe darse una estrecha colaboración entre todas las partes interesadas" 6/.

El discurso del señor de Larosiere fue de hecho interpretado como una llamada de atención a los banqueros comerciales por sus políticas de préstamo, en extremo liberales y hasta descuidadas. "En muchas ocasiones -dijo- los cambios en la dirección del financiamiento bancario han sido abruptos y muy grandes en relación a la cuenta corriente de las balanzas de pagos de los países involucrados; han creado problemas tanto de manejo interno de las economías como de financiamiento para balanza de pagos en los países prestatarios" 7/.

En clara referencia al caso mexicano y su impacto sobre el resto de la región, de Larosiere instó a los prestamistas comerciales "a juzgar a cada deudor sobre la base de sus propios méritos, y a no permitir que el surgimiento de problemas de financiamiento de la deuda en un país enturbiara su juicio sobre la capacidad de crédito de países vecinos" 8/.

A partir de ese momento, un buen número de países de América Latina, empezando por los grandes, ha intentado resolver sus problemas de deuda, firmando, como primer paso, un acuerdo de estabilización con el FMI, considerado por los banqueros privados como garantía de su disposición a dar prioridad al cumplimiento de sus compromisos de deuda. A partir de ese momento, también, de Laro-

siere ha insistido en su posición: para evitar que el sistema quiebre, para evitar el colapso de los prestamistas, los prestatarios dispuestos a ajustar sus economías y repensar sus políticas económicas según la ortodoxia monetarista, recibirán los recursos necesarios para honrar sus compromisos externos.

México recibió del FMI la promesa de obtener 3 900 millones de dólares, a lo largo de los tres años del acuerdo. Adicionalmente, la firma del convenio le permitió acceder a los 1 350 millones de dólares prometidos por el Banco de Pagos Internacionales; a los 2 000 millones de dólares ofrecidos por el gobierno norteamericano a cuenta de futuras ventas de petróleo así como a otros créditos de esa nación: fundamentalmente para la adquisición de granos y productos alimenticios. Igualmente, la sujeción a la disciplina del Fondo permitió a México negociar un crédito "jumbo" con más de 1 400 bancos occidentales y japoneses, firmado el 3 de marzo de 1983 (tras el vencimiento de enormes dificultades fundamentalmente relacionadas con la salida del acuerdo inicial de un buen número de bancos pequeños y la necesidad de reemplazarlos con otros, ya saturados), por un monto de 5 000 millones de dólares, sujeto a una tasa de interés que implica el 2.25 por ciento sobre la LIBOR y por un período de seis años.

Brasil, por su parte, recibió del Fondo la promesa de recursos aún mayores: 5 200 millones de dólares sujetos, por supuesto, a la firma y cumplimiento de un programa estabilizador similar al acordado con México. Argentina recibirá 2 200 millones de dólares. Otros países como Perú (700 millones de dólares) y Chile (600 millones de dólares) 9/ están en situación similar, y Venezuela empieza a considerar su acceso al Fondo después de su enorme devaluación y del establecimiento de controles de cambio, buscando evitar lo que ha constituido uno de sus problemas más serios de los últimos tiempos: una descomunal fuga de capitales que se calcula en más de 50 000 millones de dólares.

Al lado de las exigencias de ajuste planteadas por el FMI, que de ninguna manera son nuevas y cuya capacidad para ayudar a resolver los problemas estructurales de América Latina, es frecuentemente cuestionada, está el asunto de otro procedimiento, reiteradamente utilizando también e igualmente fallido: la renegociación de las deudas. Desde 1956, año de la primera renegociación de la deuda argentina en el Club de Paris, hasta 1982, se han llevado a cabo 22 procesos de renegociación en la región, los cuales han constituido, inclusive, una práctica recurrente en varios países (Argentina por ejemplo, ha tenido 4, la más reciente justamente en 1982), lo que arroja dudas aún más serias sobre su aporte a la problemática regional 10/.

Pero, obviamente, esta no es una preocupación de fondo de las autoridades financieras internacionales, cegadas por las perspectivas de corto plazo y concentradas en problemas de flujo de caja. En ese sentido, la posición de A.W. Clausen, Presidente del Banco

Mundial, no difiere prácticamente en nada de la sostenida por el Director del FMI.

Clausen ha apelado también en repetidas ocasiones a los países industrializados y a los bancos privados "para que mantengan, a pesar de la preocupación por el alto endeudamiento externo, la asistencia financiera a los países del Tercer Mundo". Concretamente, Clausen ha solicitado a la banca privada que "continúe, si bien con precaución, su importante desempeño en la financiación a países con dificultades de pago" 11/.

El Presidente del Banco Mundial ha manifestado su convencimiento de que la "paciencia y buena voluntad" de los banqueros será premiada. En un artículo que le publicó el New York Times, Clausen escribió: "Es verdad que algunos bancos han cometido errores, como también lo han hecho algunas naciones en desarrollo, pero el remedio consiste en dejar de cometer errores y no en ponerle un alto a los préstamos" 12/.

En su opinión, el primer paso hacia la solución consiste en el reconocimiento de que las deudas no constituyen el principal problema sino que son tan sólo un síntoma.

"El problema verdadero es la falta de crecimiento. A menos que las inversiones rentables se mantengan, no se generará el suficiente crecimiento para servir las deudas. Las deudas pueden ser manejadas, pero sólo si el crecimiento se sostiene y se evita el proteccionismo" 13/.

En su opinión las deudas son una especie de "mal necesario", siempre existieron, y si ahora se hacen pesadas es por la recesión mundial y su impacto sobre los países en desarrollo. Los altos precios del petróleo, combinados con altas tasas de interés, menores precios de otras materias primas diferentes al petróleo, y demanda reducida en el mundo industrializado por los productos del mundo en desarrollo, resultaron una combinación fatal. La deuda externa de los países en desarrollo se desbordó y los bancos internacionales empezaron a extremar sus precauciones. Muchos países estuvieron a punto de quebrar. La contracción se impuso como regla y la pregunta no se planteó entonces, si bien Clausen se la hace: ¿qué impacto tiene la contracción en el Tercer Mundo sobre las posibilidades de recuperación del mundo desarrollado? "Las exportaciones de bienes y servicios -aclara- contribuyeron más de dos veces a nuestro producto en 1979 que en 1970. Cerca de dos quintas partes de nuestras exportaciones van a países en desarrollo. Si el comercio mundial se contrae, nuestro déficit comercial crece y más empleos se pierden" 14/.

No en balde "la tarea de ayudar a las naciones en desarrollo a sostener su crecimiento no puede ser lograda por los bancos comerciales solos. Ellos, junto con las instituciones internacionales de préstamo, deben unirse a los gobiernos para mantener el creci-

miento, luchar contra el proteccionismo y ayudar a las naciones más pobres a desarrollar su enorme contribución potencial a la economía mundial. [En otras palabras]... las naciones en desarrollo mismas deben hacer grandes esfuerzos para ajustarse y reformarse. Pero las naciones desarrolladas y las organizaciones internacionales deben ayudarlas, resistiendo el proteccionismo y asegurando una expansión de las corrientes de capital, incluidos niveles realistas de asistencia. De otra forma, sufrimos todos" 15/. En este esfuerzo que incluye a toda la comunidad internacional, el Presidente del Banco Mundial, asigna a Estados Unidos el papel de líder 16/ .

Clausen no es, sin embargo, el único personaje que señala el papel que las importaciones del mundo en desarrollo pueden desempeñar en la superación de la recesión de los países desarrollados y en la necesidad de que dichas importaciones sean facilitadas por la comunidad internacional, incluidos los bancos extranjeros. Algunos cálculos recientes señalan que la presión de las deudas y los acreedores (y sin duda también las de los programas de ajuste según la ortodoxia monetarista del Fondo), ha hecho peligrar parte de los 308 000 millones de dólares que representan las exportaciones de los países industrializados hacia las naciones en desarrollo y lo que éstas significan en términos de empleo: cinco de cada cien en términos globales y uno de cada seis en Estados Unidos 17/ .

Por otro lado, la línea oficial norteamericana, expresada por Paul Volcker, Presidente del Sistema de la Reserva Federal, es bastante acorde con las expresiones de los responsables de las instituciones financieras internacionales a las que se ha hecho referencia. Concretamente ha señalado: "Los bancos prestamistas, que trabajan juntos en forma efectiva para satisfacer una necesidad transitoria, evidentemente justificada, deben poder ofrecer el margen necesario de financiamiento mientras reducen la proporción de los préstamos pendientes relativos a su capital o activos" 18/ . Indicó su convicción de que el reajuste de algunos préstamos y el abastecimiento de nuevos fondos, de acuerdo a programas aceptados por el Fondo Monetario Internacional, será en algunos casos la forma más efectiva y prudente de mejorar la solvencia de los países prestatarios y, por lo tanto, de proteger los propios intereses de los bancos 19/ .

El Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Donald T. Regan, en una larga presentación ante el Comité de Banca, Finanzas y Asuntos Urbanos, de la Cámara de Diputados, con fecha 21 de diciembre de 1982, coincidió ampliamente con el argumento anterior. Después de describir las razones y la enorme dificultad de los problemas económicos y sociales que el mundo en general y el subdesarrollado en particular, enfrenta, enfoca su atención en la visión que de la situación tienen los bancos internacionales.

"Los principales bancos internacionales tienden a percibir el

problema de la deuda de los países en desarrollo como uno de liquidez más que de solvencia. En su opinión esto es el resultado de políticas domésticas equivocadas y de debilidad de la economía mundial [de ahí que] medidas internas correctivas y recuperación de la economía internacional [constituyan la clave que] restaure la capacidad de crédito de esos países en el largo plazo. Las principales dudas emanan entonces, del tiempo que tomará el restablecimiento de la confianza y de la capacidad de los nuevos créditos provenientes de la comunidad bancaria para mantener el apoyo en tanto que se realiza el ajuste. La esencia del problema es, así, asegurar que se establezcan las condiciones adecuadas a fin de reconciliar la prudencia necesaria al prestar con los requisitos de financiamiento continuo mientras se da el ajuste" 20/.

En opinión de Regan esto es fundamental para asegurar la permanencia del sistema financiero internacional y salvaguardar al sistema bancario estadounidense que desempeña en él un papel fundamental.

"Los bancos norteamericanos representan cerca de una tercera parte de todos los préstamos bancarios internacionales canalizados a prestatarios finales: 349 000 millones de dólares a mediados de 1982 de los cuales una cuarta parte va a América Latina" 21/.

Si Estados Unidos y otros gobiernos extranjeros se "lavan las manos" frente a los problemas de deuda del Tercer Mundo y no les canalizaran los nuevos préstamos que necesitan para hacer frente a sus compromisos y compras externas, sería en opinión de Regan, catastrófico, dados los obvios vínculos entre comercio y banca. Sufrirían en primer lugar, los países industrializados pues sus exportaciones podrían verse reducidas entre 35 000 y 45 000 millones de dólares, lo que podría representar una caída total de su PIB de hasta un 1 por ciento y poner en serio entredicho sus posibilidades de recuperación. Para Estados Unidos, concretamente, los resultados serían bastante similares: una caída de un 1 por ciento en el PIB y la pérdida de cerca de 12 000 millones de dólares en ingresos esperados provenientes de exportaciones al Tercer Mundo.

Además, si los países en desarrollo no reciben nuevos préstamos, no sólo no serán capaces de comprar a los países industrializados, continúa Regan, sino que tampoco podrán pagarles a los mismos banqueros que tal vez preferirían salirse ahora, y esto tendría serias repercusiones también: incapacitados para recuperar sus recursos estos bancos no podrían, ya no sólo prestar internacionalmente, sino tampoco domésticamente, con el consecuente daño a la vida industrial y a la de los ciudadanos privados de los países industrializados.

"La respuesta a la pregunta sobre por qué Estados Unidos debe participar en los esfuerzos para administrar y resolver los actua

les problemas financieros internacionales es, entonces, que nuestros esfuerzos están en función, principalmente, de la defensa del norteamericano medio y sus propios intereses económicos. El propósito es proteger su empleo y su ingreso. Si Estados Unidos ha de prosperar, si el desempleo ha de ser reducido y si nuevos empleos deben ser creados; si la meta es fortalecer las compañías por las que trabajamos y en las cuales la inversión de nuestros fondos de pensiones y compañías de seguros debe ser mantenida, es de vital importancia que nuestros grandes y crecientes clientes en el extranjero se mantengan saludables y se les ayude a ajustar se y recuperarse, en tiempos de dificultades económicas" 22/ .

En su opinión, la estrategia norteamericana para lidiar con los actuales problemas del sistema financiero internacional, debería contener cinco elementos clave. En primer lugar "el pilar de cualquier esfuerzo de larga duración para remediar los problemas de deuda de los países menos desarrollados debe ser la realización de esfuerzos domésticos de ajuste, ordenados pero efectivos, por parte de cada uno de los países interesados" 23/ .

En segundo lugar, la garantía de que se proporcionará financiamiento oficial, sobre bases transitorias, siempre que sea necesario, para permitir que ese ajuste ordenado se lleve a cabo. El papel del FMI es visto, en ese contexto, como esencial, pero el financiamiento oficial es presentado como necesario pero insuficiente.

De ahí que, en tercer lugar se exalte el papel que deberán desempeñar los bancos comerciales: no debe permitirseles la retirada. "El cese de la actividad bancaria comercial no conviene ni a los propios bancos prestamistas... Todas las instituciones bancarias comerciales -grandes y pequeñas- que han tomado parte en los préstamos internacionales que permitieron a los países en desarrollo prestatarios, incurrir en deudas, algunas de las cuales proporcionan divisas, otras no, deben estar conscientes de los peligros que implicaría cualquier intento de reducir su actividad en esos países en momentos en que los procesos de ajuste se están dando" 24/ .

En cuarto lugar, está la voluntad y la capacidad oficial para actuar en emergencias potenciales. Los bancos centrales, las autoridades norteamericanas, el Banco de Pagos Internacionales, recientemente demostraron en opinión de Regan, la validez de este cuarto elemento.

En quinto lugar, es fundamental contar con un conjunto de políticas económicas en los principales países industrializados, capaces de producir crecimiento económico y contrabalancear los riesgos de un proteccionismo egoísta.

Ahora bien, la insistencia que las autoridades financieras norteamericanas han puesto sobre la actuación internacional de la

banca comercial en un país supuestamente "friedmaniano", no se ha dado sin consecuencia.

Ante la firmeza de declaraciones y exigencias de este tipo, los banqueros protestaron. "Por primera vez en nuestra historia como banqueros independientes nos han robado nuestra libertad de acción al adoptar la decisión sobre si debemos conceder un préstamo o no. Nos han dicho que si no otorgamos un préstamo, nuestra posición en el mercado podrá verse perjudicada. Me parece que ésta es una interferencia fundamental con la independencia de un banco", señaló S.M. Yassukovich, director administrativo de un pequeño banco del euromercado, el European Banking Company, en referencia al paquete mexicano de rescate propuesto por el Fondo 25/.

La posición de Yassukovich sin embargo, refleja de manera fiel la de los bancos más pequeños del sistema -aquellos con activos menores de 5 000 millones de dólares- no así las de los bancos más grandes. Los pequeños bancos, que inclusive llegaron tarde al mercado y muchas veces sin la experiencia ni el personal adecuado para competir con los grandes bancos, hoy parecen compartir la firme creencia de que se equivocaron en sus percepciones del riesgo que corrían, y muchos de ellos se aprestan a retirarse del mercado. Los que se ven obligados, por el Fondo o por su propio involucramiento, se quedan con la esperanza de que la recuperación de los deudores permitirá la recuperación de los acreedores, pero han manifestado la necesidad de mejorar sustancialmente el flujo de información.

La idea de crear una instancia de coordinación integrada exclusivamente por los grandes bancos acreedores del mundo en desarrollo -recientemente calificada por The Banker como un intento de formar un FMI comercial-26/ constituye, quizás, la más novedosa y significativa reacción de los banqueros internacionales a la que, sin duda, perciben como una ingerencia de sus gobiernos en sus asuntos; es decir: a la insistencia de las autoridades financieras internacionales y de sus respectivos países de que mantengan su nivel de actividad en el Tercer Mundo, a fin de evitar el colapso del sistema. En otras palabras, es un hecho que los banqueros pretenden asumir, mediante esa instancia de coordinación, el control de los problemas de deuda de los países en desarrollo y sus soluciones, dado que, aparentemente, la comunidad financiera internacional los ha señalado como "culpables" (junto con las políticas equivocadas del mundo endeudado) y como responsables del costo del ajuste (y por lo tanto destinados a absorberlo) para el mundo industrializado.

Los antecedentes propiamente dichos de esta instancia coordinadora pueden encontrarse en mayo de 1982, cuando 31 de los principales bancos comerciales de Occidente y Japón se reunieron en un lugar llamado Ditchley Park, cerca de Oxford, Inglaterra. El logro principal de la reunión fue el acuerdo entre los asistentes de intercambiar mayor información acerca de sus créditos al exte-

rior. Debe señalarse que si bien es cierto que en el momento de llevarse a cabo ese encuentro, se percibían las dificultades reales y potenciales del sistema financiero internacional, las crisis de deuda de finales de 1982 y principios de 1983 estaban todavía lejanas. De ahí que lo iniciado en Ditchley Park se percibiera entonces como una de las varias reuniones de contacto e intercambio de información entre banqueros, sin una idea muy clara, todavía, de cómo acabaría por consolidarse este esfuerzo. Los acontecimientos del segundo semestre de 1982 mucho tuvieron que ver con la orientación futura de estas reuniones y su resultado final.

Cuando en octubre de 1982 el llamado Grupo Ditchley se reúne por segunda vez, en esta ocasión en Nueva York, la magnitud de la crisis financiera internacional y del peso que en ella tienen algunos casos concretos (México, Brasil y Argentina, por ejemplo), había quedado de manifiesto en Toronto, durante la reunión conjunta Banco Mundial-FMI. Lo que de alguna manera las autoridades financieras internacionales y norteamericanas esperaban de los bancos era también evidente, y lo que quedaba por determinar era el grado y las condiciones de aceptación por parte de los banqueros de esa tarea de "rescate" que aparentemente se les imponía.

Las recientes advertencias de los bancos centrales de los países industrializados, de las instituciones multilaterales, de los reguladores bancarios y hasta de algunos bancos comerciales, en el sentido de que una reducción masiva de los préstamos bancarios a los países en desarrollo constituía una seria amenaza para el conjunto de la comunidad internacional y podía propiciar una crisis global de repercusiones gravísimas, llevó a que, en un primer momento, el Grupo Ditchley tuviera como preocupación central transmitir a la opinión pública mundial su supuesta confianza acerca de sus actividades de préstamo en el Tercer Mundo. Ya al interior del Grupo, la reunión enfocó su atención en la búsqueda de mecanismos y procedimientos para evitar que en el futuro los banqueros tuvieran que confrontar situaciones parecidas. Surgió entonces la idea de crear un Instituto de Finanzas Internacionales que más que enfrentar la crisis con un enfoque de corto plazo, según declaraciones de uno de los miembros más importantes del Grupo -Bill Odgen, vicepresidente del Chase Manhattan Bank- reflejara "la reconocida necesidad de un enfoque de largo plazo, para facilitar el intercambio de información entre los bancos comerciales y los países deudores" 27/.

En principio, la membresía de esa institución estaría abierta a todos los banqueros comerciales, los cuales recibirán informes analíticos sobre la situación financiera de los países deudores, sus planes y políticas económicas y sus compromisos en divisas, existentes o propuestos. La idea detrás de este intercambio de información es capacitar a los bancos para llevar a cabo mejores evaluaciones sobre el riesgo país y facilitarles la adopción de decisiones más adecuadas. Se supone que el Instituto podría lle-

gar inclusive a proporcionar a los países deudores un foro al que podrán acudir a plantear a los acreedores sus necesidades financieras 28/.

La comparación del Instituto, cuya creación se acepta en octubre en Nueva York, con una especie de F.M.I. comercial está basada en el hecho de que en repetidas ocasiones se insistió, durante la reunión, en que sería conveniente que de tiempo en tiempo la institución enviara a los países en desarrollo "misiones" de banqueros, para discutir sus necesidades financieras y preparar los informes para los miembros" 29/.

Finalmente, a principios del presente año, el Grupo Ditchley se reunió por tercera vez, ahora en la ciudad de Washington, y con fecha 11 de enero estableció el Instituto de Finanzas Internacionales, contando con la representación de 35 bancos comerciales en nueve países: Alemania Federal, Brasil, Canadá, Estado Unidos, Francia, Inglaterra, Italia, Japón y Suiza.

De acuerdo a su estatuto, "la nueva institución está diseñada para promover un mejor entendimiento de las transacciones internacionales de préstamo al mejorar la disponibilidad y la calidad de la información financiera y económica de los principales países deudores. Con este objeto, la organización colaborará con las naciones prestatarias en la recolección y diseminación de la información pertinente a la situación financiera de estos países, sus planes de desarrollo, sus políticas económicas, así como sus compromisos reales y potenciales denominados en monedas extranjeras. Esta información ayudará a los miembros del Instituto a establecer sus situaciones crediticias ante prestatarios individuales al tiempo que puede proporcionar a estos últimos un foro donde presenten, si así lo desean, sus planes y proyecciones económicas".

Se trata así de una supervisión a fondo, sin los posibles filtros a los que obligan, sino el pudor, al menos cierto pluralismo en las organizaciones intergubernamentales.

Cabe advertir, sin embargo, que las autoridades financieras norteamericanas concretamente, no sólo esperan que los bancos comerciales "rescaten" al sistema en el corto plazo, sino que han manifestado su firme intención de evitar que las crisis de sobreposición y sobreendeudamiento se vuelvan a presentar en el futuro. En ese sentido el Senado estadounidense busca la forma de regular la actividad financiera exterior de los bancos norteamericanos.

La Subcomisión Senatorial Permanente sobre Investigaciones, señala en un estudio que la ausencia de reglamentaciones en los llamados "paraísos fiscales" y otros centros donde se llevan a cabo la mayoría de las actividades crediticias internacionales 30/ de teriora la integridad de los bancos estadounidenses y desafía la capacidad de las autoridades norteamericanas de hacer valer las leyes.., creando inclusive un ambiente propicio para que se reali

cen actividades criminales" 31/.

El mencionado estudio de 253 páginas señala que: "no es imposible que alguna pérdida ocasionada por actividades criminales, y no el incumplimiento de pago de alguna nación soberana, pueda constituir el elemento que desestabilice al sistema bancario". Y recomienda que se lleve a cabo un análisis de fondo de las actividades exteriores tanto por parte de la propia industria bancaria como por los funcionarios encargados de hacer valer la ley, los reguladores bancarios y los bancos centrales 32/.

La Subcomisión afirma que las actividades criminales en el exterior han tenido tanto éxito, (el estudio estima que los criminales ocultan hasta 40 000 millones de dólares en sistemas exteriores), que "el sistema de justicia criminal de Estados Unidos sencillamente no puede castigar a los ofensores exteriores 33/.

Señala que tradicionalmente, los reguladores federales y los funcionarios encargados de hacer valer la ley han tenido diferentes prioridades en el examen de las actividades exteriores. Los funcionarios legales, interesados en atrapar criminales, se han enfocado en los depósitos exteriores. Los reguladores bancarios, por otra parte, que están interesados en la rectitud de un banco, normalmente se han concentrado en el examen de los pasivos, o préstamos, de las unidades exteriores. No en balde el estudio recomienda, para el caso concreto de los actores norteamericanos, una mejor y mayor coordinación entre las diversas agencias federales que tienen que ver con el problema 34/.

Recientemente, el senador republicano Robert Dale, Presidente de la Comisión Senatorial de Finanzas, presentó una propuesta a fin de que los bancos comerciales norteamericanos "paguen un impuesto al consumo relacionado al tamaño de sus depósitos, para contribuir en mayor proporción al costo que representa participar en el F.M.I.". 35/. Esto en clara referencia a la petición del gobierno de Reagan, de incrementar la contribución estadounidense al Fondo en 8 500 millones de dólares, y al servicio que la institución rinde a los banqueros en tanto que supervisor financiero de países en problemas que deben cumplir sus obligaciones de endeudamiento y, en ese sentido, importante elemento de salvaguardia y aún de "rescate" para los propios bancos.

Todo parece indicar que se empieza a generar, lo que puede constituir, un importante período de prueba y error que lleve al establecimiento, en Estados Unidos, de algún sistema de controles eficientes que otorguen cierta garantía a las autoridades financieras norteamericanas de que podrán minimizarse, en el futuro, la recurrencia de crisis como la presente.

N o t a s

- 1/ Kosario Green, Limits and Prospects of the International Financing System. Documento de información UNIDO/PC.46 Primera Reunión de Consulta sobre Financiamiento Industrial, Madrid, octubre 18-22, 1982.
- 2/ Tan sólo en el mercado de euromonedas, la deuda mexicana pasó a representar el 5.7 por ciento de todos los eurocréditos canalizados a todos los países del mundo, al 11.0 por ciento ya en 1975. Ese porcentaje se mantuvo relativamente elevado el resto de la década. inclusive de 1977 a 1979 México fue el primer país del euromercado. A partir del presente decenio esa situación se ha modificado y México ha vuelto a los niveles de 1973, tanto porque el mercado se ha reducido, relativamente, y la demanda de algunos países industrializados ha aumentado, como porque la enorme deuda mexicana desalienta a los banqueros.
- 3/ Michael Moffit, "Global Banking Goes for Broke". The Progressive. febrero, 1983, pp. 20-24.
- 4/ Este tipo de cambio llamado "mexdólar" desapareció el 15 de marzo de 1983.
- 5/ Según el Banco de Pagos Internacionales, en los primeros nueve meses de 1982, los préstamos al área se redujeron en 4,200 millones de dólares, mientras que en igual periodo de 1981 esos países pudieron obtener 4 000 millones de dólares nuevos. Excélsior, 19 de enero, 1983.
- 6/ New York Times, septiembre 7, 1982.
- 7/ New York Times, septiembre 7, 1982
- 8/ New York Times, septiembre 7, 1982
- 9/ Newsweek, enero 31, 1983

10/ Renegociaciones latinoamericanas desde 1956. (US\$m)

año	país	cantidad	año	país	cantidad
1956	Argentina	500	1978	Perú	1.212
1961	Brasil	300	1980	Nicaragua	562
1962	Argentina	270	1981	Bolivia	460
1964	Brasil	270		Nicaragua	180
1965	Argentina	274		Jamaica	103
	Chile	90	1982*	Argentina	5.000
1968	Perú	120		Costa Rica	2.600
1969	Perú	100		Cuba	800
1972	Chile	258		Honduras	220
1974	Chile	460		México	40.000
1975	Chile	230		Ecuador	1.000

Fuente: Informe Lationamericano IL-82-05, 15 de octubre de 1982

* En proceso; montos a renegociar aún no precisados.

- 11/ Uno más Uno, 24 de septiembre, 1982
- 12/ The New York Times, 22 de febrero de 1983
- 13/ The New York Times, 22 de febrero de 1983
- 14/ The New York Times, 22 de febrero de 1983
- 15/ The New York Times, 22 de febrero de 1983
- 16/ The Christian Science Monitor, febrero 10, 1983
- 17/ Excélsior, 11 de febrero, 1983
- 18/ Excélsior, 30 de diciembre, 1982
- 19/ Excélsior, 30 de diciembre, 1982
- 20/ Departamento del Tesoro de Estados Unidos, Treasury News. Washington, D.C., diciembre 22, 1982.
- 21/ Departamento del Tesoro de Estados Unidos, Treasury News. Washington, D.C., diciembre 22, 1982.
- 22/ Departamento del Tesoro de Estados Unidos, Treasury News. Washington, D.C., diciembre 22, 1982.
- 23/ Departamento del Tesoro de Estados Unidos, Treasury News. Washington, D.C., diciembre 22, 1982
- 24/ Departamento del Tesoro de Estados Unidos, Treasury News. Washington, D.C., diciembre 22, 1982
- 25/ Excélsior, 30 de diciembre, 1982

- 26/ The Banker, diciembre, 1982, pp. 63-64
- 27/ The Banker, diciembre, 1982, pp. 63-64
- 28/ Fondo Monetario Internacional, IMF Survey, Washington, D.C. noviembre 15, 1982., p. 366.
- 29/ The Banker, op. cit.
- 30/ Desde Panamá, Bahrein, Bahamas, para mencionar sólo algunos centros off-shore en países subdesarrollados, hasta el recientemente creado en Nueva York, y el propio euromercado.
- 31/ Excélsior, 22 de marzo, 1983
- 32/ Excélsior, 22 de marzo, 1983
- 33/ Excélsior, 22 de marzo, 1983
- 34/ Excélsior, 22 de marzo, 1983
- 35/ Excélsior, 22 de marzo, 1983

PERSPECTIVAS DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO

Gabriel Székely*

En los últimos cuatro años, la economía internacional ha experimentado una de las crisis más severas de las que tiene memoria esta generación. Los países de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica obtuvieron un crecimiento promedio de tan solo 0.8 por ciento durante 1979 a 1982, y la recesión en Estados Unidos significó una disminución promedio del producto interno bruto del orden de 0.1 por ciento. La economía de los países de la OPEP en su conjunto prácticamente se ha estancado, mientras que Venezuela ha sido afectada por un crecimiento negativo por tres años consecutivos.

Es probable que los esfuerzos de algunos de estos países por ajustarse a las condiciones particularmente difíciles prevalecientes en la economía internacional comiencen a dar frutos en un futuro cercano. Otros países, notablemente Argentina, Brasil y México, están apenas entrando a un periodo de recesión económica cuya duración es difícil predecir, lo que ha aumentado la incertidumbre y la desconfianza en círculos financieros internacionales.

La crisis del sistema financiero no ha sido sino un síntoma, quizá el más dramático, de la crisis global de la economía internacional. La profundidad y la novedad de algunos de los problemas, aunado al ansia por encontrar soluciones efectivas, crearon las condiciones favorables para que diversas escuelas del pensamiento pusieran a prueba algunos de los postulados teóricos y medidas de política económica más ortodoxas. Sin embargo, hasta hoy en día, el resultado ha sido poco alentador. En el caso del financiamiento externo se ha venido desarrollando un debate muy interesante respecto a las causas y las posibles soluciones a los problemas a que se enfrentan un número creciente de países en desarrollo en los años ochenta. En este trabajo se presentan, en for-

* El Colegio de México

Este ensayo es parte de un trabajo más amplio sobre el tema del financiamiento externo, del cual el autor es compilador, y que será publicado en fecha próxima por el Programa de Estudios Norteamericanos del Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.

ma breve, los principales elementos de dicho debate, del cual se pueden desprender algunas consideraciones importantes, tanto para entender la situación por la cual atraviesa México, como para canalizar proyectos de investigación de la comunidad académica reunida en este foro proporcionado por nuestra Universidad Nacional.

Algunos Indicadores del Problema

La deuda externa acumulada (de largo plazo) de los países en desarrollo ha crecido en forma acelerada, hasta alcanzar cerca de 550 mil millones de dólares en 1982. Si se toman en cuenta dos componentes cuya importancia ha aumentado en los últimos meses (la deuda a corto plazo y la del sector privado no garantizada) el total es de cerca de 640 mil millones de dólares 1/.

El problema de la deuda ha adquirido una dimensión un tanto regional puesto que el 60 por ciento está concentrada en América Latina; y tan sólo en cuatro países (Brasil, 85 mil; México, 80 mil; Argentina, 40 mil; y Venezuela, 30 mil millones de dólares), se concentra el 45 por ciento del total. Es necesario destacar asimismo el papel de los bancos comerciales de los Estados Unidos en la canalización de préstamos hacia los países en desarrollo. Hasta mediados de 1982 la cifra involucrada alcanzó aproximadamente 125 mil millones de dólares, de los cuales nuevamente el 60 por ciento se encontraron en América Latina (México, 24 mil; Brasil, 20 mil; Venezuela, 9.5 mil; y Argentina 9 mil millones de dólares) 2/. En el caso de México, los bancos más afectados por el elevado volumen de fondos colocados incluyen al City Bank (cerca de 3 mil millones de dólares), Bank of América (2.5 mil), Manufacturers Hanover (1.8 mil), y Chase Manhattan (1.6 mil millones de dólares).

En otro orden de cosas, el incremento de las tasas de interés -que se duplicaron durante los últimos cuatro años- aunado a la importancia relativa de la deuda contratada a corto plazo, hacen preveer algunas dificultades para el servicio de la deuda en el futuro cercano. En 1978, los países en desarrollo pagaron a sus acreedores intereses por 20 mil millones de dólares. Y en 1982, cuando varios países anunciaron informalmente la suspensión provisional de pagos para el servicio de su deuda externa, los pagos por concepto de interés sumaron la enorme cantidad de 62 mil millones de dólares. Un caso ilustrativo es el de México, país que de acuerdo a estimaciones realizadas por el Banco Mundial tendrá que efectuar pagos para el servicio de su deuda por un total de 68 mil millones de dólares durante 1983 a 1989; el 87 por ciento de estos fondos están destinados a bancos comerciales, y no será sino hasta 1985 que México reasuma los pagos de amortización del principal 3/. Cabe mencionar a manera de punto de referencia que México recibió un ingreso de 47 mil millones de dólares por sus exportaciones totales de hidrocarburos durante el periodo 1977-1982.

De acuerdo con las cifras anteriores la magnitud del problema aquí planteado no tiene precedente. Los países en desarrollo requieren de grandes flujos de capital tan solo para mantener su solvencia financiera, y tendrán que postergar la solución de sus problemas económicos y sociales más apremiantes. Al mismo tiempo, no está garantizada la disponibilidad de dichos capitales dada la incertidumbre prevaleciente en el mercado. En el siguiente apartado se discuten algunos de los factores principales que contribuyen a entender los orígenes de la situación actual.

Las Causas

Para algunos analistas las dificultades de los países en desarrollo se explican por la presencia de una serie de factores externos adversos. Entre éstos destacan el lento crecimiento en los países industrializados, que han hecho de la disminución de la inflación una meta fundamental de su política económica; la caída de los precios de diversas materias primas que constituyen la principal fuente de ingresos por exportaciones de los países en desarrollo; el creciente proteccionismo de los países industrializados que limita las importaciones provenientes del mundo en desarrollo; la política monetaria restrictiva de los industrializados, en especial de los Estados Unidos, que ha repercutido en tasas de interés cada vez mayores en términos reales; y la irresponsabilidad de muchos bancos comerciales que otorgaron préstamos a los países en desarrollo de manera indiscriminada en su afán por colocar sus capitales excedentes (lo que ocurrió, a su vez, por la combinación de una débil demanda en los industrializados, los enormes depósitos en los bancos por estos países y por los países exportadores de crudo, y la sed de capitales de los países en desarrollo).

De acuerdo con ésta perspectiva del problema, la crisis económica actual ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de los países en desarrollo, a cambios bruscos en un sistema internacional sobre el cuál ejercen solamente una influencia marginal. Es por tanto cada vez más urgente, que se lleven a cabo negociaciones globales para reformar dicho sistema, tomando en cuenta los intereses de los países débiles.

Otros analistas ponen mayor énfasis en los errores de política interna para explicar la crisis que afecta a los países en desarrollo. El caso mexicano constituye uno de los ejemplos citados con mayor frecuencia, aún cuando sus peculiaridades propias lo hacen atípico. Se señala, por ejemplo, la necesidad impostergable de reducir el gasto público y los subsidios, así como mejorar el sistema y la estructura de la recaudación de impuestos, con el objeto de equilibrar las finanzas públicas. Se insiste en la necesidad de reducir el proteccionismo excesivo a los productos locales, puesto que dicha política ha alentado la inflación interna, la ineficiencia y la falta de competitividad en el exterior. También es imperativo abandonar una política cambiaria que hizo, del

mantener una paridad estable con respecto al dólar, un objetivo más que un instrumento para el logro de metas más relevantes. La ejecución de políticas de este tipo, harían más factible y menos traumático el proceso de ajuste a las condiciones prevalecientes en la economía mundial.

Los problemas de los países en desarrollo son probablemente el producto de la combinación de factores tanto externos como internos. En cada país debe existir un balance diferente respecto del peso relativo de unos y otros. Lo que parece indudable es que todas las partes involucradas están interesadas en encontrar una solución ordenada a los retos planteados por la situación económica internacional.

Las Posibles Soluciones

Aquí es conveniente establecer una diferencia entre dos perspectivas: la primera de ellas, centra su atención en la crisis del momento y la mejor manera de efectuar el ajuste requerido; la segunda perspectiva, apunta a problemas de más largo plazo relacionados con el proceso de reestructuración de las relaciones económicas internacionales.

Aquellos cuya atención está dirigida a encontrar soluciones para los problemas de corto plazo, han recibido con beneplácito el reciente cambio de política de la administración Reagan respecto de las instituciones financieras multilaterales. En particular, el gobierno norteamericano ha decidido dar un fuerte apoyo al Fondo Monetario Internacional, inyectando nuevos recursos que estarán a disposición de los países que experimentan desajustes en su balanza de pagos. Al mismo tiempo, muchos bancos comerciales han decidido colaborar con nuevos préstamos a la estabilización de las economías que se encuentran en dificultades. Este nuevo mecanismo complementa a otros que han sido utilizados por los bancos con anterioridad, para evitar que algún deudor, presionado por su incapacidad de pago, se declare en quiebra (mecanismos tales como el reciclaje, el refinanciamiento, y la negociación de plazos más amplios para efectuar pagos del servicio de la deuda).

Reconociendo la importancia de las decisiones mencionadas, algunas personalidades como el Secretario de Estado George Shultz y el presidente del Banco Mundial A.W. Clausen, han insistido en la necesidad de encontrar vías más apropiadas que busquen consolidar las economías de los países en desarrollo y no solamente garantizar su capacidad de servicio de la deuda. Clausen declaró recientemente que "el endeudamiento no es el problema principal, es solo un síntoma. El problema real es la falta de crecimiento" 4/. Esto quiere decir que si la economía mundial y el comercio internacional no reciben estímulos en el corto plazo, la caída de las importaciones y del crecimiento a niveles aun más bajos en los países en desarrollo contribuirán a hacer más profunda y prolongada la recesión a nivel global. Además, si los programas de austeri-

dad sancionados por el Fondo Monetario Internacional son aplicados sin flexibilidad, y si los bancos deciden limitar sus préstamos como reacción a las crisis recientes de los principales deudores (Argentina, Brasil y México), aumentaría la posibilidad de que algunos países tomen medidas desestabilizadoras del sistema financiero internacional en su conjunto.

Un ejemplo de estas medidas lo constituye, la amenaza de colusión por parte de algunos deudores, con el objeto de suspender sus pagos y tratar de imponer mejores condiciones para el servicio de su deuda externa. Hasta ahora esta idea no ha prosperado porque los países afectados están conscientes de que una buena imagen crediticia se construye a lo largo de muchos años, pero que bastan unas cuantas horas para destruirla. Incluso el nuevo gobierno de Nicaragua prefirió reconocer en 1979 la deuda heredada de la administración Somocista para no dañar su crédito en el exterior. Otra medida que podría desestabilizar las finanzas mundiales sería el retiro masivo de fondos de bancos situados en Estados Unidos y en Europa por parte de países de la OPEP, en caso de que continúe la tendencia a la baja en los precios del crudo amenazando sus programas de desarrollo y su estabilidad financiera. Estimaciones preliminares indican la posibilidad de que los países de la OPEP efectúen retiros por un total de 35 mil millones de dólares, para compensar la reciente caída de 5 dólares por barril en los precios nominales del petróleo 5/.

La segunda perspectiva concede menor relevancia al problema inmediato del financiamiento externo y pone énfasis en las transformaciones de largo plazo que están ocurriendo en la esfera de la producción. En particular, se hace referencia a la decisión política de los países industrializados de apoyar una revolución tecnológico-industrial de grandes alcances con el objeto de salir de la crisis actual; esto provocará cambios estructurales en las ventajas comparativas de diversos países y por ende en la tradicional división internacional del trabajo. Las industrias de muchos países en desarrollo (como las de automóviles y textiles), se verán afectadas por estos cambios. La revolución en el área de la energía constituye un fenómeno íntimamente relacionado con dicho proceso de cambio tecnológico y también afectará a todos los países del orbe.

No está por demás enfatizar la complejidad de los retos aquí planteados, los cuales serán difíciles de enfrentar aún cuando no existiera el problema del financiamiento externo. En particular, se requiere hoy más que nunca de la imaginación creativa de aquellos preocupados por el desarrollo económico y social de América Latina. Dadas las características de la situación presente, los esfuerzos de cada país para enfrentar estos retos aisladamente resultarán insuficientes. En contraste, proyectos tales como el de Brasil, México y Venezuela, para fomentar la cooperación regional en la exploración y explotación de petróleo, así como para el intercambio tecnológico, apuntan en la dirección correcta 6/. Si

bien es necesario estar conscientes del poco éxito que han tenido en el pasado este tipo de proyectos regionales, también hay que insistir en que lo que está en juego es la viabilidad misma de las economías de los países en desarrollo. No se pretende ofrecer soluciones acabadas ni llegar a conclusiones definitivas, sino estimular la imaginación para comprender mejor la dinámica y la complejidad de los retos a que se enfrentan las sociedades en desarrollo en un ambiente internacional particularmente desfavorable.

Notas

- 1/ International Monetary Fund, World Economic Outlook. Washington, DC: 1982; y Federal Reserve Board of New York, Quarterly Review. New York: otoño de 1982.
- 2/ Federal Reserve Bulletin, Washington, DC: noviembre de 1982
- 3/ "Hasta 89 agobiará la deuda", Excélsior, 7 de marzo de 1983
- 4/ A.W. Clausen, Third World Debt and Global Recovery. Washington, DC: Banco Mundial, febrero de 1983.
- 5/ "Teme EU un retiro masivo de capitales de la OPEP", Excélsior, 23 de marzo de 1983.
- 6/ "Trinacional petrolera para AL", Excélsior, 24 de marzo de 1983.

LOS RIESGOS DE LA RECUPERACION

Trinidad Martínez Tarragó*

El agotamiento del ciclo expansivo de posguerra ha sido profusamente analizado. Sin embargo, vamos a empezar refiriéndonos a él como trasfondo a los desarrollos recientes e imaginar las tendencias del futuro.

El ciclo expansivo que se inicia en la posguerra y que dura hasta finales de los sesenta, se sostuvo en el dinamismo de un grupo de industrias y productos, en los cuales Estados Unidos mantuvo el liderazgo. Sin embargo, el potencial de crecimiento de estos productos fue disminuyendo, tanto por el agotamiento mismo de los mercados, como por el surgimiento de nuevas tecnologías.

Este fenómeno ocurre simultáneamente con el ascenso de otras economías nacionales que habiendo emergido de la posguerra en condiciones de dependencia económica y financiera, recuperan su competitividad en el mercado internacional. Las transformaciones que esto conlleva empiezan a socavar la hegemonía que por un lapso de más de quince años habían mantenido los Estados Unidos de Norteamérica, lo que a su vez trae consigo el resquebrajamiento del "orden" económico internacional sustentado en la potencia económica, militar y diplomática de ese país.

Todo esto ocurre además, en condiciones en que la interdependencia tecnológica y económica entre las naciones desarrolladas, y entre éstas y las de menor desarrollo va en aumento, y en donde las últimas tienen planteados objetivos de crecimiento acelerado, impulsados por factores internos, que responden a demandas genuinas de sus pueblos, y a factores externos que resultan de la necesidad, por parte de los países desarrollados, de ampliar los mercados a nivel internacional, y asegurar áreas de influencia, vía comercio, inversión directa y flujos financieros.

Ninguno de los fenómenos enunciados es nuevo en la historia de la humanidad. Siempre ha habido cambios en la posición relativa de los países y siempre se han registrado procesos de agotamiento de ciertos productos y la emergencia de nuevos; el cambio tecnológico nunca ha cesado y la internacionalización nunca se ha detenido, pero jamás como ahora se habían dado cambios de la magnitud y

* Centro de Investigación y Docencia Económicas

el ritmo de los que experimenta el mundo en estos momentos. La revolución tecnológica del siglo XX, de dimensiones difíciles de visualizar, acentuará el fenómeno de la internacionalización y modificará la posición relativa de los países; la recuperación, cuando se dé, descansará en la transformación de la planta productiva de los países con liderazgo en el cambio tecnológico, porque la recuperación y el auge ya no se pueden dar sobre las tecnologías, los productos y los procesos "tradicionales". De ahí que la recuperación esté estrechamente asociada a la reconversión de las economías de los países del Centro.

En el proceso, tal vez no todos los industrializados de hoy se mantengan en esa categoría, y también es probable que algunos de los que están fuera de esta clasificación, logren incorporarse a ella y vengán a formar parte del grupo de las naciones industrializadas del futuro.

Es en este marco de referencia que tenemos que ubicarnos para salvar el presente y diseñar el futuro. Como he dicho en varias ocasiones, lo que no es permisible es que agobiados por las condiciones del momento actual, tanto internas como externas, vayamos a comprometer el futuro del país, cosa fácil por demás, si no se tiene claro que estos cambios modificarán las modalidades de articulación entre los países. Es decir, no debemos normar nuestras acciones sólo en función de la crisis actual y de las políticas que de ella se derivan en el plano internacional. Hacerlo, nos conduciría a consolidar estructuras que nos impedirían plantearnos un proceso de desarrollo que reduzca la brecha que nos separa de las naciones desarrolladas, entendiendo que ésta es la única forma para reducir el subdesarrollo y la dependencia en que todavía estamos inmersos.

En los sesenta, los países industrializados recurren a la mano de obra barata de otros países para aumentar su competitividad en aquellas industrias en donde el contenido de mano de obra es fundamental en el costo de producción. Este esquema, que comportó problemas sociales difíciles de resolver, fue parcialmente sustituido por el desplazamiento de ciertos procesos, intensivos en mano de obra hacia otras regiones del mundo. En este esquema opera Europa, los Estados Unidos y Japón y cada uno de ellos primordialmente en sus esferas respectivas de influencia, aunque no limitadas a ellas.

Paralelamente, aumenta la inversión directa con miras a abastecer los mercados domésticos en expansión y se consolida un sistema financiero que con una banca internacionalizada opera, desde los paraísos fiscales, sin restricciones y recibiendo los recursos que los bancos nacionales y las grandes corporaciones, canalizan hacia este esquema altamente lucrativo en base a créditos más atractivos y con escasas reglamentaciones. Este fenómeno se agudiza a raíz del alza del precio del petróleo en los setentas, que genera un excedente de liquidez que se recicla a través del siste

ma financiero transnacionalizado.

El comercio y la inversión directa corren paralelos con el sistema financiero. Ni las fronteras nacionales, ni las agrupaciones de países, ni las áreas de influencia fueron suficientes para contener el proceso de internacionalización del comercio y la producción de un grupo de países embarcados en una competencia creciente y apoyados en la liquidez internacional.

El auge de posguerra había estado encubriendo, o mejor dicho gestando las causas de la crisis que se pondría en evidencia en los setentas. Del auge participaron, en mayor o menor medida, todos los países y no parecía que hubiera conciencia de los problemas que se derivarían del agotamiento del patrón de crecimiento, de los avances del conocimiento y la innovación tecnológica, de la participación creciente del trabajo en el reparto del excedente, del fin del "orden" hegemónico de Estados Unidos y de los problemas que comportaba la competencia intercapitalista en ascenso. Todos estos fenómenos se ponen de manifiesto con el alza en el precio del petróleo que actúa como detonador de la crisis en gestación.

La conjunción de los fenómenos ocurridos se traduce en una baja en la actividad económica, en desempleo creciente, y en una tendencia persistente a la inflación. Las medidas que se aplican tienden a enfatizar el manejo de la política monetaria y fiscal en un intento por frenar la inflación. Así se adoptan paquetes de políticas recesivas que tienden a actuar sobre la demanda, para frenar los precios; a la reducción del déficit fiscal; a frenar las importaciones y promover la exportación; frenar la inversión, excepto en áreas de nueva tecnología que promueven la reconversión de la planta industrial y en algunos países, en programas asociados a la carrera armamentista.

La política fiscal adoptada por los Estados Unidos, repercute en un alza en las tasas de interés de ese país y de los créditos internacionales, con lo que se perjudica seriamente a aquellos países que habían contraído un fuerte endeudamiento por razones asociadas a la alta propensión a importar, a la contracción de sus exportaciones y a la caída de los precios de las mismas.

En estas condiciones, se produce la baja en el precio del petróleo y en el volumen de liquidez internacional, que frente al monto de la deuda de algunos países, lleva al sistema financiero internacional a contraer drásticamente los créditos, estableciendo a través de las autoridades financieras internacionales, condiciones estrictas encaminadas a restablecer el equilibrio interno y externo de las economías.

El problema está, sin embargo, en que aún suponiendo que estas medidas logran corregir los problemas de desequilibrio interno y externo de las economías más afectadas por la deuda, las políti

cas adoptadas pueden tener serias consecuencias sociales y políticas, además de entrar en contradicción con las necesidades mismas de los países industrializados en su esfuerzo por reconvertir sus economías. La transformación de la planta industrial de los países desarrollados, tendrá que hacerse en gran parte sobre la base de la capacidad de las economías semiindustrializadas para incorporar parte de las actividades "perdedoras" en el fenómeno de reconversión industrial y absorber en forma creciente los bienes exportables de la planta industrial de las economías del Centro.

Si pensamos que entre los países que ostentan mayor deuda externa están algunos de los más grandes países semiindustrializados y que el simple pago de los intereses les consume del orden de un 50 por ciento de sus ingresos por exportación se desprende que una recesión como la que se plantea afectará negativamente los intentos de recuperación de las economías semiindustrializadas, y dificultará la recuperación de las economías del Centro.

Se está tratando de corregir la manifestación externa de los problemas estructurales de muchas economías, sin atacar, sino más bien agravando las causas que las producen; esto equivale a querer corregir la temperatura del enfermo sin acabar con la infección. Mientras se siga tratando la crisis como un fenómeno financiero y no estructural, no se corregirán los desequilibrios financieros, a menos de destruir previamente las economías nacionales.

Los desajustes estructurales y su corrección, son procesos de mediano y largo plazo; no se corrigen actuando sobre la demanda, sino sobre la inversión y la oferta. La competitividad, los precios relativos, las propensiones a importar y a exportar, no se alteran por ajuste en la paridad de las monedas, sino con cambios profundos en las estructuras productivas. Además, no parece que haya recetas universales y lo que puede ser válido para Estados Unidos, no lo es para Japón y lo que es válido para Japón no lo sea para Francia o para México.

La política económica, en épocas de auge o de crisis tiene que ser, a pesar de la internacionalización, de cuño nacional.

A nivel de cada país las políticas tienen que estar inspiradas en su propia realidad nacional porque no hay cartabón válido que supla esta necesidad.

Este planteamiento no implica que cada economía trate de resolver sus problemas al margen del sistema internacional sino de que condicione su inserción en el mismo, en función del grado de desarrollo, de su potencial económico y de las restricciones internas y externas con que se enfrenta.

La internacionalización como fenómeno irreversible no es sinónimo de economía abierta, ni debe serlo de economías condicionadas,

en primer lugar por fenómenos externos. Entendemos la internacionalización como el marco de referencia dentro del cual es posible encontrar la solución adecuada a cada país.

Detrás de este planteamiento está la idea de interdependencia, entendida ésta no como una relación entre iguales, sino entre desiguales, lo que exige que las soluciones que se den a nivel internacional para reducir los desequilibrios nacionales tengan que hacerse sobre la base de la disparidad que prevalece. Los criterios generales y las políticas uniformes serían valederos si el mundo estuviera constituido por países con las mismas características y el mismo grado de desarrollo. No siendo así, esta estandarización de políticas sólo puede conducir a agravar las diferencias en perjuicio, claro está, de las economías de menor desarrollo.

El plantear la solución de los problemas nacionales en el contexto internacional, no excluye la necesidad de que cada país considere los problemas que emanan de las relaciones específicas que por razones económicas, geográficas o políticas sostiene con otras naciones. Así para nosotros, entender los desarrollos, cambios y la política económica norteamericana es fundamental, si queremos diseñar un esquema de relaciones económicas ventajosas a ambos países, sin excluir desde luego, otras realidades regionales que puedan, por distintas razones, abrir posibilidades crecientes a nuestros nexos con el exterior.

Ubicando ya más precisamente nuestro propio caso, vis a vis, la economía norteamericana, a la que estamos estrechamente vinculados, es necesario que entendamos su evolución, el potencial de reconversión con que cuenta y las implicaciones que pueda tener para nuestra economía, dejada a los impactos del exterior.

De no existir una política claramente definida para contrarrestar los efectos negativos de la reconversión, podríamos convertirnos en el resumidero de las actividades "perdedoras" y en "enclave" de exportación construido sobre las ventajas comparativas tradicionales y de una maquila pasajera.

Podría ocurrir que nuestra planta industrial levantada, con todas sus deficiencias, a lo largo de varias décadas, abandonara el objetivo de mayor consolidación y autonomía, para convertirse en abastecedora de ciertos productos manufacturados, que, desarticulados del sector productivo nacional y con escasos efectos multiplicadores respondiera, fundamentalmente, a las necesidades de reconversión de la economía norteamericana.

Podría ocurrir que en aras de las ventajas comparativas tradicionales, destruyéramos el objetivo de abastecer nuestro mercado doméstico, con el criterio de que otros lo hacen mejor y más barato.

Podría ocurrir que de seguir la política de ajuste entre importaciones y exportaciones vía tipo de cambio, olvidando que las ventajas comparativas se sustentan en los precios relativos de cada economía, y no en ventajas absolutas vis a vis el exterior, cayéramos en una espiral descendiente devaluatoria que al tiempo que empobreciera al país, no resolviera el desequilibrio externo estructural.

Si estas cosas ocurrieran habríamos clausurado la posibilidad de un proyecto nacional más independiente.

Hace unos meses afirmé que no hay más opción, para un país como el nuestro, que un proceso de desarrollo donde se plantee una nueva política de sustitución de importaciones selectiva, orientada a abastecer un mercado nacional en expansión y que tenga como correlativo el desarrollo de las ventajas comparativas existentes y el de nuevas ventajas comparativas; que el objetivo de crecimiento del sector exportador debe ser simultáneo al de sustitución de importaciones y cada uno es necesario para el éxito del otro.

En el marco de una economía como la nuestra, un esfuerzo de este tipo exige, en primera instancia, de la participación activa del Estado para definir el modelo de desarrollo económico y tecnológico necesario para reducir la brecha que nos separa del mundo industrializado; sólo así podremos evitar, o por lo menos reducir, los riesgos de la internacionalización, en especial de la internacionalización que emane de la economía norteamericana en condiciones de recuperación.

La recuperación de la economía a nivel internacional, y en especial la de Estados Unidos, traerá consigo cambios profundos en las relaciones económicas entre los países. La recuperación no se dará en el marco de lo que fueron las relaciones económicas anteriores a la crisis, sino al contrario, el proceso de recuperación modificará las posiciones relativas de los países y con ello los flujos comerciales, de capital y financieros.

Hablar de recuperación en plena crisis puede parecer un tanto ocioso; sin embargo, creo que el planteamiento es válido porque lo que nos planteemos hacer frente a la recuperación, debiera normar o matizar las políticas que se diseñen para hacer frente a la crisis, no al revés.

Cuanto más dañada esté nuestra economía, más difícil será la recuperación. De ahí que el riesgo de la recesión tengamos que evaluarlo, entre muchas cosas, en términos de lo que planteará la recuperación de las economías industrializadas, en especial la norteamericana. Si frente a las transformaciones que la recuperación traerá consigo, no somos capaces de lograr una inserción menos vulnerable a la economía mundial habremos empeorado nuestro subdesarrollo relativo y la dependencia del exterior en una situa

ción en que México es uno de los pocos países que pueden plantearse dar un salto cualitativo, aprovechando las posibilidades que brinda la nueva revolución tecnológica.

Lo expresado en estas cuartillas no es más que un intento para llamar la atención sobre un fenómeno que tiende a olvidarse frente a los problemas de la crisis. Sin embargo, definir una política productiva y comercial en el contexto de cambio tecnológico acelerado, comporta un esfuerzo de investigación muy riguroso tanto desde la óptica nacional como de la internacional a fin de poder llegar a determinar la "mezcla" tecnológica que resuelva el problema ancestral del desempleo; que le dé mayor dinamismo al sector exportador y que integre y modernice nuestra planta industrial sobre la base de un mercado nacional en expansión.

POLITICA ECONOMICA MULTILATERAL DE ESTADOS UNIDOS

Salvador Arriola*

Introducción

El Departamento del Tesoro de Estados Unidos, elaboró un estudio con fecha 21 de septiembre de 1981 en el que analiza "La participación estadounidense en los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) durante la década de los ochenta". En los cinco capítulos del trabajo se describe el papel de los BMD en el Sistema Económico Internacional (SEI) a la luz de los objetivos de política exterior de la administración Reagan; además se evalúa la influencia de Estados Unidos en dichas instituciones y se elaboran nueve recomendaciones acerca de cual deberá ser la posición de Estados Unidos frente a las instituciones multilaterales.

Síntesis del Documento

Objetivos de Estados Unidos y desempeño de los BMD

Estados Unidos ha considerado a los BMD como un importante instrumento de política exterior para salvaguardar su seguridad y favorecer sus intereses económicos y humanitarios. Los BMD son considerados instrumentos de apoyo para el objetivo básico estadounidense de mantener una estructura económica internacional que sea abierta, predecible y que esté caracterizada por una creciente eficiencia en la producción. En la búsqueda de esta meta se persiguen tres clases de objetivos: Político-Estratégicos, Económico-Financieros y Humanitarios.

Político-Estratégicos: el liderazgo estadounidense en el mundo no comunista, ha sido un objetivo constante de la política exterior de Estados Unidos desde la segunda guerra mundial; como resultado de su participación en la creación y funcionamiento de los BMD, el gobierno estadounidense ha sido capaz de mantener un fuerte liderazgo que ha servido a sus intereses específicos.

Económico-Financieros: los BMD actúan como catalizadores para

* Secretaría de Hacienda y Crédito Público

la inversión privada al movilizar y transferir el capital hacia los países en desarrollo y mejorar la racionalidad de las políticas económicas de esos países bajo conceptos de libre mercado y eficiencia económica global.

Humanitarios: los BMD ayudan a los países en su intento de proporcionar a sus pueblos un mínimo de satisfactores, mejores niveles de vida y asistencia financiera en casos de emergencia.

Recomendaciones Específicas

El dilema para Estados Unidos no es si continuará participando en los BMD, dado que ya es miembro, sino cuál será el grado de apoyo que les prestará y la naturaleza de su participación.

La actitud de la administración Reagan respecto a los BMD debe relacionarse directamente con su filosofía política. En este sentido existen cuatro postulados fundamentales; promoción de mercados libres y abiertos; énfasis en el papel del sector privado como motor del crecimiento; mínima intervención gubernamental; y asistencia a los países más necesitados que estén dispuestos a ayudarse a sí mismos.

En resumen, merece destacarse que los intereses políticos y económicos sugieren que Estados Unidos preserve su base de poder en los BMD y continúe ejerciendo un papel dirigente. Su porcentaje de votación debe ser mantenido, incluyendo el acceso de los BMD al mercado de capitales estadounidenses y la participación de Estados Unidos en la reposición de sus fondos, aunque con un menor porcentaje de inversión presupuestal. Para ello, se hacen nueve recomendaciones.

1. Mantener el papel dirigente de Estados Unidos en los BMD, desarrollar tácticas mucho más efectivas, ejercer su influencia y utilizar su ventaja financiera en la consecución de sus objetivos nacionales. Esto no debe cumplirse vía el constante incremento de las contribuciones de Estados Unidos.
2. Iniciar y desarrollar un plan para disminuir gradualmente, y eventualmente acabar con el financiamiento público (incrementos de capital y reposiciones, incluyendo las garantías de capital exigible) para las ventanillas de préstamos duros.
3. Reducir en términos reales su participación en las ventanillas de préstamos blandos, especialmente en la AIF, tomando en cuenta el efecto que puede derivarse de los objetivos económicos y en las políticas de Estados Unidos. Además, presionar para que los países que reciben préstamos concesionales adopten políticas efectivas.
4. Asignar capital exigible a las ventanillas de préstamos duros antes de reponer fondos en las ventanillas de préstamos concesionales.

5. Apoyar la participación financiera del sector privado (con énfasis en el enfoque del FMI y su tipo de programa) en las políticas de préstamos y los programas de los BMD.
6. Lograr niveles de préstamos más flexibles y menos orientados hacia objetivos específicos, fomentando en los bancos una política más selectiva en cuanto a la calidad de los proyectos y los sectores que apoyen. El PAE del BIRF y el programa de préstamos sectoriales del BID deben desarrollar todo su potencial para lograr reformas de política económica.
7. La asignación de recursos sectoriales de los BMD debe basarse en las prioridades económicas y sociales del gobierno prestatario, pero solo en la medida en que estas sean consistentes con los principios económicos que los BMD promueven. Debe ponerse más énfasis en la tasa de rendimiento económico; y los préstamos deben ligarse a reformas políticas específicas.
8. La política de graduación del BIRF debe ser más efectiva y debiera ser emulada por los Bancos Regionales.
9. Fomentar una mejor asignación de los fondos de préstamos blandos mediante una maduración más acelerada. Ello implica trasladar a los países hacia las ventanillas de préstamos duros tan rápido como su capacidad para el servicio de la deuda lo permita.

En resumen, la orientación de la administración Reagan hacia los BMD incluye los siguientes dos elementos principales:

- a) La política financiera debe enfatizar la utilización de fuentes privadas de capital, la recuperación total de los costos y la expansión del capital, a través de fondos generados internamente y obtenidos siempre que sea posible por medios no oficiales.
- b) El objetivo a largo plazo pretende que las ventanillas de préstamos duros eliminen la necesidad de financiarse vía fondos públicos o garantías y promuevan la graduación, para que los países en desarrollo avanzados prescindan eventualmente del uso de los recursos de los BMD.

Algunos Comentarios

Un juicio que debe tenerse en consideración al analizar este estudio es la coyuntura económica en la que se presenta. Como es ampliamente conocido, dadas las severas restricciones presupuestas llevadas a cabo por el presidente Reagan, existe una fuerte oposición en el Congreso estadounidense a otorgar fondos para programas de ayuda externa, sobre todo a organismos multilaterales. Este documento tiene el propósito de racionalizar la participación estadounidense en los BMD; por una parte, resalta los beneficios reales y potenciales para Estados Unidos derivados de su participación en los BMD; por otra, defiende esas instituciones de la mayoría de las críticas esgrimidas en su contra.

El gobierno estadounidense considera que no se ha tenido éxito en la aplicación del concepto de graduación en los BMD. Empero, cabe apuntar que en todos ellos, en especial en el Banco Mundial, se han venido tomando decisiones concretas que tienden a conducir a una aplicación más estricta de la graduación. Un ejemplo de la tendencia hacia la graduación total que pretende imprimir Estados Unidos es la sugerencia de facilitar la exclusión de los países en desarrollo más avanzados del programa normal de préstamos del BIRF, vía la utilización de préstamos para ajuste estructural de rápidos desembolsos sujetos a una estricta condicionalidad.

Por lo que respecta a las recomendaciones que propone el Departamento del Tesoro es importante mencionar que con ellas se busca mantener el papel dirigente de Estados Unidos sin aumentar sus contribuciones, disminuir gradualmente el financiamiento público, incrementar la participación como contribuyente de los países en desarrollo más avanzados, fomentar la política de graduación y de autoayuda, apoyar más los préstamos duros que los créditos blandos y elaborar una política de préstamos selectivos, todo ello con el fin de satisfacer mejor los intereses estadounidenses al menor costo posible.

Esta nueva política del gobierno estadounidense se ha empezado a sentir tanto en el BIRF, en especial en la AIF, como en el BID. El conflicto que se vislumbra a la luz de la política estadounidense, de disminuir sus aportaciones a las nuevas reposiciones de recursos de los BMD y de incrementar las contribuciones por parte de los países en desarrollo más avanzados, es la demanda de estos últimos para que se altere la actual estructura de decisiones de los BMD.

Un aspecto que vale la pena destacar es el relativo a la aplicación creciente del concepto de graduación financiera y comercial impulsado por la administración norteamericana. Resulta claro que para la mayoría de los países en desarrollo, y en particular para los países de América Latina, el problema más apremiante a que se están enfrentando sus economías es el relativo a la escasez de divisas, derivada entre otras razones, de la elevada carga que les impone el servicio de su deuda externa.

En una situación apremiante de necesidad de divisas, nuestros países se enfrentan, paradójicamente, a estrategias y políticas impulsadas por los propios países acreedores y en concreto, los Estados Unidos de América, que restringen y limitan nuestras posibilidades de mayor captación de monedas fuertes para poder cumplir con nuestras obligaciones derivadas de la deuda. Las restricciones comerciales caracterizadas por una graduación que limita el acceso de nuestros productos de exportación, y la aplicación de una graduación financiera que limite el acceso a los recursos de los organismos financieros internacionales, son contradicciones propias del sistema.

México ha impulsado por ello, la necesidad de un Programa de Recuperación Económica Mundial que busca fundamentalmente asegurar un mayor flujo de financiamiento externo a los países en desarrollo, en una acción concertada entre lo que se ha conocido como los cuatro actores principales del escenario internacional: los organismos financieros internacionales, la banca comercial internacional, los países acreedores y los propios países deudores. Un papel fundamental lo deberán desarrollar los primeros, es decir, los organismos financieros internacionales que deberán continuar e incrementar su financiamiento al desarrollo económico de los países en desarrollo.

RECONSTRUIR EL CAMINO HACIA LA OPORTUNIDAD,

NO SOLO LLENAR LOS BACHES *

(una perspectiva sindical)

David N. Cooper **
Bárbara I. Cooper ***

Cerca de la ciudad de Buffalo, en el estado de Nueva York, un Goliath industrial de décadas pasadas lucía una pancarta del sindicato local de los acereros en la que se proclamaba con realismo poético este triste y portentoso mensaje: "Al último trabajador que deje el Oeste del estado de Nueva York: por favor apague las luces".

Si la actual tendencia a la desindustrialización continuara no sería fantástico imaginar en Estados Unidos un cambio tan dramático como el operado en el siglo XIX con la transición de una sociedad industrial. De una nación de granjeros a otra con una fuerza de trabajo industrial ocupada en sectores que llegaron a encabezar la producción mundial de acero, de automóviles y de artículos de consumo -artículos cuya proliferación trajo consigo los niveles de vida más altos en el mundo-, Estados Unidos se está convirtiendo rápidamente en una nación de trabajadores del sector servicios, perforistas, ayudantes dentales, trabajadores de restaurantes de comida rápida, enfermeros y operadores de máquinas fotocopadoras.

No es un gran misterio lo que está sucediendo: todos los países industriales que experimentaron en las décadas recientes un crecimiento más rápido que el de Estados Unidos, cuentan con una política industrial nacional coherente, bien articulada, que planea la asignación de los recursos, la producción, la investiga-

*Este trabajo apareció publicado en Cuadernos Semestrales, número 13, primer semestre 1983. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

**Profesor de Estudios Laborales del Centro de Educación Laboral de la Universidad de Connecticut. Profesor visitante Fulbright en la ENEP-Acatlán de México durante el periodo 1982-1983.

***Escritora y editora sobre problemas laborales.

ción y desarrollo tecnológicos, la utilización de los recursos energéticos, la capacitación y la utilización de los recursos humanos, el desarrollo y la regulación de los mercados, y la distribución de los productos. En la formulación de políticas coordinadas, los intereses de los trabajadores, la industria y el público están sistemáticamente representados, y el gobierno se limita a fungir como coordinador general.

Aunque la desindustrialización y la desinversión en Estados Unidos ha venido llevándose a cabo durante dos décadas, sus efectos se acumularon en los últimos dos años de administración republicana. Las anticuadas políticas económicas que actualmente se aplican desde Washington resultan completamente inapropiadas ante la realidad económica global de la era espacial, pues pretenden que todavía prevalece en el mundo un sistema económico de libre mercado. Ideológicamente, se persiste en creer que el gobierno que mejor gobierna es aquel que menos gobierna y participa en el sistema económico del país. Sin embargo, una lección fundamental del periodo de posguerra, que forma parte de la política económica operacional de prácticamente todas las demás naciones industriales, es que la recuperación y el bienestar económico continuo pueden realizarse mejor a través de un activo del gobierno en la economía.

Por consiguiente, las industrias norteamericanas nacidas y alimentadas bajo la economía del laissez faire deben competir en el mercado internacional con industrias que reciben apoyo masivo y continuo así como la orientación de sus gobiernos en investigación y desarrollo, en capacitación de la mano de obra, para adecuaria a las nuevas tecnologías, en la promoción de las exportaciones y el desarrollo de nuevos mercados, y en el financiamiento de las necesidades de capital. Hace 30 años podía vislumbrarse la catastrófica profecía inscrita en la pancarta de los acereros de Buffalo, por lo menos en lo que respecta a las industrias norteamericanas del acero, automóviles y productos electrónicos de consumo. Desde entonces, en efecto, el gobierno de Japón canalizó hacia estas industrias su asistencia para impulsar un agresivo desarrollo, al mismo tiempo que Estados Unidos rehusaba tomar las medidas más elementales para asegurar la autopreservación y la competitividad.

En el marco de un sistema unilateral y discriminatorio de relaciones comerciales, las puertas de Estados Unidos siguen estando abiertas para las importaciones provenientes de países que protegen de la competencia sus industrias a través de altos aranceles, cuotas, restricciones burocráticas y francas prohibiciones. Así, Italia solamente permite la importación de 2 000 automóviles por año; Francia, que había asignado 2 por ciento de su mercado automotriz a las importaciones, ajustó a la baja esa cifra inmediatamente después de la pérdida de 158 millones de dólares por la Renault hace dos años. La misma Gran Bretaña tiene un "acuerdo de caballeros" con Japón para limitar la importación de automóviles.

Las cifras de la industria acerera son igualmente significativas: la producción de una tonelada de acero destinada al consumo interno cuesta 360 dólares en Japón y 405 dólares en Europa. Añádase a estas cantidades un costo de 60 dólares para enviar una tonelada de acero desde Japón o Europa hacia Estados Unidos. Con todo, las importaciones acereras de Estados Unidos se han cuadruplicado desde 1975 hasta llegar a promediar un 22 por ciento del mercado interno, mientras que más de 50 por ciento de la capacidad de producción acerera de Estados Unidos permanece ociosa. Cada año, por consiguiente, millones de toneladas del excedente de acero de otros países hacen dumping en el mercado interno de Estados Unidos, en el que son vendidas a precios injustos y deprimidos por manufactureros extranjeros que las produjeron gracias a las favorables políticas financieras de sus gobiernos en materia de comercio, inversión, investigación y desarrollo y otras políticas proteccionistas.

Si usted insiste en que las naranjas cultivadas en Florida deberían ser tan abundantes en Tokio como son las motos Toyota en San Luis, y que la carne de res norteamericana debería estar a la disposición de los consumidores en Osaka como los radios Panasonic están a disposición de los conquistadores de Newark, es casi seguro que usted no forma parte de la presente estructura oficial de poder en Washington.

Los mismos legados del New Deal, que se institucionalizaron dentro del sistema norteamericano en mecanismos tales como el seguro del desempleo que perseguía proteger a los trabajadores ante las vicisitudes cíclicas de la economía, no pueden salvarnos de las consecuencias del dumping a gran escala del acero y los autos japoneses, los textiles malasioes o los productos electrónicos coreanos. Hemos presenciado, en cambio, el resurgimiento del hambre y de las comidas gratuitas distribuidas por las comunidades; la tasa de quiebras comerciales más alta desde la Gran Depresión ha ido convirtiendo en ciudades fantasmas a importantes centros industriales como Camden (Nueva Jersey), Flint (Michigan) y Gary (Indiana).

En nombre del equilibrio del presupuesto federal y a la vez que se verifica el mayor déficit presupuestal jamás registrado, muchos de los mecanismos que antaño fueron creados por la producción del Congreso para proteger a los trabajadores de los efectos más devastadores de la reubicación económica (tales como bonos para alimentos, el Medicaid, subsidios para el combustible doméstico y los almuerzos escolares gratuitos), han sido mutilados por drásticos recortes que disminuyeron no sólo los niveles del beneficio otorgado, sino el número de personas con derecho a ello.

Las cifras que documentan las dimensiones de este declive se traducen en una catástrofe pública para la nación, y en tragedias privadas para los trabajadores y las familias afectadas. El 31 por ciento de la capacidad industrial de la nación permanece ocio

sa; esta cifra se eleva a más de 50 por ciento en las industrias del hierro y el acero y se calcula que se ha dejado de producir por un valor aproximado de 350 mil millones de dolares al año, lo que ha producido el más alto nivel de desempleo de jefes de familia desde los años de la Gran Depresión. La producción automotriz nacional trabaja a menos de 60 por ciento de su capacidad, lo que propicia el colapso de las industrias conexas, desde máquinas herramientas y acero hasta concesionarios de renta al menudeo, y pérdidas por más de un millón de empleos solamente en los últimos 3 años. El empleo de la industria manufacturera que llegó a representar en el posguerra el 40 por ciento de todo el empleo privado en Estados Unidos, descendió a sólo 20 por ciento en la década de los ochenta. Los productos Made in USA que alguna vez fueron responsables de 95 por ciento del mercado nacional y de 30 por ciento de los mercados mundiales, ahora sólo representan un 65 por ciento del mercado norteamericano y un 15 por ciento de los extranjeros.

En resumen: "la industria norteamericana está compartiendo el destino del águila norteamericana: está desapareciendo rápidamente" como advierte el Departamento Industrial de la AFL-CIO. Las consecuencias son particularmente siniestras para la seguridad nacional de Estados Unidos y sus aliados, que se apoyan fundamentalmente en una fuerte base manufacturera y en la capacidad de movilizar rápidamente a la fuerza industrial en caso de una situación de emergencia nacional. Estados Unidos se está volviendo cada vez más ingenuamente dependiente de otros países para obtener armas que además son embarcadas en navíos con banderas extranjeras; este hecho se está desarrollando a pesar de la lección, que debió haber sido aprendida, de la dependencia nacional energética con respecto al cartel de la OPEP y el volátil Medio Oriente.

"No podemos defender nuestro interés nacional con fast food o juegos de video, ni lanzando micro fichas de sílice a los tanques enemigos", dijo con sarcasmo el senador norteamericano John Glenn héroe del programa espacial y uno de los principales contendientes para la nominación presidencial del Partido Demócrata en 1984 1/.

Para el trabajador industrial despedido, las perspectivas actuales son extremadamente sombrías. Junto con el cierre de plantas desapareció el seguro médico familiar y los beneficios de jubilación; los ahorros se disipan rápidamente; las hipotecas de las casas se pierden con frecuencia; los autos, muebles, aparatos domésticos y otros artículos comprados a crédito tienen que ser devueltos. Es probable que los trabajadores industriales ya no puedan comer alimentos nutritivos, que no puedan recibir asistencia dental regularmente, que ya no puedan darse el lujo de comprar a precios accesibles boletos para el partido de fútbol americano de la preparatoria de sus hijos, o que no puedan asistir a una cena en la iglesia de su comunidad. Su fe en el sueño norteamericano se hizo añicos.

Los trabajadores que debido al cierre de plantas perdieron el empleo, que requieren de capacitación, pueden considerarse "afortunados" si encuentran trabajo en el sector de servicios -empleos no sindicalizados que con frecuencia se caracterizan por los bajos sueldos, que requieren de relativamente poca capacitación y no otorgan ningún seguro médico o beneficios de jubilación y constituyen generalmente un "callejón sin salida". Puede decirse, desde una perspectiva histórica, que todo un siglo de progreso para los trabajadores se encuentra en gran peligro; se ha dicho que la explotación y tiranía de la enfermedad textil está siendo reemplazada por la tiranía de McDonald's.

Un estudio hecho por el profesor Harvey Brenner, de la Universidad John Hopkins en Baltimore, reveló las siguientes estadísticas, que si no son sorprendentes sí resultan escandalosas: a un incremento de 1 por ciento en el desempleo corresponde un incremento de 4.1 por ciento en la tasa de suicidios, de 5.7 por ciento en la de homicidios y de 1.9 por ciento en la de muertes producidas por ataques cardíacos y otros trastornos relacionados con la tensión 2/. Se calcula que el incremento de 1 por ciento en la tasa de desempleo continuará durante un periodo de 6 años, algunos resultados serían: unas 4 000 admisiones en los hospitales mentales estatales, 3 300 en las prisiones estatales, e incontables casos de abuso con esposas y niños, de alcoholismo y desórdenes mentales agudos.

Los datos más alarmantes tal vez sean los que provienen del estado de Michigan, donde unos 400 000 trabajadores y sus familias perdieron recientemente su seguro médico debido al desempleo. En esta zona, que constituye el verdadero núcleo de la deprimida industria automotriz y que cuenta con la tasa de desempleo más alta del país (más de 20 por ciento), se registró el primer incremento en la tasa de mortalidad infantil después de la Segunda Guerra Mundial 3/.

Para las comunidades, los efectos han sido igualmente devastadores: para las ciudades y pueblos que han perdido una gran porción de su base fiscal, el llamado "efecto de los círculos concéntricos" más bien ha sido como la consecuencia que deja un gran barco cuando golpea a una lancha: desaparición de tiendas de menudeo, reducción en el empleo público y contracción de aquellos servicios locales del gobierno que dependen de la contribución fiscal. Puentes, carreteras y alcantarillados, plantas para el tratamiento de agua, parques y edificios públicos se verán fuertemente afectados debido a la carencia de ingresos fiscales locales así como a la disminución de los fondos asignados al mantenimiento de la infraestructura de la nación. Los drásticos cortes registrados en los presupuestos escolares han dado por resultado despidos de maestros, carencia de textos y equipo actualizado, grupos más grandes, eliminación de "lujos" tales como los programas de enseñanza de computación o la habilitación de laboratorios científicos, lo que inevitablemente hará que la siguiente generación

no reciba los beneficios de la educación integral que necesita para actualizarse a sí misma y a la nación.

¿Cuál es la solución propuesta por la actual administración a los complejos problemas del desempleo y a sus ramificaciones? El Presidente ha instado a cada empleador a contratar a un trabajador adicional, lo que de hecho constituye una panacea simplista para un problema nacional de tal complejidad y magnitud.

De los muchos remedios propuestos para romper el impasse y sacar a Estados Unidos de este periodo de bloqueo en el crecimiento nadie ofrece la globalidad ni el enfoque a largo plazo de una política industrial de tipo nacional como aquella propuesta por los sindicatos. Después de todo, los líderes sindicales son expertos en la resolución de conflictos y su programa constituye, en su núcleo, un enfoque tripartito para resolver los problemas actuales y futuros con fuerza estructural para implementar sus estrategias.

Un Programa para el Crecimiento

Su programa para la industrialización de Estados Unidos ha sido explicado detalladamente por la AFL-CIO al comparecer ante varios comités del Congreso, lo mismo que ante los sindicatos que la constituyen, ante sus miembros y el público norteamericano. Aunque la autoridad legislativa o la acción ejecutiva pueden ser la base para establecer por separado algunos de estos elementos es importante aceptar la totalidad de este enfoque.

El Consejo de Reindustrialización Nacional

Este es el punto central de la filosofía y estrategia operacional del Programa Industrial Nacional. El cuerpo tripartito que incluye representantes sindicales, empresariales y gubernamentales, "desarrollaría un programa equilibrado de revitalización de las industrias en problemas y de las comunidades en decadencia del país", procurando al mismo tiempo fomentar "el desarrollo de nuevas industrias cuyo futuro sea prometedor. El Consejo alentaría el crecimiento de la productividad, la difusión de hallazgos de investigación y desarrollo, y la utilización equilibrada de los recursos nacionales. Su acción se centraría en aquellos sectores y regiones industriales que requieren particularmente de ayuda"4/.

Además de formular políticas nacionales, el Consejo desarrollaría estrategias sectoriales encaminadas a otorgar ciertos beneficios fiscales e incentivos especiales a determinados sectores de la industria que requieran ayudas específicas, apoyando por ejemplo la modernización de la industria acerera, la introducción de nueva maquinaria en la industria automotriz o el proceso de conversión de las llantas tradicionales a las radiales en la industria del hule. Este enfoque, estructuralmente apoyado por una serie de consejos sectoriales de reindustrialización al servicio

de las industrias básicas 5/, evitaría específicamente los obstáculos de una asistencia indiscriminada que dirigiría los escasos recursos a donde son menos necesarios, como la industria petrolera.

Una errónea concepción popular sostiene que el Consejo Nacional y sus subconsejos tomarían decisiones sobre "quién debe vivir o morir" entre diversas industrias y compañías, optando por sectores afortunados y sectores en desgracia, entre las antiguas industrias básicas que ahora enfrentan problemas y las industrias "nacientes" de alta tecnología, decisiones propias de tecnócratas sin corazón que sin ningún remordimiento dejarían Detroit a los arqueólogos. En realidad, el país no puede darse el lujo de desechar sus industrias básicas, y consideraciones de seguridad nacional aconsejan que tales industrias sean fortalecidas. Una política industrial sensata requiere que las industrias básicas sean revitalizadas y que se aliente la adopción de alta tecnología. Debe otorgarse consideración particular a las capacidades existentes en los centros urbanos-industriales de tipo tradicional, especialmente en el Este y Medioeste en donde las plantas todavía están físicamente en pie y cuentan con recursos humanos e infraestructura pública. El país no puede darse el lujo de desperdiciar recursos que son escasos, abandonando casas, escuelas, iglesias, plantas y comercios en Newark o Peoria, e improvisar una duplicidad de estas instalaciones en Houston y Phoenix.

Financiamiento

El esfuerzo de financiamiento institucional necesario para implementar las estrategias y recomendaciones del Programa Industrial Nacional provendría del restablecimiento de las Corporaciones Financieras de Reconstrucción, una de las estructuras clave que ayudaron a Estados Unidos a sortear la Gran Depresión, y del establecimiento del Banco Nacional de Desarrollo. El primero manejaría préstamos a empresas privadas y el segundo realizaría préstamos a los gobiernos estatales y locales. Además de las secretarías de Comercio, Trabajo y Tesoro, el Consejo Unico de Directores para las dos instituciones financieras incluiría a dos representantes de los sectores sindicales, empresarial y del gobierno local. La legislación que autoriza la formación de estas dos instituciones financieras ya se encuentra ante el Congreso. La AFL-CIO ha recomendado que sean integrados elementos adicionales de "responsabilidad social" a los mandatos legislativos, requiriendo proyectos con fondos para proporcionar empleos preferenciales a los desempleados, programas de capacitación y escogiendo áreas urbanas con altos niveles de desempleo e instalaciones subutilizadas de capital privado y público.

La Corporación de Reconstrucción Financiera, que puede recordarse como la última gran política industrial en Estados Unidos, proporcionó el capital que rescató a empresas en quiebra como el Ferrocarril de Baltimore y Ohio, y ayudó a instalar nuevas empre-

sas como la Reynolds Aluminium. En sus 21 años de operación, de 1932 a 1953, la CRF proporcionó casi 60 000 préstamos directos o garantías de préstamo. Aunque la mayor parte de éstos financió la producción esencial para la defensa en industrias básicas como los metales, los productos químicos y el hule, los préstamos de la CRF contribuyeron a financiar en la posguerra la conversión de una economía de guerra a una economía de paz, así como la resultante expansión industrial que apoyó un largo periodo de crecimiento económico, una relativa estabilidad en los precios y prosperidad.

Las fuentes adicionales de apoyo financiero para la reindustrialización deben prevenir de una reasignación de la riqueza ya existente en el país. La escasez artificial de capital y las altas tasas de interés causadas por el "monetarismo" deben terminar. El imponente poder del Consejo de la Reserva Federal, su control dictatorial que estrangula a la economía a través de políticas monetarias restrictivas, no está de acuerdo con los principios básicos de la democracia. Los miembros del Consejo no deben dar cuenta ante nadie de sus acciones, nunca enfrentan a los votantes durante su elección, tampoco tienen que defender sus políticas públicamente, y son dirigidos por un presidente designado que funge durante 14 años. Cambiar esta estructura, que según argumentan los sindicatos es inapropiada para una democracia, es una tarea para sesiones futuras del Congreso.

Ciertos cambios del código fiscal pueden restringir sin dificultades el crédito utilizado para propósitos no productivos, como la compra de una compañía por otra, fusiones y adquisiciones que emplean improductivamente los recursos existentes en lugar de crear una nueva riqueza, extrayendo fondos para la inversión de capital y desperdiciando el talento administrativo en la especulación no productiva.

El restablecimiento de la base fiscal proporcionaría ingresos adicionales a la vez que representaría una mayor equidad fiscal. Para lograr esto, las reducciones fiscales de 1982 a individuos con altos ingresos y las restituciones a las corporaciones deben rescindirse. La Ley de Equidad Fiscal, que se encuentra ahora ante el Congreso, elevaría los ingresos federales proporcionando fondos para los programas de creación de empleos y también restauraría cierta imparcialidad al prescindir de los regalos fiscales que Reagan ha hecho a las corporaciones y a los ricos.

Debido a la pérdida de ingreso que significaban, las dos reducciones fiscales del presidente Reagan, un regalo para los ricos, formaban parte del paquete de justificación de la vasta reducción proyectada en los programas de beneficio social. En lugar de generar inversión en nuevas industrias, las reducciones fiscales probaron una vez más la falacia básica de la economía "del derrame", pues los inversionistas se movieron hacia áreas más rentables pero no productivas: especulación en bienes raíces, títulos del mer-

cado monetario, bonos del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, colecciones de arte y yates -inversiones de las que no "se derrama" ningún nuevo empleo para los trabajadores.

Las distorsionadas prioridades presupuestales deben reordenarse a fin de reasignar vastos recursos del área militar a programas imperativos como la capacitación para el empleo y la reparación de la deteriorada infraestructura económica nacional. Hay quienes creen, al considerar el argumento de "armas versus mantequilla", que el incremento del gasto militar refuerza el empleo. Sin embargo, el actual gasto militar se dirige principalmente a proyectos de alta tecnología, con bajo índice de utilización de mano de obra, y una considerable porción de este gasto es contratada como maquila por empresas extranjeras. La producción militar no tiene un efecto de irradiación sobre la economía. Los tanques no pueden ser utilizados para ir a trabajar y los misiles crucero no pueden transportar pasajeros de Nueva York a Washington.

La mayor amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos no es una falta de balas o cabezas de misiles, sino más bien la erosión sostenida de la base industrial del país que produce desempleo, malestar social y el consiguiente potencial de lucha interna. El esfuerzo de defensa necesita ser reorientado hacia el fortalecimiento económico de Estados Unidos como nación. Después de todo, nuestro papel en el mundo como "superpotencia" está basado principalmente en nuestro poderío industrial y tecnológico.

Los fondos de pensión de los trabajadores de los sectores privado y público pueden ser una importante fuente de financiamiento de capital, así como un medio para que los trabajadores y los sindicatos participen en la toma de decisiones económicas. Los sindicatos verían con beneplácito que la autoridad pública emitiera "bonos de reindustrialización" garantizados por el gobierno para ser adquiridos con los fondos de pensión -o incluso por el público. Los sindicatos podrían entonces negociar, a través de la maquinaria de concertación colectiva, para que una parte de los fondos acumulados por sus miembros fueran invertidos en tales bonos. La inversión del fondo de pensiones es también una medida para que los sindicatos avancen en sus propósitos sociales, tales como vivienda para los trabajadores, centros de salud y cooperativas de producción o consumo; la utilización de estos fondos se negarían a aquellas empresas que sean contrarias a los derechos de los trabajadores.

Cierre de Plantas

Estados Unidos debería, como lo hacen prácticamente todos los países industrializados, regular el cierre de plantas productivas. Eso no significa que las operaciones ineficientes que fabrican bienes no deseados con maquinaria obsoleta deban ser "salvadas". Donde existen capital, recursos humanos e infraestructura pública útil, como sucede en casi todas las viejas ciudades in-

dustriales, el gobierno debe ayudar a la reconversión de las plantas y al reentrenamiento de los trabajadores en usos socialmente relevantes y económicamente rentables.

Por ejemplo, un programa racional para remplazar los 10 000 empleos perdidos en la industria automotriz de Detroit -la ciudad norteamericana con mayor desinversión- desarrolló proyectos capaces de volver a emplear a un gran número de obreros especializados y semiespecializados, con los mismos sueldos o con sueldos muy semejantes, aprovechando al máximo los recursos de capital y mano de obra de la ciudad y su ubicación en una vía fluvial de aguas profundas. El tipo de fabricaciones seleccionadas en el marco de este programa -gas natural y equipo pesado para la producción petrolera, generadores industriales de vapor eléctricos, grandes motores industriales de gas y diesel, y equipo de gasificación de carbón- fue escogido porque representan mercados crecientes y subabastecidos tanto interna como internacionalmente, porque son poco afectados por las fluctuaciones propias del ciclo económico, o bien porque el ciclo de su demanda es opuesto a de los automóviles y sus refacciones.

Hacer que tal programa sea más que un simple proyecto del Consejo requiere de un esfuerzo coordinado por parte del gobierno, los sindicatos y el sector privado, que negociarían elementos tales como el monto de inversión pública, el uso de terrenos públicos, el acceso al capital de los fondos de pensión, la política de sueldos, contratación y capacitación, la ayuda fiscal y la imposición sobre el financiamiento. ¿Cuál es la relación de los sindicatos con tal empresa? El coautor de este programa es Dan Luria, investigador analista del Sindicato Unido de Trabajadores de la Industria Automotriz.

Allí donde las plantas productivas deben cerrarse y las posibilidades de una inmediata conversión no son probables, las leyes deben exigir el pago de liquidaciones y un aviso adecuado para amortiguar el impacto entre los trabajadores y las comunidades. Asimismo, en el curso del reajuste debe proporcionarse una asistencia estructurada para ambas partes. Debe considerarse la posibilidad de recontratar en otro sitio a un trabajador despedido asesorándolo cuando requiera recapacitación o proporcionándole una ayuda directa para su colocación.

Para evitar el cierre de plantas productivas provocado por el éxodo de empresas hacia países con bajos salarios, las escapatorias fiscales que recompensan este proceder deben suspenderse. La Tesorería de Estados Unidos pierde mil millones de dólares anuales al alentar y recompensar la producción realizada por empresas norteamericanas en el extranjero. Un gran número de trabajadores no especializados, incluyendo a los grupos de reciente inmigración que tradicionalmente formaban el grueso de la fuerza de trabajo ocupada en tales industrias, están siendo privados de una importante fuente de empleos.

Eliminación del Comercio Desleal

Deben reconocerse las realidades del comercio exterior. Debemos abandonar la creencia irreal de que aún vivimos en un mundo de "libre comercio". Ciertas políticas proteccionistas razonables deben aplicarse de manera flexible a las industrias en peligro, y el concepto de reciprocidad debe ponerse en vigor verdaderamente a través de aranceles y otras restricciones a la importación.

La autopreservación elemental debe comenzar a guiar las decisiones de comercio internacional de Estados Unidos. Debemos insistir en que todos nuestros socios comerciales "jueguen de acuerdo con las reglas", incluyendo las prohibiciones previstas por la ley del comercio internacional con respecto a los subsidios a la exportación y al dumping. Una cosa es admitir que un país como México exporte al mercado estadounidense sus artesanías, libremente, sin aranceles ni otras restricciones, y otra permitirle a Japón un derecho casi ilimitado de estrangular a las industrias aceras, automotriz y electrónica norteamericana.

Los sindicatos también luchan por una legislación que exija un porcentaje de contenido interno para automóviles fabricados para el mercado norteamericano por empresas extranjeras. Tales requerimientos han estado en vigor desde hace tiempo en muchos países como México, Brasil, Corea del Sur, Australia, y España. Basándose en la premisa de que las empresas deberían proporcionar empleo allí donde tienen mercados, los sindicatos están exigiendo la descentralización de la producción automotriz, casi de la misma manera que los Volkswagen son ensamblados en Puebla y Pennsylvania.

Irónicamente, los japoneses tienen un acuerdo con la Boeing en Estados Unidos para la producción de 767 aviones con un contenido japonés de 40 por ciento; los aviones de caza Lockheed Star, ahora en construcción para Japón, tendrán un contenido japonés de cuarenta por ciento.

Desarrollo de Infraestructura Pública

Años de creciente negligencia están cobrando un tributo devastador sobre carreteras, puentes, túneles y sistemas de alcantarillado y agua, parques e instalaciones de recreo, la vivienda pública, escuelas y otros edificios públicos. La reducción en los ingresos fiscales locales y la contracción en los programas de asistencia federal durante los últimos años aceleraron el deterioro, debido a que el mantenimiento preventivo y todas las reparaciones (salvo las más urgentes) se pospusieron. Los ferrocarriles, las instalaciones portuarias, las carreteras y los aeropuertos tienen urgente necesidad de rehabilitación para lograr literalmente que la economía siga funcionando con eficiencia. Vastos ramales de ferrocarriles están tan deteriorados a causa de descuidos y de falta de mantenimiento regular, que los trenes ya no pueden transitar con seguridad a velocidades que excedan las

30 millas por hora. El descarrilamiento de trenes de carga, que a menudo incluyen vagones tanque con productos químicos peligrosos, explosiones, la evacuación de la población local y la contaminación del área, aparecen cada vez con mayor frecuencia en las noticias.

La necesidad urgente de estas mejoras puede asociarse con un programa de obras públicas que simultáneamente proporcionaría empleos provechosos especialmente para los desempleados estructurales o de largo plazo.

Compromiso de Pleno Empleo

Ni los desempleados ni el país pueden esperar más tiempo para que los empleos "se derramen". Junto con la reindustrialización, el pleno empleo debe aceptarse como un concepto y una meta para la economía. La Ley Humphrey-Hawkins de Pleno Empleo y Crecimiento Equilibrado de 1978 fue aprobada finalmente por el Congreso en una forma tan diluida que en gran medida resultó simbólica. Así, la Ley estableció una meta de desempleo de 4 por ciento para 1983, pero carecía completamente de medios para alcanzarla: no contenía un programa de creación de empleos.

Los conceptos comprendidos en la Ley Humphrey-Hawkins deben fundamentarse de tal manera que así como existen en el papel puedan existir en la realidad. Un programa de empleo público a gran escala, que canalice la creación de puestos de trabajo a través de agencias locales y estatales de desarrollo de la comunidad, obras públicas y construcción y rehabilitación de viviendas, debe ponerse en marcha para aquellos que no encuentran trabajo en el sector privado.

Democratizar la Toma de Decisiones Económicas

La participación en la toma de decisiones económicas debe extenderse desde la fábrica hasta la sala de Consejos. Cuando se busca el punto de vista de los trabajadores y su opinión tiene un peso verdadero en la de toma de decisiones, todo el mundo gana. Los comités conjuntos de trabajadores y administradores así como los programas sobre la calidad de la vida y del trabajo están en su comienzo en Estados Unidos, donde carecemos de la tradición europea de codeterminación. Un elemento clave en los programas de participación de los trabajadores, emanado del Departamento Industrial de la AFL-CIO, es que estos programas se llevan a cabo en el contexto de la negociación colectiva, sobre los cimientos de los derechos instaurados por los contratos sindicales y la Ley Laboral estadounidense.

El papel potencial de los sindicatos como parte integral de la recuperación industrial tal vez sea la mejor palanca para dar mayor relieve al proceso de toma de decisiones económicas. Debe entenderse claramente que una política industrial nacional no es so

lamente un medio para incrementar las exportaciones de Estados Unidos y aumentar la riqueza de las empresas, sino un camino viable para redistribuir el poder político y económico.

Los Sindicatos como Fuerza Motriz

El sindicalismo es el candidato más obvio para fungir como principal fuerza motriz de una política industrial nacional. Es probable que el sindicalismo coseche las ganancias más inmediatas, aunque las ventajas para las empresas son potencialmente igual de grandes, pues la opción del supply-side es incapaz de suscitar la producción de riqueza en una economía industrial diversificada expansiva y próspera, con una sólida base nacional y mercados mundiales crecientes.

Pero una política industrial nacional no puede introducirse con engaños por la puerta trasera. Requiere de una renegociación consciente del contrato social entre los tres elementos articuladores. Y requiere la búsqueda de una legitimidad social para el concepto de "política industrial". La idea misma de política industrial, bajo cualquier forma, está propensa a ser instantáneamente considerada en Estados Unidos como "socialismo".

Para empezar a lograr su aceptación entre la base social, los sindicatos deberían difundir activamente el concepto en el seno de las corrientes políticas, los medios de comunicación y entre sus propios miembros. La idea debe ser introducida en las reuniones sindicales, en la capacitación de los representantes de base e informalmente en los talleres. Debido al poder educativo e informativo de los medios de comunicación, sería realista proponer que la idea de una política industrial nacional fuera fuertemente promovida en las noticias de las seis de la tarde.

Atrapados entre la renuncia a los derechos adquiridos y el cierre de plantas productivas, muchos sindicatos se aferran como nunca a la tendencia a pensar más allá del siguiente contrato. Para un pequeño grupo, la tradición de "sindicalismo puro" es tan fuerte que la posibilidad de una inserción más dinámica en la sociedad todavía resulta inimaginable. Sin embargo, para la mayor parte de las organizaciones sindicales locales -que recientemente han sido incentivadas por sus organizaciones internacionales hacia una creciente actividad política y un pensamiento más abierto, y que han contado con el respaldo de un equipo capacitado, con estudios en economía y política, y con buenas habilidades para transmitir ideas- puede esperarse un apoyo "de palabra" a esta idea. Para algunas organizaciones, la caída en la membresía o la experiencia de cómo el cierre de una planta puede destruir un sindicato local -tal vez poniendo a sus funcionarios en la misma categoría de desempleados que a la base obrera- alentará un liderazgo local más activo y audaz.

La reciente renovación de esfuerzo para construir una coali-

ción y tender las redes que recapturen algo del poder y el carisma del movimiento pro derechos civiles y de la protesta contra la guerra de Vietnam de los años sesenta vinculó a las organizaciones sindicales a otros grupos de apoyo con intereses comunes. Por ejemplo: la justicia económica, la política industrial nacional, la protección del medio ambiente y el desarrollo de recursos energéticos renovables, son cuestiones íntimamente relacionadas que conducen a una coalición de reforzamiento mutuo entre los sindicatos y los grupos que luchan por la conservación del medio ambiente. A medida que los miembros de cada agrupación se reúnen a nivel comunitario para salvar los árboles, descubren que la contaminación que está perjudicando el medio ambiente proviene de la misma corporación que está dañando la economía local al transferir trabajos a su planta en Singapur. Estos grupos, por lo tanto, están comenzando no sólo a cuidar los árboles, sino también el bosque, que es su contexto social compartido.

Las agrupaciones sindicales y los que luchan en favor de los derechos civiles encontrarán una base particularmente fuerte para su alianza al apoyar una política industrial nacional. Las industrias que en la última década abrieron sus puertas a las minorías, tales como las industrias manufactureras y de la construcción, sufrieron la mayor declinación del empleo, lo que bloqueó el acceso a las oportunidades recién abiertas. La destrucción del amortiguador que significan los programas de bienestar social y los programas federales de capacitación y empleo como el CETA, representa otro retroceso.

¿Qué tan firmes están dispuestos a ser los sindicatos para presionar a favor de una política industrial nacional? ¿Pueden lograr que las palabras nos parezcan sinceras y las aceptemos con el espíritu y la legitimidad que sentimos cuando hablamos del "programa espacial"? ¿Pueden los sindicatos de Estados Unidos superar las trabas del sindicalismo empresarial, o del relativo conservadurismo político de algunos líderes de la vieja guardia en ciertos sindicatos, o la enajenación del liderazgo de los trabajadores de base?

Además, ¿cómo podrían los sindicatos y los candidatos que ellos apoyan traducir estos asuntos económicos en términos de política estratégica? El temor a una embestida de la llamada tendencia conservadora entre los votantes, o el de chocar con partidarios y financieros del sector empresarial, ¿podrán desalentar a los candidatos susceptibles a apoyar estas ideas innovadoras? ¿Los desempleados mostrarán su tendencia usual hacia la apatía política y correrán por tanto el riesgo de seguir siendo desplazados del proceso de toma de decisiones que afecta su situación? ¿Qué sucederá con 46 por ciento del electorado que no votó en la última elección presidencial? ¿Lograrán los sindicatos, ahora que cuentan para su campaña con equipos electrónicos sofisticados y con el nuevo Instituto Sindical para Asuntos Públicos de la AFL-CIO contrarrestar su apatía? ¿Podrían los sindicatos con su

renovado vigor político convencer al votante norteamericano para que actúe racionalmente en función de su propio interés, en lugar de votar por intereses de las clases sociales altas, a las cuales él quisiera creer que pertenece? (Recuérdese que los trabajadores automotrices del estado de Michigan votaron por Ronald Reagan en 1980).

Estados Unidos ya no es la tierra de las fronteras ilimitadas, donde hay más recursos que personas, en cantidades suficientes como para que cada uno recoja lo que quiera. Sin embargo, muchos vestigios de la "mentalidad de la frontera", incluyendo un fiero sentido del individualismo y una aversión a la responsabilidad colectiva, guían inapropiadamente a una parte de nuestro comportamiento político y económico.

Sólo restaurando su base industrial podrá el país volver a un camino de crecimiento y prosperidad, con efectos similares en sus aliados y vecinos, cuyas propias economías deprimidas son hasta cierto punto un reflejo de nuestros problemas. No es probable que el comercio de México con Estados Unidos mejore sustancialmente mientras no ocurra la recuperación económica en el Norte. Esto significa restaurar el poder del consumidor, que depende de la recuperación de los negocios y de niveles crecientes de desempleo.

El desarrollo del sector de servicios en la economía de Estados Unidos es inevitable y deseable, así como el de la tecnología y el incremento de la productividad que exigirán menos tiempo y esfuerzo para realizar el trabajo y fabricar el producto. Pero esto no debe ser a expensas de la industria básica. Una política industrial nacional articulada promoverá una economía fuerte y diversificada, competitiva en el mercado internacional y capaz de restaurar un sano nivel de empleo en todo el país.

Todo esto será ciertamente irrealizable si nos limitamos a servirnos mutuamente hamburguesas, a lavarnos mutuamente la ropa, y a registrar en la computadora los datos sobre la compensación de desempleo de nuestro vecino.

N o t a s

- 1/ "Glenn takes dig at Reagan flaws", Washington Report, vol. 23 núm. 5, 4 de febrero de 1983, p.2 .
- 2/ "Congress takes up health insurance for the jobless", The Builders, vol. 5, núm. 4, 14 de febrero de 1983, p. 2 .
- 3/ Ibid.
- 4/ Declaración hecha por Rudy Oswald, director de Investigaciones de la AFL-CIO, ante el Subcomité de Estabilización del Comité Bancario, Financiero y de Asuntos Urbanos de la Cámara de Representantes, p. 8 .
- 5/ Los comités tripartitos de las industrias básicas fueron establecidos durante la administración Carter, encabezados por personas célebres como Neil Goldschmidt para la industria automotriz y John T. Dunlop para la construcción. Aunque en principio fueron admitidos como mecanismos útiles y significativos, los comités fueron disueltos casi inmediatamente por la administración Reagan, que los encontró incompatibles con su filosofía económica.

III. POLITICA EXTERIOR

LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS EN EL MUNDO MODERNO

Hugo B. Margáin*

Durante este siglo las relaciones internacionales del pasado sufren un cambio radical y los Estados Unidos y la URSS sustituyen a Europa como centro predominante de decisión.

Me referiré a algunas de las principales modificaciones de la política internacional en la época actual, puesto que todas ellas influyen directamente en la política de las superpotencias, Estados Unidos y la URSS constituyen los temas centrales de las deliberaciones en las Naciones Unidas.

La política internacional de Estados Unidos no puede desligarse de la de la URSS, por ello me referiré con frecuencia a las superpotencias. Además, incluyo a las Naciones Unidas porque constituyen parte integral de la política norteamericana.

La bomba atómica arrojada por los norteamericanos en Hiroshima y Nagasaki, cambió los parámetros tradicionales de las relaciones internacionales. Las Naciones Unidas condenaron el genocidio y se prohibió el uso de las armas atómicas. En 1964 Estados Unidos como reacción a las terribles consecuencias del uso del arma atómica, propone infructuosamente un plan de control de las armas nucleares a través de una agencia especializada de las Naciones Unidas. Los soviéticos no aceptan el plan y en 1949 explotan su primera bomba nuclear.

El criterio de la seguridad, antes confinado a los límites de un Estado, se ha transformado en una noción que incluye al mundo entero; nadie puede dudar de la importancia de la seguridad colectiva, que rebasa la seguridad nacional.

En forma similar la tesis de la defensa nacional, circunscrita a cada país, ahora debe ser general. Por cuanto el ataque no puede constreñirse únicamente al enemigo, como antaño, hoy la destrucción envuelve a todos, incluso al atacante. Vivimos en plena "era nuclear" en donde predominan las dos superpotencias y en plena crisis de los principios internacionales establecidos y aceptados.

* H. Cámara de Senadores

dos en el siglo pasado, que no han podido ser sustituidos por principios de general aceptación por lo que algunos llaman a nuestra época: "la era de la incertidumbre".

Los conflictos armados de la época pasada se iniciaban por una etapa de movilización general, previa al ataque, con el consiguiente acarreo de armas y bagajes hacia el frente de combate. Al presente, debido al poderío bélico "bipolar", los armamentos nucleares con capacidad destructiva total del enemigo se encuentran listos permanentemente y pueden ser utilizados de inmediato. Mientras los preparativos de la guerra en el pasado eran visibles, ahora nadie puede percibirlos ya que las armas atómicas se encuentran ocultas en silos, o son transportadas por aviones o submarinos que aún en tiempo de paz se encuentran armados y distribuidos sigilosamente alrededor del mundo.

Lo anterior supone una nueva concepción de la guerra y una nueva estrategia, antes los países no beligerantes o neutrales quedaban al margen del conflicto. Ahora no hay neutralidad posible en la era atómica y al "ensuciarse" la atmósfera todos quedaremos afectados; por ello, también se ha llamado al presente la "era del terror nuclear", o el "equilibrio del terror".

Las dos guerras mundiales de este siglo se iniciaron en Europa. Ahora, los países de ese continente están incapacitados para comenzar otra conflagración, el grueso de las armas nucleares distribuidas e instaladas en su suelo pertenecen o a los Estados Unidos o a la Unión Soviética. Al concluir la Segunda Guerra Mundial, presenciamos como saldo, la aparición de las dos superpotencias y la eliminación del resto del mundo como fuerza militar.

La influencia de la política internacional de Estados Unidos en este siglo es patente desde la Primera Guerra Mundial (1914-1918) cuando en la mesa de negociaciones de la paz en Versalles, el presidente Wilson dió a conocer los famosos catorce puntos que señalan un cambio en la política internacional del pasado. Wilson establece una serie de principios generales: diplomacia abierta en vez de alianza secreta; libertad de los mares; reivindicación de las colonias; desarme general; remoción de barreras arancelarias; creación de la Liga de Naciones encargada de promover la paz y defender la integridad territorial de los países miembros. Al desmembrarse los imperios Austro Húngaro y Otomano, propuso la creación de nuevos países que respetaran las distintas nacionalidades antes agrupadas y con base a la tesis de la "autodeterminación".

Desde la época del presidente Truman se inicia la "guerra fría"; lucha sorda entre el Este y el Oeste. Al terminar la Segunda Guerra, guerrilleros comunistas atacan al gobierno constituido de Grecia y lo mismo acontece en Turquía. Las Naciones Unidas intervienen y Truman lanza, en 1949, la doctrina que lleva su nombre, por medio de la cual, se pretende evitar las agresiones del

exterior en contra de los gobiernos establecidos. Truman ofreció apoyo de toda índole en la defensa contra el expansionismo soviético. Los soviéticos contestaron con igual ayuda a los "movimientos de liberación" en contra de la opresión capitalista. Las superpotencias se lanzan por el camino de la "contención". La "guerra fría" subraya las diferencias ideológicas de los bloques que se forman y surge frente al peligro colectivo la necesidad del desarme universal:

Las pláticas conocidas como SALT I y SALT II y las actuales sostenidas en Ginebra entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, ponen de manifiesto las irreconciliables concepciones del desarme. En las discusiones tendientes a la restricción de armas nucleares se usan con frecuencia palabras tales como "seguridad", "estabilidad", "paridad", "vulnerabilidad", "equilibrio", "superioridad", sobre las cuales las partes negociadoras mantienen criterios distintos y en ocasiones irreconciliables. Ni siquiera en la semántica se han puesto de acuerdo. Semejantes discrepancias se producen cuando se trata de la clasificación de las armas nucleares, si son ofensivas, defensivas o estratégicas y las diferencias se ahondan si se relacionan las armas con la situación geográfica, en donde se encuentran instaladas. Por desgracia no se ve próximo un acuerdo tendiente al desarme.

Tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética hacen pronunciamientos pacifistas al mismo tiempo que aumentan sus armamentos. En vez de destruir las armas nucleares acumuladas, como lo pedimos los países del tercer mundo, las aumentan. Además invierten en nuevos y perfeccionados armamentos con detrimento de la economía mundial. Las acusaciones de imperialistas y opresores se escuchan de los dos lados, así como de expansionistas y de tener sistemas internos caducos e inoperantes próximos a una crisis de disolución.

La política de "disuasión" (deterrent) o de "contención" (détente) de Truman (1947) en lugar de propiciar la limitación de los armamentos, más bien ha servido de incentivo y ha acelerado la creación de nuevos instrumentos bélicos. Tanto Estados Unidos como la URSS desean superar a la otra parte en poderío militar con el pretexto de asegurar la paz.

Ante el panorama de la destrucción de los países europeos ocasionada por la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos lanza el Plan Marshall (1947) destinado a la reconstrucción y con ello se propone evitar que las tensiones sociales desemboquen en choques armados y se altere el orden internacional. El Plan Marshall que probó su eficacia, lo extienden los Estados Unidos a los demás continentes con excepción de la América Latina. Para nuestro Continente más tarde Kennedy creó la Alianza para el Progreso con el propósito de fomentar el desarrollo económico-social de la región.

El presidente Roosevelt establece la política de la "seguridad colectiva" en nuestro continente, por virtud del tratado de mutua defensa firmado en Buenos Aires en 1936, y dos años más tarde en Lima y Canadá.

En la carrera por la conquista del espacio exterior, los soviéticos se adelantan y el 4 de octubre de 1957 ponen en órbita el Sputnik. Se rompió el equilibrio establecido entre las dos potencias atómicas en favor de los soviéticos y el apresurado esfuerzo de Estados Unidos por restablecerlo culmina, cuando ponen en órbita su primer satélite, en 1958.

El papel de las Naciones Unidas ha sido eminente y ha realizado esfuerzos notables con la mira de mantener la paz, y resolver los conflictos mundiales a través de la razón y de la ley y no de la fuerza.

Desde el preámbulo de la Carta se marca una diferencia con el Pacto de la Liga de las Naciones, entonces se dijo: Nosotros, "Las Altas Partes Contratantes....", que se cambió por la acertada fórmula "Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas....". Se pone de manifiesto el acercamiento de los pueblos frente al peligro, organizándose para preservar la paz.

Uno de los aciertos de mayor trascendencia en la política internacional de las Naciones Unidas fue la aplicación de la irreprochable tesis de la descolonización. Más de un tercio de la población mundial adquirió su libertad y su independencia durante este siglo merced a las Naciones Unidas. Sin embargo, hay un hecho que no puede olvidarse: así como aconteció en Europa cuando, al liquidarse el Imperio Bi-cápita Central y el Otomano, surgieron nuevas nacionalidades que atravesaron por un peligroso período de ajuste a la nueva realidad; así los países surgidos al desaparecer el colonialismo, han pasado y están pasando por un período de ajuste a la nueva realidad que ha provocado desestabilización interna y perturbaciones al frágil equilibrio internacional que vivimos. La debilidad de los nuevos países es un incentivo a las potencias para intervenir y el conflicto Este-Oeste se dilucida en campos de los países del Tercer Mundo. Este mismo cuadro se da en los puntos críticos actuales de Centroamérica y del Caribe y en el Cercano Oriente para solo mencionar dos regiones.

Las Naciones Unidas constituyen otro nuevo elemento en la política internacional de nuestra época, en su seno los países miembros participan en el esfuerzo por resolver la crisis que se presenta en cualquier parte del mundo y ha surgido la idea, también moderna, de que la paz es "indivisible". Además, se ha producido un sano fenómeno de "interinfluencia".

El momento no puede ser más peligroso para los países del tercer mundo y por ello, pugnamos por el acatamiento de la tesis de la no intervención, aplicado a las tensiones y revoluciones inter

nas de Centroamérica, que deberán resolverse conforme a las decisiones de los países ahora en pugna, sin intromisiones extranjeras. Deben prohibirse las luchas de las dos grandes potencias en los países en desarrollo, en los cuales pretenden los poderosos dilucidar sus diferencias a través de terceros (by proxy) "por poder". La Carta de las Naciones Unidas viene en apoyo del arreglo pacífico en Centroamérica. El Artículo 33, por ejemplo, establece que para mantener y preservar la seguridad internacional y la paz se debe primero que nada, tratar de obtener, en donde hay conflicto, una solución negociada, o bien por mediación, arbitraje o cualquier otro medio, ya sea en organismos regionales o generales conforme elijan las partes.

Mientras se discute en Ginebra el desarme entre Estados Unidos y la URSS, se podría convenir en la vigilancia de los armamentos nucleares activos, con el propósito de evitar a través de instrumentos de seguridad, que por un error o por una descompostura en sus complicados sistemas de acción, se produjera una "guerra accidental", es decir, "una guerra no deseada".

Por desgracia, la capacidad destructiva creada, no ha sido igualada aún a la capacidad del mundo de vivir en paz y, en ese afán, las Naciones Unidas juegan un papel crucial.

Si se logra detener la carrera armamentista y se liberan y con solidan los pueblos coloniales, la tarea más importante de las Naciones Unidas será la ayuda a los marginados. Se ha creado una unidad moral en ese Organismo que reconoce los derechos humanos como base de la convivencia.

Es conveniente recordar el informe de los economistas agrupados por resolución de la Asamblea General de principios de 1962. En él se sostiene que el desarme de las superpotencias, lejos de producir recesión mundial, acelerará la economía y se logrará mejorar las condiciones de vida de la población en todas partes del mundo.

Sostiene Kissinger en su libro American Foreign Policy, que el desafío para la política exterior de Estados Unidos consistirá en proporcionarle bases filosóficas de que ahora carece. Ha predominado, dice, el pragmatismo y las decisiones norteamericanas en ocasiones se derivan de su prepotencia. El que fuera Secretario de Estado de Nixon sostiene que el equilibrio necesario para obtener la paz estable, se conquistará cuando la política internacional se base, en vez de en el poder físico, en valores morales; cuando las convicciones ideológicas generalmente aceptadas superen a las fuerzas acumuladas.

Confiesa el autor citado que la mayoría de los problemas actuales de carácter interno, se deben a la debilidad de las nuevas nacionalidades al concluirse el colonialismo. Tal debilidad invita a los dos grandes centros a intervenir. En consecuencia, re

forzar y estabilizar a los pueblos del Tercer Mundo a través del desarrollo compartido, es requisito previo de una verdadera paz. El progreso económico y cultural de los pueblos de la región cercana de Centroamérica y del Caribe, evitará las tensiones sociales y las guerras civiles.

Durante nuestro siglo, se ha desarrollado la tendencia de regionalizar al mundo con la creación de mercados comunes de varias naciones. El Mercado Común Europeo, por ejemplo, además de su significado económico, tiene un innegable efecto en las relaciones internacionales: la guerra entre Alemania y Francia es ahora punto menos que imposible, cuando fue el origen de las dos catástrofes mundiales. La Comunidad Económica Europea forma parte de la política internacional de los Estados Unidos como se puso de manifiesto al entrar la Gran Bretaña al Mercado Común.

También es nuevo el movimiento iniciado en Bandung en 1955 de los países "no alineados" que necesariamente influye la política de las superpotencias. Lo mismo puede asegurarse del grupo de "potencias intermedias".

Dos conflagraciones mundiales sepultan el pasado, y la tarea de la humanidad ha consistido en establecer nuevas normas internacionales de carácter general, con el propósito de superar los nuevos problemas a que se enfrenta el mundo y asegurar la paz entre las naciones.

La política internacional de cada país debe subordinarse a los principios básicos de la Carta de las Naciones Unidas. No se ha podido crear al presente, un cada vez más elusivo orden internacional estable.

Los Estados Unidos aceptan y apoyan la tesis de las Naciones Unidas. Un memorándum del Departamento de Estado justificativo de la OTAN en 1949 dice lo siguiente:

El Tratado (OTAN) obliga a las partes a defender los propósitos y principios de las Naciones Unidas; la libertad, la herencia común y la civilización de las partes y sus instituciones de libertad basados en los principios de la democracia, la libertad individual y la aplicación de la ley. Esto obliga a las partes a actuar en defensa de la paz y la seguridad. Los principios mencionados no van dirigidos contra nadie, solo contra el agresor. No se trata de conseguir mayor poder y romper el equilibrio establecido, sino se trata de fortalecer las normas básicas de convivencia.

Ahora bien, Kissinger señala que el dilema del gobierno americano consiste en "relacionar nuestros compromisos con nuestros intereses y nuestras obligaciones con nuestros propósitos".

La relación de Estados Unidos con el Sha de Irán y con los So-

moza en Nicaragua, demuestra que sólo los intereses no son suficientes para las decisiones diplomáticas. Jefferson no hubiera aceptado amistad tan estrecha y menos la defensa de esos dos dictadores por parte del gobierno norteamericano en el pasado reciente.

En la actualidad, a diferencia con el pasado, no predomina en lo internacional la acumulación de fuerzas ofensiva o defensiva. Las superpotencias las monopolizan y no pueden usarlas; la clave para la paz está ahora, con mayor énfasis, en la situación interna de cada pueblo: donde existen injusticias se genera una tensión general. Una paz estable requiere la suma de las estabilidades internas de los países en cualquier parte donde se encuentren. Predomina el desarrollo con justicia social en lugar de alianzas con el ánimo de agregar poderío bélico.

Los dos sistemas actuales: socialismo o democracia, están a prueba. Prevalecerá el que mejor, y en forma más justa, distribuya los beneficios del progreso y respete la libertad individual, precondición al desarrollo cabal del hombre.

Es difícil precisar una política internacional, es cierto, en un mundo cambiante como el que nos ha tocado vivir. La Carta de las Naciones Unidas no tuvo presente las implicaciones inmediatas de la bomba atómica y sus consecuencias; no pudo prever la espectacular conquista del espacio exterior y los avances tecnológicos y en las comunicaciones, actualmente instantáneas. Por un lado el Club de Roma da la voz de alarma por los "límites de crecimiento" y, por el otro, se produce la "revolución verde". Frente a esos cambios constantes Whitehead ha escrito que por primera vez en la historia, las nuevas generaciones no vivirán dentro del ambiente y condiciones que influyeron en la vida de sus padres. Antiguamente, los cambios importantes sobrepasaban en tiempo a la vida del hombre; varios cambios radicales ahora se producen durante la vida de una misma generación. La esperanza de la humanidad de vivir en paz y armonía, se sitúa en las Naciones Unidas y no puede fincarse en la política internacional de ningún país, en lo particular. Nos defenderemos mejor en el campo de la diplomacia colectiva, donde la voz de todos sea escuchada.

FACTORES INTERNOS QUE INFLUYEN EN LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

José Juan de Olloqui*

Existen factores internos constantes en la formulación de la política exterior de los países. Comenzaremos por hacer una breve mención de los más frecuentes, antes de entrar en el tema específico de Estados Unidos.

La política exterior de un país se configura no sólo por los acontecimientos internacionales, sino que además tiene un importante componente interno. Asimismo, las naciones formulan una política exterior, no sólo para que produzca una respuesta externa sino efectos internos.

La participación que tiene la sociedad civil en la determinación de la política exterior de un país, depende de su grado de politización, de la democracia que exista en éste, de la importancia que tenga la decisión a tomarse y, de la naturaleza misma de la decisión.

Asimismo, en la medida en que la estructura del país es más autoritaria la consulta será más reducida, y en última instancia se adscribe a decisiones de gabinete, encontrándose sus límites principalmente en el carácter burocrático del estado y en el grado de dogmatismo ideológico.

En el caso de las sociedades occidentales, por su naturaleza plural, los factores internos tienen un lugar muy importante en la formulación de la política exterior, ya que la política queda expuesta al electorado, intereses económicos, clientela burocráticas y los medios masivos de comunicación. Estos últimos, son determinantes de la política exterior de un país, interpretan o no el sentimiento general. Es evidente que es una restricción para las acciones de un gobierno en el exterior el no contar con el apoyo de un grupo de acreditados columnistas, comentaristas, etc.

La inestabilidad política doméstica, eventualmente, puede oca-

* Banca SERFIN y Patronato Universitario

sionar una tendencia a políticas internacionales atrevidas y erráticas, que impidan un orden internacional predecible.

Asimismo, debe subrayarse que los poderes legislativo y judicial, en algunos países, juegan un papel importante en la definición de la política exterior, al limitar el poder del ejecutivo y encausar la acción de los grupos organizados de la sociedad.

Por otro lado, la personalidad de los líderes de un país, puede alterar la formulación de la política exterior al tratar de imponer o compaginar sus intereses particulares con el interés colectivo; ya que a todo político le interesa ser elegido, re-elegido, o cuidar su imagen histórica, por lo cual, los procesos electorales de cada país son muy importantes para comprender la naturaleza de su política exterior.

Sin embargo, sería falaz decir que los factores internos y actores políticos tuvieran una lógica antagónica a las prioridades nacionales. Es deber del estado el salvaguardar el interés nacional, sobre cualquier interés particular o sectario, que amenace poner en riesgo la seguridad nacional. Así la seguridad nacional es una constante crucial en las plataformas de los partidos políticos.

Entrando al caso concreto de los Estados Unidos, nos encontramos que para el estudio de las relaciones internacionales, la organización plural de este país exige el conocimiento de varios enfoques teóricos para entender los posibles factores y fuerzas políticas que moldean la intención, objetivos y naturaleza de su política exterior.

Uno de los problemas comunes es, que el observador externo tiende a sobrestimar un solo factor como determinante en los procesos de formulación de la política exterior, simplificándose en gran parte el número de variables que inciden en el proceso mismo de toma de decisiones.

Al margen del Departamento de Estado, del Consejo Nacional de Seguridad y, del Comité de Asuntos Externos del Congreso, existen múltiples factores que ameritan enfoques particulares para su estudio. Sin embargo, no nos alcanzaría el tiempo para examinarlos todos; lo que podemos es señalar brevemente los más importantes.

Enfoque Económico

Este enfoque argumenta que las respuestas de la política internacional de los Estados Unidos, obedecen fundamentalmente a sus intereses económicos, y señala que la principal meta de su política exterior es abrir mercados y garantizar los intereses de los americanos sobre cualquier otra consideración, salvo la de seguridad nacional, en donde no hacen concesiones y tienden a ser hiperreactivos. Dicho sea de paso, si por ejemplo en la persecución

de su crecimiento económico pueden también promover el cambio social, lo harán, pero si tienen que elegir entre éste y sus intereses, prefieren sus intereses.

En este enfoque, por su importancia, destacan las corporaciones empresariales, de las que se ha llegado a afirmar que su acción es determinante en los manejos del gobierno norteamericano. Se argumenta también, que la política exterior y de defensa, está fuertemente influenciada por estas corporaciones. No es un secreto que muchos de los funcionarios de alto nivel del gobierno, han sido importantes ejecutivos de alguna de estas empresas o miembros de sus consejos directivos.

Es importante señalar que estas corporaciones denominadas transnacionales participan no sólo en la política interior sino también en la exterior, influyendo en la política interna de algunos países en vías de desarrollo. Los defensores de estas corporaciones argumentan que lo que las afecte a ellas se reflejará indiscutiblemente en el estandard de vida del pueblo norteamericano, ya que traerá aparejado el debilitamiento del dólar y de la producción de este país.

Muchos esfuerzos se han hecho para regular la influencia de estas empresas, desde las leyes antimonopólicas, hasta aquéllas dirigidas contra las contribuciones a las campañas electorales, votadas y aprobadas después del caso Watergate. Para nadie es un secreto que un senador de Luisiana y Oklahoma, que no es benévolo con los intereses petroleros, uno de Michigan con las armadoras de automóviles o uno de Texas y California con la industria aeroespacial, le será difícil lograr la reelección.

Numerosos ejemplos de este tipo de política internacional, pueden encontrarse a lo largo de la historia económica de los siglos XIX y principios del XX, en donde la apertura de mercados y el establecimiento de enclaves económicos en los países periféricos, condiciona de manera importante la acción política, diplomática y militar de este país.

En la actualidad se puede argumentar que es en el mejor interés económico de los Estados Unidos, salvar del caos financiero a las economías del Tercer Mundo; ya que de estas depende en parte su propia prosperidad. Sin embargo, por otra parte, tampoco desean que los países en vías de desarrollo adquieran su madurez económica porque en esa medida se incrementaría su grado de independencia.

Enfoque Ideológico

Para este enfoque, la acción de la política exterior estadounidense descansa en defender los preceptos filosóficos básicos que sustenta su organización social y sistema político. Así los Estados Unidos pretenden ser el baluarte de la democracia según la de

finición Jeffersoniana, y en lo posible, llevar este ideal a otros países, sin considerar sus posibilidades de implantación. Más aún, pretende exportar el modo de vivir americano y el papel que debe jugar la iniciativa privada en las economías de otros países, ésto último en forma casi obsesiva.

Esta postura ideológica estadounidense proyecta un antagonismo a aquellas ideologías que pudieran sustentar un gobierno con características distintas, llámese a éstos economía de planeación o autoritarismo de estado. El resultado de una postura ideológica tan rígida como es la norteamericana, es abatir las tendencias distintas encubriéndose en un moralismo idealista en pro del liberalismo democrático y la economía de mercado.

Sin embargo, sería un error negar que existe algún idealismo en los Estados Unidos, recuérdese, entre otros ejemplos, los 14 puntos de Wilson y la política de derechos humanos de Carter, aun que su aplicación no tuvo el éxito buscado, en parte por la selectividad con que se quiso aplicar esta última.

Enfoque Institucional

Este enfoque subraya que la base institucional sobre la que descansa la estructura de poder en el proceso de toma de decisiones, es muy importante para comprender los alcances y limitaciones de la política exterior de los Estados Unidos. Si bien es cierto que el poder ejecutivo tiene un grado de independencia considerable en la formulación de la política internacional, ésto no significa que el papel del congreso sea intrascendente.

Dado este traslape en funciones entre el congreso y el ejecutivo en el proceso de toma de decisiones de política internacional, existe un juego de pesos y contra-pesos que tiende a equilibrar los intereses de estado (o del ejecutivo) con los intereses organizados vía el poder legislativo. Mientras que las decisiones del ejecutivo son respuestas que, al menos teóricamente, debe tener los criterios de estado, (seguridad nacional, estratégicas, etc.), el congreso debe observar las posibles alternativas políticas en relación a una clientela electoral y una configuración específica de intereses. Esta eventual contradicción hace que la formulación de la política exterior sea generalmente una síntesis.

Ejemplos de este proceso institucional los podemos encontrar en la política hacia El Salvador, en donde el poder legislativo rechazó el paquete de agenda que el presidente Reagan propuso para confrontar la lucha guerrillera en este país.

Enfoque Burocrático

El enfoque burocrático es importante ya que subraya que la información sobre la cual se toman las decisiones de política exterior es producida por las dependencias del ejecutivo. En Estados

Unidos éste es un proceso entre las grandes secretarías que luchan por hacer prevalecer su interés profesional en los lineamientos de política exterior. Kissinger, un gran entendedor de este proceso, argumentaba que el éxito de su política radicaba en nunca haber perdido un pleito burocrático. Su manejo del Consejo Nacional de Seguridad y después del Departamento de Estado, le permitió evadir la fragmentación natural de las instituciones encargadas de hacer la política estratégica internacional de los Estados Unidos.

Una visión más cercana al aparato burocrático del ejecutivo y los intereses profesionales que lo componen, nos permite observar los conflictos de interés que existen entre diferentes dependencias encargadas de la política exterior. El conflicto tradicional y no exclusivo de los Estados Unidos, entre el Tesoro y el Departamento de Estado, con frecuencia se expresa en criterios y alternativas contradictorias que proyectan más su interés profesional que colectivo o nacional.

En su quehacer habitual los enfrentamientos son frecuentes, recuérdese cuando el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, encargado de hacer aplicar la ley, pretendió erigir una feroz alambrada que según expresión de su constructor "el que intente cruzar la frontera entre México y Estados Unidos, seguramente perderá un dedo del pie o de la mano". En este caso el Departamento de Estado encargado de mantener las buenas relaciones con México no estuvo de acuerdo con esta solución.

La burocracia también participa en procesos de desinformación, alterando tanto la realidad de los sucesos como el abanico de opciones a seleccionar por el liderazgo político: un ejemplo de este proceso desinformativo se encuentra en la decisión del presidente Johnson de invadir Santo Domingo en base a la información proporcionada por el Departamento de Estado, que semanas después fue comprobada que carecía de veracidad.

Dentro de las instituciones y agencias del ejecutivo, se puede encontrar un sector especializado en política estratégica y de seguridad nacional, denominado complejo militar-industrial. A pesar de que la base de las instituciones que componen dicho complejo es el Departamento de Defensa y la línea industrial militar, éstos se expanden a las agencias de planeación estratégica como la Rand Corporation o la Brookings Institute, y a las agencias especiales de inteligencia militar y política como la CIA y las secciones de inteligencia del pentágono. El peso de este aparato, como parte de las agencias del ejecutivo, es muy importante en la formulación de los grandes lineamientos y parámetros de la política exterior estadounidense, dándose el caso de que en la política bipolar, suelen determinar áreas de política exterior como la comercial, la tecnológica, etc.

El pragmatismo de los Estados Unidos y su falta de sentido histórico hace que, a pesar de los enormes recursos, información y una adecuada distribución de ésta, no le den el peso que merece a la planeación en su política exterior y que enfatizan la solución de problemas inmediatos.

El enfoque burocrático encuentra su real utilidad en el estudio de las grandes decisiones estratégicas de política internacional, en donde el papel de las agencias especializadas controlan prácticamente el proceso informativo de análisis y proyección.

Grupos de Interés

La lógica de esta teoría descansa en el fundamento mismo de organización plural de la sociedad norteamericana, así como en las necesidades de organización profesional, étnica, religiosa, regional, etc., que es necesaria para la articulación de intereses de este tipo de sistema político.

Los grupos de interés más importantes en la formulación de la política internacional de la unión americana, son aquéllos en que su interés profesional se ve vinculado con actividades transnacionales; ya sea en los campos de la inversión, manufacturas, producción o transporte, o que su quehacer económico se puede ver alterado por la competencia derivada de una política comercial internacional contradictoria a sus intereses. Por ello, la AFL-CIO antepone los intereses de sus afiliados a la solidaridad internacional sindical, con sus políticas de proteccionismo comercial. También cabe mencionar, la acción ejercida por las asociaciones pesqueras en la política estadounidense hacia el Perú.

Los grupos étnicos son importantísimos. La comunidad judía representa sólo 6 millones de habitantes de un total de 225, sin embargo, se dice que cada judío trae 50 mil votos aparejados y si además tienden a ser periodistas, profesionales exitosos, etc., da por resultado que la política exterior americana, sea una política cautiva en el medio oriente, incluso en algunos casos, contra el propio interés norteamericano.

Ciertamente, existen numerosos casos de grupos de presión étnicos que han condicionado la política exterior en ese país; por ejemplo la presión griega y la política estadounidense hacia Chipre y Turquía, el activismo de las organizaciones liberales negras respecto hacia Sudáfrica, etc.

Existen intereses configurados en una región o estado que accionan como grupo de intención o de presión. Un ejemplo reciente de éste sería los intereses californianos y de Arizona, de convenir a México en la construcción de termoeléctricas en la frontera.

Los grupos de presión no se limitan a organismos formales, ya que frecuentemente a un tema específico de política se responde

con una presión ad hoc: éstos serían los casos de grupos latentes pero no organizados específicamente, para influir en los procesos de toma de decisiones, como son las organizaciones religiosas, de salud, clubs o sociedades informales que en un momento específico pueden convertirse en grupos de intención y de presión. Ejemplo de éstos: sería el voto católico durante la guerra civil española para lograr la neutralidad de los Estados Unidos en el conflicto, la presión protestante para que Washington no tenga embajador en El Vaticano, o los grupos en contra de la guerra de Vietnam.

Cabe señalar también que cada grupo de presión crea su anti-grupo.

Lobbismo o Cabildeo

Este enfoque enfatiza la importancia de aquellos que representan un grupo de intereses y en cuyo caso quedarían comprendidos en el apartado anterior, o bien, aquellos que representan intereses o gobiernos extranjeros.

En este último caso, en realidad su utilidad es limitada, veamos por que: cuando se contrata un lobbista para que represente los intereses de un país, es difícil encontrar una persona en Washington que sea amigo de los republicanos, de los demócratas, que tenga acceso directo a la Casa Blanca, etc. Normalmente su labor se limita a encuentros casuales o sociales que reportarán con exageración al país o grupo que los contrató, por ende su posibilidad de acción es limitada, incluso el poder de corrupción que se atribuye al cabildeo es normalmente exagerado.

Estados Unidos es un país demasiado complejo para que pueda ser manejado a través de lo que en realidad no son más que intermediarios magnificados, o bien pagados, por lo que es mejor que se contrate una firma de abogados según el problema que se debata. Además los lobbistas o cabildeadores deben estar registrados como agentes del extranjero y dar una cuenta pormenorizada de sus ingresos.

Los países serios no los utilizan normalmente, aunque son de algún uso para países poco conocedores del medio o dictaduras desprestigiadas. Un embajador generalmente no debe tolerar tener lobbistas o cabildeadores bajo ningún motivo, ya que restan seriedad a su gestión.

Conclusion

En fin, para concluir diré que esta plática pretendió dar sólo un corte enunciativo más no limitativo, de los elementos internos que informan la política exterior norteamericana. Sería un error no tomar en cuenta, o pretender adscribir a uno solo de ellos, todo el peso de la formulación de dicha política. Evidentemente alguno de ellos tenderá a prevalecer, pero esto no quiere decir que

otras consideraciones no lo afecten.

Además de los organismos encargados tradicionalmente de elaborar la política exterior, es la interacción de todos estos elementos lo que da por resultado esta política internacional.

Lo que se quiere en este ensayo es dar una cobertura sobre las posibles informaciones de la política exterior americana, sobre todo, porque nuestro país tiene demasiados intereses en juego en ello.

LA POLITICA DE ESTADOS UNIDOS EN CENTROAMERICA: DESENCUENTROS CON MEXICO Y SU EFECTO SOBRE LA OPINION PÚBLICA ESTADUNIDENSE

Olga Pellicer *

El objetivo de la presente conferencia es: A) recordar brevemente algunos de los elementos centrales de la política de la administración Reagan en Centroamérica; B) reflexionar sobre las contradicciones que se han establecido entre esa política y las tradiciones de la actuación internacional de México y C) hacer algunos señalamientos sobre el papel que la política mexicana juega entre la opinión pública estadounidense.

A. Tres elementos permean las actividades del gobierno de Reagan en Centroamérica. El primero, es la decisión de colocar el enfrentamiento Este-Oeste como eje central de la política exterior norteamericana lo que lleva a fijarse, como objetivo prioritario, la recuperación de la superioridad estratégica y militar frente a la URSS, superioridad perdida, en opinión de los actuales asesores de la Casa Blanca, por los manejos equivocados de la administración demócrata. El segundo, es la creencia de que el expansionismo soviético ha aprovechado los resquicios abiertos por los problemas ancestrales de Centroamérica para extender su influencia sobre la región a través de la presencia cubana entre los grupos revolucionarios y el envío de armas a la guerrilla salvadoreña. El tercero, es la tesis según la cual, los revolucionarios centroamericanos estarían buscando, en un proceso de "dominó", extender su influencia desde Nicaragua hasta las regiones petroleras mexicanas planteando, así, un serio problema a la seguridad de los Estados Unidos.

A partir de esos supuestos se ha construido una política cuya primera finalidad fue la derrota militar de las guerrillas salvadoreñas y la construcción de una red más estrecha de relaciones con los gobiernos amigos de los Estados Unidos en Centroamérica que contribuyera a formar un cerco en torno de Nicaragua.

Estaría más allá de los objetivos de esta charla relatar las dificultades para alcanzar los objetivos anteriores. Baste recordar que, a medida que se han alejado las posibilidades para lo-

* Centro de Investigación y Docencia Económicas

grar el triunfo militar sobre la guerrilla salvadoreña, ha sido necesario enfilar más claramente la política hacia la desestabilización del régimen nicaraguense (que según la opinión de la Casa Blanca constituye la fuente principal de fortalecimiento de la guerrilla salvadoreña), y hacia la construcción de una base de operaciones militares en Centroamérica que ha encontrado, en Honduras, su mejor campo de expansión. Al iniciarse el año de 1983, la política de Estados Unidos en la región se caracteriza por el fuerte involucramiento militar (a través del envío de armas y asesores a El Salvador y Honduras así como la construcción de una base militar en este último país), por la puesta en marcha de operaciones encubiertas en contra de Nicaragua, y por el alineamiento de las fuerzas militares de Honduras, El Salvador y Guatemala en torno a la lucha contrainsurgente y el hostigamiento a Nicaragua.

Ese mayor involucramiento de los Estados Unidos en Centroamérica ha ocurrido en medio de una opinión pública norteamericana muy escéptica. Por ejemplo, datos recientes de una encuesta llevada a cabo por el Chicago Council on Foreign Relations revelan que la mayoría de la opinión pública norteamericana considera poco acertado el manejo de los problemas en El Salvador, no está convencida de que las guerrillas en ese país sean una amenaza a la seguridad de los Estados Unidos y se opone al envío de fuerzas militares a la región 1/. Parte de ese escepticismo se explica por el hecho de que hay un claro desencuentro entre la política en Centroamérica de la administración Reagan y la actuación de poderes regionales del área, cuyo caso más evidente es el de México.

B. Ya en otras ocasiones hemos insistido 2/ en la imposibilidad de entender la política de México en Centroamérica y sus desacuerdos con Estados Unidos sin tomar en cuenta, de una parte, las tradiciones de la política exterior de México y experiencias obtenidas con ella, de la otra, las nociones de seguridad nacional que se manejan en el país.

Uno de los rasgos contínuos de la política exterior mexicana es la simpatía por los movimientos en favor de un cambio social en América Latina. Con diversa intensidad y matices, esta simpatía se ha mantenido firme desde los años veinte, cuando el gobierno del general Calles acudió en auxilio de las luchas de Sandino en Nicaragua.

En los estudios sobre política exterior de México se insiste, con razón, en la importancia que esa constante de la diplomacia mexicana ha tenido para el fortalecimiento del sistema político mexicano; en efecto, ha contribuido a mantener viva una ideología revolucionaria, ha mejorado la posición del gobierno mexicano en su diálogo con la oposición de izquierda nacional, para la cual la política exterior del gobierno se encuentra, ocasionalmente, más allá de sus propias expectativas y ha exaltado la independencia frente a Estados Unidos contrarrestando la fuerte vinculación económica que se viene construyendo entre los dos países.

Sería erróneo, sin embargo, evaluar la política exterior de México en función solamente de la influencia que tiene para la consolidación del grupo gobernante. La simpatía por los movimientos revolucionarios en América Latina ha permitido al gobierno mexicano no establecer una relación benéfica con países como Cuba, basada, entre otras cosas, en un entendimiento tácito respecto a la posición del gobierno castrista ante los acontecimientos internos de México. Sería mucho afirmar que el buen entendimiento cubano-mexicano es la mejor explicación de la debilidad de grupos guerrilleros en México durante el decenio de los sesenta. Sin embargo, hay importantes grupos en el gobierno mexicano para quienes tal entendimiento fue, y sigue siendo, un muro de contención a cualquier estímulo que Cuba pudiera dar a grupos de oposición en México. Su relación con Cuba es, pues, para el gobierno mexicano, un motivo de tranquilidad.

No podría decirse otro tanto del trato distante, tenso y difícil, que México mantiene con algunos gobiernos dictatoriales de Centroamérica. Una lectura superficial de la prensa guatemalteca, para sólo dar un ejemplo, revela el resentimiento que experimentan hacia México los grupos dominantes de ese país; resentimiento agravado por las diferencias entre ambos países respecto a la independencia de Belice y por la simpatía que México ha mostrado frente a los movimientos revolucionarios en Centroamérica y por la cuestión de los refugiados. En sus relaciones con los gobiernos represivos al sur de la frontera, México puede esperar críticas acerbas a su política exterior, desconfianza y recelo frente a sus avances para lograr mayores relaciones económicas. Contrario a ello, las relaciones con Cuba y Nicaragua son un buen ejemplo de los beneficios que se pueden obtener de una política de coexistencia pacífica.

Estas experiencias hacen que para el gobierno mexicano sea incomprendible la fascinación de la actual administración norteamericana por la "teoría del dominó". Para los observadores mexicanos, esa teoría desconoce las experiencias de México tanto en sus tratos con el exterior como en el ejercicio del control político. Nadie puede ignorar los graves problemas sociales del país y, por consiguiente, el potencial de descontento que existe. Sin embargo, el gobierno mexicano confía en su capacidad de control, ejercido a través de las instituciones civiles de masas. Esa confianza, basada en un largo y hábil ejercicio del control político, se ve fortalecida por el buen entendimiento que se ha logrado con regímenes revolucionarios de corte distinto, como los de Cuba o Nicaragua.

Las experiencias y las tradiciones condicionan la posición adoptada por México ante las revoluciones en Centroamérica. Cabe, sin embargo, ir más allá y preguntarse si estas tradiciones y la reticencia a tomar en serio la "teoría de dominó", hubiesen sido posibles de existir en México una doctrina de seguridad nacional fuertemente imbuída de anticomunismo, similar a la existente en

otros países de América Latina.

A diferencia de otros países de América Latina, la seguridad nacional no ocupa un lugar importante en la vida política mexicana. Desde finales de la segunda guerra mundial, asegurado el avance de la fracción civilista de la familia revolucionaria, y consolidadas las organizaciones de masas y su forma de articulación con el Estado, el tema fue perdiendo relieve en el discurso político de los grupos dominantes en México. Se pensaba que siendo vecinos de la potencia militar más poderosa del mundo contemporáneo carecía de sentido invertir recursos en armamentos o planes para defenderse de la agresión externa; se pensaba también, que el alto grado de control sobre las demandas y los conflictos de los diversos grupos sociales hacía innecesario convertir a la seguridad nacional en elemento central para legitimación del grupo gobernante.

A partir de entonces, la definición de la seguridad nacional quedó fundamentalmente en manos de los grupos civiles, los cuales no la han hecho girar en torno de la idea de agresión interna o externa. Por el contrario, la han definido en términos del mantenimiento del equilibrio social, económico y político que, surgido de la revolución mexicana, adquirió sus rasgos dominantes para finales de los años cuarenta. Vista así, la seguridad nacional puede definirse, como se hizo recientemente, de la siguiente manera: "la defensa de la integridad, independencia y soberanía de la nación se traduce en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas"
3/.

Esa visión de la seguridad nacional ha repercutido desde hace muchos años en la política exterior del gobierno mexicano; concretamente, en su respuesta a los esfuerzos en la OEA destinados a imponer una visión de agresión comunista internacional en el hemisferio y a construir agencias militares interamericanas encargadas de hacerle frente.

Ya en la reunión de Caracas en 1954, con motivo de las discusiones y propuestas sobre el tema de Guatemala, el gobierno mexicano dejó claro su rechazo a interpretaciones equívocas de la idea de agresión comunista internacional, por ejemplo al insistir en que la intervención comunista no podía definirse en abstracto; era posible, incluso, que naciera un régimen comunista en las Américas como resultado de la libre decisión de los pueblos, es decir, sin estar "instigado por potencias extranjeras". De ocurrir así, señalaron entonces los representantes mexicanos, sería reprobable actuar en contra de ellos, pues se violaría el principio de la no intervención.

En otro orden de cosas, desde 1948, en la reunión de Bogotá, México fue el principal obstáculo para la creación del Consejo de Defensa Interamericano. Ciertamente que permitió que siguiera funcio-

nando la Junta Interamericana de Defensa; pero se trata de un organismo con simples funciones de asesoría, muy distante del estado mayor continental que se pretendía en los proyectos iniciales. Desde entonces, México, además de oponerse a la firma de acuerdos bilaterales con Estados Unidos para la defensa de la agresión externa o la lucha contra la subversión, ha votado contra las acciones colectivas de carácter militar. Acorde con esta política, es el país de América Latina que tiene una participación menor en los programas de asistencia militar norteamericana.

A partir de estos antecedentes, podemos entender las contradicciones entre la interpretación que los gobiernos de México y Estados Unidos hacen de los problemas en Centroamérica y el camino divergente que ha seguido para enfrentarlos. Es bien sabido, que para el gobierno mexicano, a más de una amplia política de colaboración y amistad de Nicaragua, el principal objetivo ha sido buscar una solución pacífica a los problemas de la región mediante diversas iniciativas que abarcan el comunicado Franco-Mexicano de agosto de 1981, las propuestas de paz sobre Centroamérica presentadas en febrero de 1982, los intentos de propiciar negociaciones entre Honduras y Nicaragua en octubre de ese mismo año y el notable esfuerzo de concertación con Panamá, Colombia y Venezuela para crear el Grupo Contadora, la instancia político-diplomática de mayor trascendencia que existe en estos momentos para fijar un marco, a través del cual, se reduzcan las tensiones en Centroamérica y se inicie un proceso de negociaciones.

Los enormes esfuerzos que está llevando a cabo el gobierno mexicano por encontrar los cauces para una solución pacífica a los problemas de Centroamérica lleva a preguntarse sobre el efecto que todo ello tiene en la política de los Estados Unidos. Se trata de una interrogante que está relacionada con las posibilidades de influencia de México en la política internacional. Reflexionar sobre este tema, aunque de manera puramente tentativa, es el objetivo de la parte final de mi presentación.

C. La actuación de México en Centroamérica permite elucubrar un poco sobre el tema de las llamadas potencias medias o poderes regionales que estarían cumpliendo en la política internacional con temporánea el papel de contrarrestar las tendencias hegemónicas, abrir el camino al no alineamiento y orientar los acontecimientos, dentro de las regiones en que tienen influencia, de manera más acorde con sus intereses nacionales, y en general, con los intereses de todos aquellos países que, por su grado de desarrollo y prestigio adquirido en el ámbito internacional, no están dispuestos a aceptar la subordinación a los esquemas fabricados por las grandes potencias. Para contribuir a esa reflexión cabe preguntarse hasta donde México puede influir sobre la marcha de los acontecimientos en Centroamérica, orientando los acontecimientos de la región en cierta dirección, o bien, creando un consenso internacional en torno a sus propuestas sobre el "deber ser" en las relaciones internacionales del área que, independientemente de

que puedan cumplirse a corto plazo, sienta puntos de referencia para la actuación de otros gobiernos, para orientar a la opinión pública internacional o para hacer más costosas, políticamente, las acciones intervencionistas de una gran potencia.

Saldríamos del objeto de la presente charla si hiciéramos una reflexión elaborada sobre el efecto que la posición de México ha tenido sobre las opiniones de gobiernos europeos, o latinoamericanos, respecto a la situación de Centroamérica. Sin embargo, nos parece muy importante destacar la influencia que ha tenido sobre la prensa y los grupos más liberales en los Estados Unidos. Uno de los hechos más notables en la evaluación que la prensa norteamericana ha hecho de las actividades de la administración Reagan en Centroamérica ha sido la importancia atribuida a las iniciativas y puntos de vista mexicanos. Cabe recordar la gran cantidad de artículos firmados y editoriales en los cuales se ha insistido, como lo señaló en su edición del 17 de marzo de 1982 el New York Times, que: "sin el punto de vista mexicano no hay política hacia Centroamérica (por parte de los Estados Unidos) digna de ese nombre". Esta idea, que ha sido sostenida por la mayoría de la gran prensa norteamericana, no ha sido suficiente para convencer a la administración Reagan de la necesidad de orientarse, más por las propuestas de solución pacífica y negociación, que por el camino del militarismo y las acciones encubiertas. Sin embargo, sí ha servido para hacer dudar a la opinión pública estadounidense y de otros países sobre la actuación del gobierno de Reagan en Centroamérica, sí ha contribuido a restar legitimidad a las acciones de Estados Unidos en la región, y sí puede verse, en consecuencia, como un elemento que influye en la conformación del marco dentro del cual opera la política exterior de los Estados Unidos. Es quizás, a través de esa influencia indirecta, a través del impacto sobre una opinión pública internacional que, a partir de la actuación mexicana, pide una política que impida el rompimiento generalizado de la paz en Centroamérica, que habría que buscar elementos para evaluar el peso de los poderes regionales, en este caso México, sobre la construcción del orden internacional que tarde o temprano deberá imperar en Centroamérica.

Notas

- 1/ The Chicago Council on Foreign Relation, American Public Opinion and US Foreign Policy 1983. CHCFR, 1983.
- 2/ "Política hacia Centroamérica e interés nacional en México" en Centroamérica; crisis y política internacional, México, Siglo XXI, 1982.
- 3/ Ver Plan Nacional de Desarrollo, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980, (capítulo sobre seguridad nacional).

COMPETENCIA ENTRE SUPERPOTENCIAS Y CAMBIO SOCIOPOLITICO
EN EL RECIENTE DEBATE POLITICO DE ESTADOS UNIDOS:
UN COMENTARIO DESDE AMERICA LATINA

Carlos Rico F.*

El deterioro de la posición de Estados Unidos en el hemisferio ha ya creado puntos vulnerables graves donde no existían anteriormente y amenaza ahora enfrentar a este país con la necesidad sin precedente de defenderse contra un anillo de bases soviéticas en y alrededor de nuestras fronteras sur y este 1/. Jeane Kirkpatrick.

Durante los febriles días de la preparación del discurso sobre la Doctrina Truman, nadie en la burocracia encargada de la seguridad nacional parece haber ofrecido un análisis político de los rebeldes griegos, sus relaciones con Rusia, Yugoslavia u otros vecinos de los Balcanes. La analogía de la quinta columna de la segunda guerra mundial dominaba el pensamiento oficial. La posibilidad de que la gente marchara a los montes por razones propias y no como agentes de una potencia nunca se consideró seriamente 2/. Richard Barnet.

I. Introducción

Una de las preguntas básicas que tienen que enfrentar los análisis del lugar que ocupan los países periféricos en el contexto de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, es la que se refiere al peso relativo que se debe asignar a factores internos, por una parte y a la actividad de las superpotencias, por la otra, para explicar los cambios en el status quo social y político de un país dado. La mezcla relativa de estos dos elemen-

* Centro de Investigación y Docencia Económicas

tos admite un número muy grande de combinaciones potenciales, que es posible concebir como puntos de un continuum cuyos extremos pueden ser esbozados con unos cuantos trazos básicos. En uno de los extremos estarían aquellos analistas que enfocan su atención en el estudio de la dinámica interna de las sociedades del llamado Tercer Mundo y en las razones potenciales por las cuales las élites políticas de uno de ellos pueden elegir vincular sus fuerzas con cualquiera de las superpotencias. En el otro extremo, estarían aquellos que demasiado fácilmente caen en la tentación de considerar tales países casi exclusivamente como "teatros" en los que las pautas básicas de cualquier argumento que se pone en escena son definidas por los dos personajes principales del escenario mundial contemporáneo.

Estos dos extremos de nuestro continuum pueden ser vistos como "tipos ideales" de enfoques alternativos que tienen profundas implicaciones tanto para la explicación de las causas de la inestabilidad socio-política de los países periféricos como para la "seguridad internacional" y la "seguridad nacional" de cada una de las superpotencias. En cuanto al origen del cambio social, el primer enfoque subraya los procesos internos. Para el segundo, por el contrario, cualquier evolución social y política que parezca desafiar el status quo existente, tiende a ser interpretada como el resultado de actividades promovidas, si no es que prácticamente creadas sea por los Estados Unidos o por la Unión Soviética, como parte de un esfuerzo permanente para alterar sus respectivas esferas de influencia.

Esto a su vez lleva a diferentes énfasis respecto a lo que cada una de las superpotencias necesita hacer para mejorar su seguridad y aún a definiciones diferentes del concepto mismo de seguridad. Centrándonos en el caso norteamericano tales diferencias aparecen bien marcadas. Por una parte, la seguridad se ve como el fomento de "un ambiente externo en el que los valores políticos, sociales y económicos incorporados en las instituciones y en las prácticas (de la superpotencia) pueden sobrevivir y florecer, y en el que se preserve su integridad territorial" 3/. Con este punto de partida, el primero de los enfoques que estamos tratando busca las formas más adecuadas para orientar las fuerzas y los procesos internos en los países del llamado Tercer Mundo hacia direcciones que sean compatibles con los intereses de la superpotencia afectada. La segunda alternativa, por el contrario, tiende a subrayar la vulnerabilidad estratégico-militar y, en algunos casos, el interés económico a corto plazo como componentes centrales de su definición de seguridad. En tanto se mantengan estables y tranquilos, esta segunda alternativa no se preocupa demasiado por los "corazones y las mentes" de los pueblos de la periferia del sistema.

Las diferencias y las implicaciones básicas de estos dos enfoques (que llamaremos respectivamente las explicaciones de "fuentes internas" y de "amenazas externas") se hacen particularmente

claras cuando dirigimos nuestra atención al caso de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. El hemisferio occidental constituye un campo especialmente adecuado para identificar tales diferencias e implicaciones debido, al menos, a dos conjuntos de razones:

a) con la excepción obvia de Cuba, una de las dos superpotencias es claramente hegemónica en el área, mientras que la otra le asigna una prioridad más bien baja. En este sentido, mientras que la "amenaza externa" puede ser fácilmente identificada como la "amenaza soviética", la Unión Soviética parece estar más interesada en los acontecimientos que tienen lugar en otras partes del llamado Tercer Mundo que en aquellos que se desarrollan en América Latina. El papel relativamente pequeño que ha desempeñado Latinoamérica en la planeación de la defensa de Estados Unidos frente a potenciales agresiones militares ("...a excepción de la defensa del Canal de Panamá, cierta planeación de contingencia respecto a Cuba, y las operaciones de algunas naves de guerra que se justifican por otras necesidades..." } 4/, parecería confirmar la irrelevancia de las amenazas militares externas para el continente. Así, la "amenaza externa" se enfoca aún más claramente en este caso en el supuesto "insumo" externo a la inestabilidad interna.

b) Al mismo tiempo se puede argumentar que, desde la época de la Doctrina Monroe y el Corolario Roosevelt, "quienes elaboraron la política de Estados Unidos normalmente han concebido al hemisferio occidental primordialmente -aunque no de manera exclusiva- en términos de seguridad" 5/. Esto ha llevado en varias ocasiones a una sobreestimación de la "amenaza externa" implicada en desarrollos políticos que han tenido lugar en América Latina, como lo atestigua entre muchos ejemplos, la intervención de 1965 en la República Dominicana 6/. La larga historia de involucración de los Estados Unidos en los asuntos de América Latina y el énfasis puesto por los norteamericanos en las "peculiaridades" del hemisferio (asociado generalmente con la idea de la existencia de una "relación especial" entre Estados Unidos y América Latina), inevitablemente matizan el debate entre los que estamos interesados, cuando se aplican a América Latina.

En este ensayo se intenta contribuir al análisis de los dos enfoques básicos que hemos presentado mediante la discusión de las divergentes evaluaciones de la relación entre la competencia soviético-norteamericana y el cambio socio-político en el hemisferio occidental que parecen orientar las posiciones iniciales de las administraciones de Carter y de Reagan. Nuestra atención se enfocará en este sentido, en una temática bastante limitada. Es necesario poner en claro desde el principio cinco restricciones:

a) discutiremos no las políticas concretas sino meramente las percepciones que parecieron orientar las actitudes básicas de ambas administraciones hacia estos asuntos en su definición inicial

de las metas básicas de la política exterior. b) En cuanto sea posible, nos concretaremos en el trabajo de aquellos autores de los que no sólo puede suponerse con seguridad que han tenido un impacto en la articulación de percepciones alternativas, sino que han participado en la toma de decisiones, sea en la administración Carter o en la de Reagan. c) Trataremos sólo aquellos aspectos de la política exterior de Estados Unidos directamente relacionados con el tema planteado en el título de este trabajo. d) La discusión estará limitada no sólo por nuestro énfasis en la relación entre seguridad y cambio socio-político sino también por la atención exclusiva de las "amenazas externas" en este contexto. Al tratar no con el anticomunismo más ampliamente definido sino con la "amenaza soviética" como un determinante básico de la política estadounidense, estamos conscientemente simplificando el asunto; nuestra razón básica para actuar así es el hecho que en prácticamente todos los lados del debate político estadounidense reciente, ambos elementos generalmente se identifican como un todo único. e) Trataremos solamente las percepciones prevaletentes en la rama Ejecutiva de los Estados Unidos, dejando fuera de nuestra discusión a la rama legislativa del gobierno de ese país.

2. Seguridad Nacional y Desarrollo Político: el enfoque de la administración Carter frente al cambio socio-político en América Latina.

La perspectiva de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina que dominó los primeros años de la administración Carter, fue el resultado del intenso proceso de reevaluación de los supuestos básicos de la política exterior norteamericana originado en lo que podría llamarse el fin de la época de la posguerra 7/. Desde fines de los sesentas Estados Unidos (y hasta cierto grado, el sistema internacional en su conjunto) ha experimentado una serie de evoluciones problemáticas tanto en su política interna (la llamada crisis de legitimidad, crisis de gobernabilidad, etc. 8/.), como en su situación económica interna (el inicio de lo que llegó a ser una serie de problemas persistentes y al parecer crecientes en este campo). A ésto es necesario agregar la profunda transformación de las reglas escritas y no escritas del sistema internacional de la posguerra, gravemente afectadas por los cambios que tuvieron lugar tanto dentro de la economía internacional capitalista como en las relaciones entre Estados Unidos, la Unión Soviética y la República Popular China.

Esta serie de cambios hicieron ineludible una reevaluación de los principios básicos del consenso de la política exterior norteamericana de posguerra en una variedad de formas. Así, en primer lugar, una serie de nuevas realidades internacionales, como el surgimiento de los temas económicos al nivel de la alta política, las demandas cada vez más insistentes del llamado Tercer Mundo y la intensificación de la competencia económica entre los principales centros capitalistas, hicieron particularmente difícil identificar un tema único en torno al cual toda el área de la Política

Exterior de Estados Unidos pudiera organizarse. El simple anticomunismo componente central del consenso de la posguerra, no parecía proporcionar respuestas adecuadas ante el nuevo conjunto de cuestiones que planteaba la evolución de la política y la economía internacionales.

En segundo lugar, la situación política interna de Estados Unidos añadió un nuevo elemento de complejidad que afectó el pensamiento norteamericano, incluso en áreas que hasta entonces parecían estar completamente protegidas por los componentes básicos del consenso de política exterior. Esta nueva dimensión se expresó claramente en un discurso realizado en el Colegio Nacional de Guerra por Lincoln P. Bloomfield el 17 de agosto de 1971, sobre el tema de "Objetivos Nacionales e intereses de Seguridad Vitales de Estados Unidos", en el cual se señalaba que:

...cerca de la mitad de la gente con la que paso mi vida sostiene que el gobierno de Estados Unidos parece haber perdido fatalmente contacto con el alma misma de esta República. Permítaseme hacer algunas aclaraciones al respecto sobre este grupo de disidentes. No estoy hablando de revolucionarios, sea de la nueva izquierda o de la vieja derecha... Estoy hablando ante todo de jóvenes moderados quienes muy pronto van a recibir responsabilidades... También estoy hablando de norteamericanos no enajenados, jóvenes y viejos, que ya no están orgullosos de su país, que no pueden creer lo que les dicen sus líderes y quieren saber el por qué, ya que es este un sentimiento muy molesto 9/.

Así la revaluación de los intereses de seguridad y de los supuestos de la política exterior de Estados Unidos debió tener en consideración no sólo las nuevas realidades internacionales sino también las demandas planteadas por la crisis política interna.

El proceso de redefinición, así iniciado, llegó bastante rápidamente a la política frente a América Latina. Al principio de los setentas una serie de artículos y monografías ya estaban considerando tanto "revaluaciones de la política exterior de Estados Unidos en América Latina" como las "implicaciones para la política de Estados Unidos" de los cambios que tenían lugar en la región 10/.

Para los fines de este trabajo, el resultado más importante de este proceso fue el trabajo de la Comisión sobre las Relaciones entre Estados Unidos y América Latina (la llamada Comisión Linowitz) de la cual fueron reclutados varios funcionarios de Carter. En sus dos informes (el primero publicado en 1974, el segundo en 1976, un mes antes de la toma de posesión de Carter) 11/, la comisión intentó explicar detalladamente las implicaciones de lo que hemos llamado "el fin de la época de la posguerra" para las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Entre sus di-

versas recomendaciones, tres nos parecen especialmente relevantes: a) la necesidad de definir "un nuevo enfoque hacia América Latina y el Caribe, respetuoso de la soberanía de los países de la región y tolerante de una amplia gama de formas políticas y económicas" 12/; b) la necesidad de una consideración explícita de los asuntos de los derechos humanos en la definición de la política exterior de Estados Unidos y c) el rechazo tanto de la intervención militar unilateral de Estados Unidos como la involu-
cración encubierta de Estados Unidos en la política interna de América Latina.

Directamente relacionadas con estos puntos, y con el tema de este ensayo, estaban las recomendaciones de la Comisión respecto a Cuba. Se apoyaba el proceso de normalización diplomática, subrayando que "el embargo (comercial) y los intentos de Estados Unidos para restringir los viajes, los contactos y los intercambios con los cubanos facilita más al gobierno cubano justificar y prolongar su estrecho control sobre las actividades políticas e intelectuales del pueblo cubano" 13/. Un intercambio más abierto y más amplio con Cuba se veía así, no sólo como un reconocimiento de las realidades políticas imperantes en el hemisferio sino también como una mejor manera de influir en la dinámica interna de la revolución cubana.

Tales recomendaciones representaban un cambio significativo en las actitudes predominantes hacia América Latina incluso si no llegaban tan lejos como la propuesta del consultor especial de la Comisión, Abraham Lowenthal, de dar fin a la "presunción hegemónica" que, como reconoció, "ha dominado la política de Estados Unidos hacia América Latina" 14/, e incluso aunque no fueran completamente nuevas 15/.

La novedad relativa de estos planteamientos (no olvidemos que algunos de ellos tienen claros antecedentes en la etapa del lanzamiento de la Alianza para el Progreso y aún en los contenidos iniciales de la Política de Buena Vecindad), destacaba aún más dado que eran presentados en el marco del discurso globalista que en buena medida supliría la retórica de la "relación especial" 16/. Esta, como hemos señalado antes, no sólo ha constituido uno de los factores que condicionan las peculiaridades de las percepciones norteamericanas respecto de las "amenazas externas" en el hemisferio, sino que había recibido no hacía mucho tiempo una abierta reafirmación en el llamado Informe Rockefeller sobre la Calidad de la Vida en las Américas 17/. Todo ello subrayaría la relevancia, al menos al nivel del discurso, de estas modificaciones.

Por otra parte, si bien eran estos en realidad cambios importantes, no debe olvidarse que estaban directamente relacionados con una evaluación de primer orden de importancia para entender la relación entre las pautas de política exterior inspiradas en estas afirmaciones y la percepción de la Comisión Linowitz sobre la seguridad nacional de Estados Unidos. Se percibía a América

Latina, por primera vez en muchos años, como una área casi perfectamente segura. Tal parecía ser el tema que subyacía al trabajo de la Comisión Linowitz:

En el pasado, las políticas generales de Estados Unidos hacia América Latina, como la Alianza para el Progreso, reflejaban a menudo una preocupación sobre las posibles amenazas a la seguridad de Estados Unidos provenientes de América Latina. Actualmente y en el futuro previsible, América Latina no plantea una amenaza tal. Por lo tanto, la seguridad nacional no tiene que ser la meta dominante y el principio ordenador de la política de Estados Unidos en América Latina 18/. No hay amenazas significativas a la seguridad interna o amenazas militares extra hemisféricas que justifiquen la continuación de tales programas (la ayuda militar y la presencia militar de Estados Unidos en América Latina) 19/. Nuestras preocupaciones mutuas en el hemisferio no se centran en la seguridad militar sino más bien en los asuntos críticos de la seguridad económica y política de un mundo incierto 20/.

Uno de los miembros de la Comisión, Samuel P. Huntington, consideraba que ésta era la característica más importante del trabajo de la Comisión en comparación con esfuerzos anteriores: "no hay un problema real de seguridad en cuanto a una amenaza externa, no hay un problema inminente por lo que concierne al hemisferio actualmente, ni siquiera entramos realmente a la cuestión de seguridad en nuestro informe, porque simplemente no lo consideramos relevante en este momento" 21/. Esta confianza se reflejó en el título de un libro editado en 1974 por Luigi Einaudi, quien más tarde sería funcionario de las administraciones Ford, Carter y Reagan, el cual resumía de manera nítida la nueva percepción: Beyond Cuba: Latin America Takes Charge of its Future (Más allá de Cuba: América Latina se hace cargo de su futuro) 22/.

Este puede ser considerado el factor básico que permitió los cambios introducidos por los dos informes de la Comisión Linowitz en la definición de la relación entre la confrontación de las superpotencias y el cambio socio-político: simple y sencillamente tal parecía que tal confrontación no estaba presente en América Latina o que, si existía, se limitaba básicamente al campo de la competencia ideológica. Esta percepción fue a su vez reforzada por el clima de distensión que todavía parecía dominar en las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética en ese momento.

Una América Latina segura aparecía como un área en la que aquellas políticas relacionadas más directamente con los problemas internos de legitimidad y los intentos para retomar la iniciativa en la competencia ideológica internacional con la Unión Soviética podían aplicarse sin graves consecuencias en términos militares

y estratégicos. También podía convertirse en una área para la experimentación donde Estados Unidos podía aliarse con cierto grado de cambio social (una vez que las alternativas más radicales parecían haber sido removidas del escenario político de América Latina) en un esfuerzo por incrementar la estabilidad de la región a mediano y largo plazo y así proteger la seguridad de Estados Unidos, seguridad entendida en su definición más amplia, congruente con el primero de los enfoques presentados en la introducción de este ensayo.

Esto nos lleva a la política específica dirigida al cambio sociopolítico, en el cual supuestos básicos del nuevo enfoque encontraron una expresión directa: el fomento de lo que vino a ser conocido en el debate político de América Latina como democracias "restringidas" o "viabiles" si se quiere utilizar el término preferido en Estados Unidos. Tales "democracias" representarían una "solución intermedia" entre la democracia liberal, abierta y competitiva, y los regímenes militares que habían llegado a dominar el panorama político de América Latina 23/. Estos no eran considerados como soluciones finales y permanentes a los problemas del cambio socio-político en la región, sino sólo como respuestas a corto plazo que la intensificación del conflicto social característico de la América Latina de los sesenta y principios de los setenta había hecho necesarias. Habiendo pasado esa fase de la vida política de América Latina y firmemente establecida la seguridad, se abría la posibilidad de buscar soluciones que pudieran promover estabilidad a más largo plazo, descansando menos exclusivamente en la coerción y promoviendo un consenso social más amplio 24/.

La relación entre esta línea de interpretación y estas recomendaciones de política y la temática del presente ensayo parece, así, bastante abierta. En primer término parece claro que este enfoque del cambio sociopolítico en la región se encontraba directamente relacionado con una definición de la seguridad nacional de Estados Unidos y de la competencia entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Esto contribuye a explicar, por ejemplo -y como muchos comentaristas han ya señalado-, que el énfasis en los derechos humanos se moderase de manera casi total en aquellos casos en que intereses estratégico-militares directos podrían ser afectados al debilitar a regímenes amigos en otras regiones del llamado Tercer Mundo que se encontraban en posiciones ya de por sí difíciles 25/.

Aún más directamente relacionado con el tema de este trabajo, el enfoque inicial sobre los problemas del cambio sociopolítico por parte de la administración Carter, estaba directamente relacionado con uno de nuestros enfoques alternativos respecto a la relación entre la competencia entre las superpotencias y el cambio sociopolítico: se consideró a las condiciones internas y no a la subversión externa como las fuentes básicas de la inestabilidad sociopolítica, por lo menos en el caso de América Latina. En

esta región, la falta de una seria amenaza por parte de la Unión Soviética (y de los que se consideran en el debate político de Estados Unidos "sus aliados") ofrecía la oportunidad de cambiar aquellas condiciones internas que en el nuevo discurso norteamericano llegaron a ser identificadas como los "excesos" de los regímenes militares existentes 26/.

Un tercer vínculo de la política de la Administración con los problemas de la competencia entre superpotencias estaba representado por las ganancias que Estados Unidos podía esperar en el nivel ideológico de aquella competencia en que su posición no había sido muy fuerte desde la guerra de Vietnam. Como hemos ya señalado era éste el único nivel en el que el conflicto soviético-norteamericano podía considerarse presente en el escenario latinoamericano de mediados de los setenta.

La definición inicial de la política de la administración Carter hacia América Latina parecía incorporar prácticamente todos aquellos elementos que hemos intentado subrayar. En primer lugar, los problemas de legitimidad constituían un elemento importante en su programa más general. Su punto de partida a este respecto estaba en el énfasis que el nuevo presidente puso en, según palabras de su discurso inaugural, hacer "que nuestro pueblo se sienta, de nuevo, más orgulloso de su gobierno" 27/. Esto, a su vez, afectó el proyecto general de su política global. Es en este contexto que puede entenderse el repudio de Carter de un "desbordado temor al comunismo" 28/ como una pauta básica de la política exterior, de Estados Unidos.

El gobierno demócrata parecía así reconocer que era no sólo posible sino necesario admitir que no todos los cambios sociales tienen que llevar necesariamente al comunismo y a los avances soviéticos. En realidad, precisamente lo contrario podría considerarse como más realista. Según palabras del entonces Secretario de Estado Cyrus Vance:

La manera más segura de derrotar al terrorismo es la de promover la justicia legal, económica y social. Una justicia sumaria afecta de manera negativa el futuro que intenta promover y solamente produce más violencia, más víctimas y más terrorismo. El respeto al régimen legal promueve la justicia y elimina los objetivos de la subversión. Cuando un gobierno abandona tal respeto se arroja a sí mismo al abismo del terrorismo y pierde su mejor arma: su autoridad moral 29/.

La conclusión lógica de esta línea de razonamiento se reforzaba una vez más: son las condiciones internas las que explican los disturbios sociopolíticos. Tal vez una de las más interesantes expresiones de esta creencia (dado el papel que los acontecimientos en El Salvador desempeñarían en la primera definición de la política de la administración Reagan hacia América Latina) fue hecha por el Secretario Adjunto del Departamento de Estado, Richard

Arellano en el curso de las audiencias sobre la Persecución Religiosa en El Salvador, que tuvieron lugar en el Subcomité sobre Organizaciones Internacionales de la Cámara de Representantes en Ju lio de 1977 y en la que él atribuyó las fuentes de las confrontaciones entre los campesinos y el gobierno a

...básicamente la naturaleza desequilibrada de la estructura socio-económica de El Salvador. El Salvador es el país más den samente poblado en el hemisferio occidental. Hay solamente cuatro países con ingresos per cápita más bajos en las naciones de América Latina y el Caribe. Un porcentaje muy pequeño de la población posee un porcentaje desproporcionadamente gran de de la tierra. Un pequeño círculo de ricas familias controla los recursos del país. La calidad de la vida para grandes núcleos de la población es en general apenas tolerable. La ca rencia de tierra y el elevado desempleo alimentan el desconten to de las masas 30/.

En cuanto a las implicaciones para la política norteamericana de tal evaluación, parece justo decir que esta percepción influyó en la evaluación inicial que hizo la administración de los aconte cimientos en América Central, en donde los supuestos básicos de la política -ausencia tanto de una "amenaza externa" como perspec tivas socialistas internas-, parecían ser cuestionadas por la evo lución sociopolítica misma del área. Refiriéndose a un caso en el que las fuerzas internas habían superado de manera persistente las definiciones estadunidenses de soluciones "viables", Vance afirmaba:

...no pueden excluirse puntos de vista divergentes ni se puede mantener la represión en cualquier sociedad sin plantar las se millas de una convulsión violenta. Hemos visto las consecuen cias de un gobierno autoritario en Nicaragua. Actualmente nues tro desafío es el de unir fuerzas con otros de la región para ayudar al pueblo y al gobierno de Nicaragua a construir con éxito una sociedad democrática, estable y saludable sobre las ruinas de la dictadura y de la revolución... estamos promovien do las perspectivas de la democracia en Nicaragua. No podemos garantizar que la democracia enraizará en ese lugar. Pero si le damos la espalda a Nicaragua casi podemos estar seguros de que fracasará 31/.

Aún más interesantes eran las observaciones del entonces Secre tario de Estado respecto a las perspectivas para otros países:

En otras partes de la región apoyaremos y fomentaremos los cam bios antes de que los lazos entre el pueblo y el gobierno se vean irreversiblemente afectados y el radicalismo o la repre sión barran con las soluciones moderadas 32/.

Se sale de los límites de este trabajo una evaluación de esta política de canalización de las fuerzas internas en un esfuerzo

para promover "soluciones moderadas" como una alternativa tanto al radicalismo como a la represión. Sin embargo, como un antecedente mínimo necesario a la descripción de la definición inicial de la administración Reagan del problema es necesario subrayar que la nueva política no solamente tenía límites e inconsistencias sino que tendió a perder su fuerza inicial a medida que avanzó el cuatrienio. Entre las razones de tal situación están las siguientes:

a) Poderosos intereses económicos tendieron a cuestionar la utilidad de tal política. Así, desde el momento de la publicación del segundo informe Linowitz, algunas fuentes como Business Latin America habían sido muy críticas no sólo de su énfasis globalista sino también de las implicaciones de algunas de sus recomendaciones para las relaciones con "gobiernos amigos" 33/. Con el tiempo, se añadió a estas quejas, como sugerimos anteriormente, una consideración de los costos económicos que algunos intereses específicos en Estados Unidos tenían que pagar como resultado de las restricciones puestas a sus actividades (no sólo en América Latina, sino en todo el mundo occidental) como parte del programa de política exterior de la Administración. Los puntos fundamentales de tal crítica los resumió David Packard en un artículo publicado en la primera edición de la revista Foreign Policy del American Enterprise Institute: "no creo que tales restricciones unilaterales sean efectivas para cambiar las políticas o el comportamiento de los países en cuestión. En realidad creo que lo único que pueden garantizar es perder negocios para Estados Unidos 34/. No debe exagerarse la influencia en la conducción diplomática norteamericana de esta clase de planteamientos. Sin embargo, cambios específicos en políticas relacionadas por ejemplo, con los asuntos de los derechos humanos han sido claramente vinculados por diversos analistas a la influencia de esos intereses económicos, que contribuían a una aplicación inconsistente de esta política 35/.

b) Directamente relacionada con este primer punto, puede añadirse como segundo elemento una contradicción básica entre el fomento de los derechos humanos y la apertura política por una parte, y el fomento de estrategias de desarrollo económico que tenían consecuencias negativas en términos sociales. Los diversos "programas de estabilización" que fueron puestos en práctica en la región durante los últimos años (que siempre contaron con el apoyo del gobierno de Estados Unidos) son un claro ejemplo, si bien no el único 36/.

c) Había un considerable nivel de lucha interna burocrática sobre la implementación de esta política como lo pueden atestiguar los conflictos entre el Secretario Asistente de Estado para los Asuntos Interamericanos, Terence Todman y algunos funcionarios nombrados por Carter 37/.

d) Los puntos específicos de la implementación de la nueva po-

lítica no tenían una alta prioridad en la mayoría de los casos, provocando aún mayor inconsistencia y luchas internas.

e) Algunos de los regímenes más represivos en la región se mostraron bien capaces de entender el funcionamiento de las reglas básicas del juego del "garrote y la zanahoria", al que se redujo virtualmente la implementación de la política en la mayoría de los casos.

f) Tal vez aún más importante fue el que, al mismo tiempo que las fuerzas internas en algunas naciones de Centro América parecían superar los límites de controlabilidad en los que se fundaba la política, cobró fuerza una nueva "tentación imperial" de regresar a la "presunción hegemónica".

g) El ambiente internacional experimentó cambios significativos, específicamente en cuanto a las relaciones de Estados Unidos con Cuba y la Unión Soviética, llevando la tesis de la "amenaza externa" a una nueva preeminencia. Así, para fines de 1979, Vance tuvo que subrayar la necesidad de distinguir entre

cambios sociales y políticos que son el resultado de factores internos y aquellos que son el resultado de las fuerzas y las presiones externas. Tenemos que reconocer que los conflictos internos no significan necesariamente que está involucrada una mano extranjera. Pero al mismo tiempo tenemos que estar atentos a la realidad de que las tensiones internas representan oportunidades para la interferencia extranjera.

En este contexto hemos expresado en el pasado nuestra preocupación por los esfuerzos de Cuba para explotar en su propio interés los cambios políticos y sociales internos de nuestros vecinos 38/.

h) El viraje a la derecha en la política interna de Estados Unidos, el cual nos lleva a la discusión de las maneras en que el discurso inicial de la administración Reagan parece seguir las pautas básicas del segundo enfoque descrito en nuestra introducción.

3. La Administración Reagan y la Revaluación de la Tesis de la "Amenaza Externa"

Los cambios en el ambiente internacional que nos ayudan a explicar algunas de las variaciones que sufrió el diseño original de la política exterior de la administración Carter en sus últimos años, también reforzaron la mano de un grupo bastante heterogéneo de críticos, que proponían una lectura alternativa de los sucesos que tenían lugar en América central. La percepción de un incremento en la influencia cubana (y a través de ella, soviética) en la región se convirtió en el elemento central de su análisis. Esta línea de crítica -y resulta importante enfatizarlo- tenía una atracción más amplia que la que estaba orientada estricta

mente al interés del mundo de los negocios, que hemos descrito antes, la cual, más allá de cambiar políticas específicas, no había podido ofrecer una alternativa coherente y atractiva que le permitiese ganar un apoyo político más amplio 39/.

La revaluación de la "amenaza soviética" cumplió, con tal necesidad al resaltar aquellos asuntos más directamente vinculados con las perspectivas de seguridad nacional y menos con intereses económicos de corto plazo. En realidad este enfoque había estado presente en muchas de las críticas particulares levantadas contra políticas concretas de la administración Carter. En el caso de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, algunos de los argumentos que subrayaban este elemento habían sido abiertamente parciales, como por ejemplo, las frecuentes referencias de los opositores a los tratados del Canal de Panamá que identificaban al general Omar Torrijos, el hombre fuerte de Panamá y promotor de empresas tales como la creación en Panamá de uno de los centros financieros más importantes de América Latina 40/. como "otro Castro" 41/. Pero a pesar de esta clara parcialidad esta clase de acusaciones habían mostrado un alto nivel de efectividad para movilizar a la opinión pública norteamericana.

La revaluación de la "amenaza soviética" fue un elemento clave que ayudó a reunir a los diversos críticos del énfasis puesto en el diseño original de la administración Carter sobre las relaciones Este-Oeste y Norte-Sur, básicamente a un nivel económico. Grupos como el Comité sobre el Peligro Presente (cuya creación se anunció tres días después de la elección de Carter, el Día de los Veteranos, en 1976) se volvieron importantes puntos de reunión para quienes proponían una lectura alternativa de los principales acontecimientos que tenían lugar en la escena política internacional. Su objetivo básico era, como Alan Wolfe y Jerry Sanders lo han expresado, "dar nueva vida a la doctrina de la 'contención' que la guerra de Vietnam había hecho pedazos" 42/. En su intento por conformar a la Unión Soviética como el necesario centro de atención de la política exterior de Estados Unidos, hicieron del manejo de la distensión por Carter su principal preocupación y abogaron por una postura más dura de Estados Unidos en las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética. En tanto el enfoque de la administración Carter en este campo se había apoyado en la creencia de que, según palabras de Leslie Golb, "el mundo no sólo es demasiado complejo para ser reducido a una doctrina, sino que hay algo inherentemente equivocado en tener cualquier doctrina" 43/, el "peligro presente" proporcionaba un tema dominante claramente para los críticos de la política exterior de la administración democrática.

Las implicaciones más extremas de este enfoque para el asunto de la competencia entre las superpotencias y el cambio sociopolítico en América Latina, se hicieron agudamente claros en las páginas de publicaciones tales como West Watch, boletín del Consejo para la Seguridad Interamericana. En ellas constantemente se re-

petían con detalle los elementos básicos del argumento de la "amenaza externa" tal y como se aplicaban a la situación del hemisferio occidental. En primer lugar, aún cuando se reconociese que las fuerzas que luchaban contra un régimen dado no eran comunistas, esto no afectaba la interpretación básica de las fuentes del conflicto como un intento soviético "para conquistar a las Américas" 44/, en cualquier caso si la naturaleza de las fuerzas que se oponen al gobierno no se adecúan a nuestros previos escenarios de la "amenaza soviética" (parecían decir) esto no quiere decir que ellas efectivamente no lleven necesariamente ese peligro consigo, sino que la Unión Soviética debe haber cambiado sus tácticas, ampliando su apoyo a las "organizaciones guerrilleras izquierdistas con amplia base, nominalmente no comunistas" 45/. En segundo término atribuían una buena parte de la culpa por la intensificación de la lucha política y social en el continente (particularmente en Centro América), a los esfuerzos de la administración Carter por aceptar -y en algunos casos promover- cambios, a los cuales como en el caso de la Reforma Agraria en El Salvador, esta línea de crítica se refería como un ejemplo de "socialismo instantáneo" 46/. En tercer lugar ponían el énfasis en una especie de teoría del dominio renovada según la cual la perturbación sociopolítica en la región podría atribuirse a una siempre creciente "hit list" de Castro 47/. Finalmente tachaban a los norteamericanos que presentaban información e interpretaciones alternativas de los sucesos que ocurrían en América Central (los que incluían entre otros a varias organizaciones religiosas) ya como "extremistas pro-castristas" o ya como "ciudadanos equivocados engañados por la retórica de los marxistas" 48/.

Las recomendaciones de política derivadas de estas premisas subrayaban la necesidad de no "mover el barco" de los regímenes amigos. "Sobre todo, Estados Unidos debe adoptar una actitud más paciente y compasiva hacia las muchas fallas de los países (SIC) amenazados en América Latina ... ya que estas naciones ... representan no solamente su última oportunidad de progreso y justicia social sino la única oportunidad" 49/. La redacción misma de esta clase de presentaciones es relevante para nuestro argumento. En ellas los conceptos de régimen, país y nación son usados de manera totalmente intercambiable. La conclusión forzada no es difícil de extraer: quienquiera que luche contra el primero (el régimen) debe ser necesariamente visto como un elemento "externo" y no-nacional.

Concepciones tan simplistas como éstas nos muestran que grupos como el Consejo para la Seguridad Interamericano no sólo representan el extremo de nuestra segunda explicación alternativa, sino que además lo hacen de una manera no muy sofisticada.

Sin embargo prestarles atención parece justificarse en el contexto de trabajo por lo menos por dos razones: primera, algunos de los colaboradores de la administración Reagan en el área de las relaciones de Estados Unidos con América Latina han estado es

trechamente asociados con tales grupos 50/; segunda, como en una caricatura, exageran algunos de los elementos que definen las líneas básicas de la explicación de la "amenaza externa". Esto se hará más claro conforme nos dediquemos a las presentaciones del mismo tema básico elaborados por otros autores directamente asociados con la campaña y el gobierno de Reagan.

Es necesario señalar sin embargo que algunos de ellos llevaron sus análisis a un mayor nivel de complejidad que el de la tesis extrema de la "amenaza externa". Así, un segundo -y más sofisticado- nivel de crítica al enfoque del gobierno de Carter se centraba más en un problema diferente: la naturaleza del poder político en los países periféricos. Los principales elementos de este segundo género de críticas fueron ya claramente presentados en un artículo publicado a fines de 1979 por Jean Kirkpatrick, actual Embajadora de Estados Unidos ante las Naciones Unidas 51/, quien subrayó entonces la necesidad urgente de formular un "programa moral y estratégicamente aceptable y políticamente realista para tratar con los gobiernos no democráticos que están amenazados por la subversión patrocinada por los soviéticos" 52/, e ilustra su argumento con el destino de dos "autócratas moderados", los ex-gobernantes de Irán y Nicaragua.

... el esfuerzo norteamericano para imponer la liberalización y la democratización a un gobierno que enfrentaba violenta oposición interna no solamente fracasó sino de hecho ayudó a la llegada al poder de nuevos regímenes en los cuales la gente ordinaria goza de menos libertades y menos seguridad personal que bajo regímenes autocráticos previos y que, además, son hostiles a los intereses y a las políticas de Estados Unidos 53/.

Esto sucedió, según Kirkpatrick, debido a una serie de suposiciones equivocadas por parte de la administración Carter, principalmente "la creencia de que existía en el momento de la crisis una alternativa democrática al gobierno en el poder" 54/ y una mala interpretación de los fundamentos del poder político en las "autocracias tradicionales" en las que la figura personal del líder es extremadamente importante y el orden es un bien que fácilmente está en peligro. En último término, el fracaso de la administración Carter surgió de su incapacidad o falta de disposición para ver "los acontecimientos internacionales en términos del interés nacional de Estados Unidos, como históricamente ha sido concebido el interés nacional..." 55/. Se subrayaba que lo realmente necesario era que Estados Unidos actuase con realismo, un realismo que reconoce los límites que tiene la promoción de prácticas democráticas en los países del Tercer Mundo, distinguiese claramente entre autocracias tradicionales (capaces de eventualmente evolucionar en democracias en algún momento del futuro remoto) y autocracias revolucionarias, así como entre amigos y enemigos con el fin de actuar en consecuencia.

Como puede observarse este segundo nivel de crítica no enfati-

zaba realmente los orígenes externos de la inestabilidad sino los resultados probables de la misma. Sobre la base de un profundo escepticismo frente a las perspectivas de la democracia liberal en América Latina, la elección política parecía restringirse a lo que la dinámica política misma de estas sociedades terminaría definiendo como "nuestros dictadores", versus "sus dictadores". Así una crítica que empezaba por la discusión de la naturaleza del poder al interior de los países periféricos, terminaba sobre todo en sus presentaciones públicas siendo prácticamente indistinguible de los argumentos que enfatizaban la naturaleza externa de la "amenaza".

Así, un año más tarde, la misma autora presentaría claramente las implicaciones de tal visión para una evaluación de la seguridad de Estados Unidos en América Latina 56/. Los mismos argumentos básicos se repitieron pero ahora de manera mucho más clara se les situaba bajo la luz de los percibidos "avances soviéticos" en la región. Se echaba la culpa llanamente al compromiso de la administración Carter con la explicación del cambio socio-político que hemos llamado de las "fuentes internas". Su específica clase de globalismo (que, según nuestra autora, involucraba quitar énfasis a las relaciones con América Latina), "el espíritu internacionalista desinteresado" de los informes de la Comisión Linowitz y su compromiso con el cambio, eran identificados como las fuentes básicas, nuevamente, de una masiva interpretación errónea de las realidades del hemisferio occidental en el cual la "amenaza externa" representada por Cuba, persistentemente se minimizaba. A esto seguía de nueva cuenta la exposición de las dificultades que enfrentaba la democracia en el Tercer Mundo, ilustradas una vez más por el supuesto papel de la política de la administración Carter en el derrocamiento del regimen de Nicaragua.

La diferencia básica de las perspectivas que estamos examinando -como fue percibida desde una de ellas- se resumió en una sola frase: "el problema con el enfoque anterior fue que para éste el problema 'real' no eran las armas cubanas sino Somoza..." 57/. Para la autora, la realidad era muy diferente, como trató de enfatizarlo citando a Alfonso Robelo, un representante político del sector privado de Nicaragua: "Nicaragua se ha convertido en un satélite de un satélite de la Unión Soviética" 58/.

El mensaje enviado remitía sin embargo a las preocupaciones iniciales de la autora respecto a temas más bien "internos" que "externos" a las sociedades latinoamericanas:

debido a que no tomó en cuenta las características básicas de los sistemas políticos latinoamericanos, la administración Carter subestimó la fragilidad del orden de esas sociedades y sobrestimó la facilidad con la cual la autoridad, una vez minada, puede ser restablecida... La Administración Carter falló sobre todo en entender la política 59/.

Esta acusación final -que estaba dirigida no solamente a la política de la administración Carter en América Central sino también en Argentina, Brasil, Uruguay y especialmente Bolivia-, parecía complementar el argumento de la "amenaza externa" con un razonamiento más complejo: en un contexto de subdesarrollo, el capitalismo (¿ los intereses de Estados Unidos ?) y la democracia no parecen mezclarse fácilmente. En esta perspectiva no importa tanto cual es el origen de la estabilidad sino más bien cuales son sus consecuencias probables para los intereses de Estados Unidos.

Esta segunda clase de crítica no fue la que predominó en la definición de los planteamientos iniciales con los que el nuevo grupo en el poder pretendió proporcionar una alternativa coherente a la visión del mundo representada por los planteamientos iniciales de la administración Carter. Ello, sin embargo, no significa que tales planteamientos no hayan tenido un impacto en la definición de las políticas de la nueva Administración. Así, su evaluación de las perspectivas para la democracia en un contexto de subdesarrollo capitalista, hacía poco relevante para ella el mantener una política de promoción de los derechos humanos activa en los países de América Latina; en consecuencia, los derechos humanos se concentraron una vez más en la esfera de las relaciones con la Unión Soviética y otros países socialistas; el "conflicto potencial entre el capitalismo del Tercer Mundo y los derechos humanos" 60/ percibido por autores norteamericanos que pertenecen a puntos bastante divergentes del espectro político pareció resolverse a favor del primero. Después de todo, para esta perspectiva, como Kirkpatrick ha señalado debido a las características de la sociedad norteamericana, "una política orientada a la seguridad nacional de Estados Unidos es también una política que protege los derechos humanos" 61/.

En realidad fue la tesis de la "amenaza externa" la que predominó de manera prácticamente total en los nuevos planteamientos. Los mismos temas básicos se encuentran en los artículos publicados por otros colaboradores de Reagan que diferían en cuestiones específicas de implementación: ¿qué fuerzas debían ser apoyadas por Estados Unidos? (la "derecha moderada" según Roger Fontaine y otros 62/) o; ¿a qué dimensiones del programa de Carter echar la culpa? (" el pluralismo ideológico", el fomento de los derechos humanos, etc.). Sin embargo, todos estaban de acuerdo con el papel central que debía ser asignado a las "fuerzas externas" como manipuladoras de las frustraciones sociales y promotoras de la perturbación social. Para algunos, incluso los tratos de los actuales gobiernos militares de Sudamérica con la Unión Soviética -ya fuesen reales como en el comercio argentino o meramente potenciales como en el campo energético- eran un elemento importante de preocupación 63/.

En este sentido el componente central de las críticas levantadas contra la política exterior de la administración Carter encaja, casi perfectamente, con nuestra segunda explicación alternati

va de la relación entre la competencia de las superpotencias y el cambio sociopolítico. Una serie de importantes consecuencias siguieron a este hecho, al transformarse estas ideas en el fundamento de los lineamientos básicos de la política latinoamericana de la administración Reagan, al menos en sus dos primeros años, entre ellas: a) un marcado énfasis en las dimensiones geopolíticas y estratégicas de la política exterior; b) una sobrevaloración de lo que Richard J. Barnet ha llamado el Mito del Poderío Militar "que Estados Unidos puede controlar los acontecimientos políticos y económicos alrededor del mundo por medio de una proyección a través del planeta de su masivo poderío militar"...64/, puesto que en esta perspectiva, el origen "real" del disturbio son las actividades cubanas y soviéticas y no las desigualdades sociales, se tendió a prescribir las "armas y no las reformas" 65/ como el único "remedio" posible.

Dos razones básicas parecieron contribuir a que este enfoque de "amenaza externa" cobrase un papel destacado en la definición de los lineamientos centrales de la política latinoamericana de la administración Reagan.

En primer lugar, su coincidencia con actitudes expresadas por el mismo Reagan durante su campaña, las cuales suenan aún más sim plistas:

"No nos engañemos a nosotros mismos... La Unión Soviética está detrás de todas las perturbaciones que están ocurriendo. Si no estuvieran comprometidos en este juego de dominó, no habría lugares críticos en el mundo" 66/.

Nuevamente:

¿Debemos permitir que Granada, Nicaragua, El Salvador, todos ellos se conviertan en otras tantas "cubas", en nuevos puestos avanzados de las brigadas de combate soviéticas?

¿será el siguiente movimiento del Eje Moscú-Habana hacia el norte: a Guatemala y de ahí a México; y al sur: a Costa Rica y Panamá? 67/.

En segundo lugar se les asignaron papeles importantes a los principales articuladores de la tesis de la "amenaza externa", no sólo como partes del "Brain Trust" de Reagan sino además como elaboradores de política 68/. Incluso antes de que todos los nombramientos de Reagan hubieran sido ratificados por el Senado, los que elaboraron lo que podría considerarse como la alternativa de la "amenaza externa" al informe Linowitz (el llamado documento de Santa Fe 69/) ya habían recibido importantes nombramientos en la nueva administración. Y recordemos que la retórica de este documento era aún más militante que las opiniones previamente registradas. Así, después de enfatizar que las "américas están bajo ataque, América Latina la tradicional zona de influencia norteamer

ricana está siendo penetrada por la Potencia Soviética. La cuenca del Caribe está poblada con subordinados de los soviéticos y delimitada por estados socialistas", propone claramente que:

"...en áreas vitales para el poderío potencial de cualquier nación, la preservación del status quo no es suficiente. Estados Unidos debe buscar mejorar su posición relativa en todas sus esferas de influencia" 70/.

Así, no fue sorprendente que las primeras acciones, documentos y declaraciones públicas de los voceros oficiales republicanos apuntasen claramente en la misma dirección. Ya la propia plataforma electoral del Partido Republicano (una fuente que por cierto no es muy confiable como indicador político) trataba a América Latina en términos que parecen perfectamente compatibles con el énfasis de la segunda alternativa 71/. Podía también sacarse la misma conclusión de las entrevistas de Roger Fontaine -miembro del equipo del Consejo de Seguridad Nacional con responsabilidad para el área latinoamericana- publicadas por el Miami Herald y el Journal do Brasil 72/.

La manera en que la Administración manejó los problemas de El Salvador durante sus primeras semanas en el poder simplemente agregó un tercer elemento de confirmación a este respecto 73/.

La obsesión de la segunda alternativa con la Unión Soviética y Cuba, su definición predominantemente militar del interés y la seguridad nacional y su falta de enfoque económico en política exterior, encontraron dificultades tanto en la esfera política interna como en la internacional. En la primera, por lo menos tres obstáculos fueron enfrentados:

a) El Congreso continuó desempeñando un importante papel en la administración de algunos de los instrumentos internacionales que la administración Reagan tenía que utilizar con el fin de poner en práctica su programa. Y en él siguió existiendo una significativa diversidad de opinión al menos por lo que hace a este tema, no sólo dentro del Comité de Relaciones Exteriores del Senado (presidido por un republicano como resultado de las elecciones de 1980) sino, tal vez más directamente relevante, entre el presidente del Subcomité sobre Asuntos Interamericanos del Senado, Jesse Helms y el presidente del subcomité equivalente en la Cámara de Representantes, Michael Barnes. Estas actitudes divergentes abrieron paso a la influencia de grupos tales como el Consejo sobre asuntos Hemisféricos y la oficina de Washington sobre América Latina, interesados en promover la explicación de "fuentes internas" 74/. Esto tampoco debe resultar sorprendente, si se recuerda el papel que estos grupos desempeñaron, precisamente por medio del Congreso, en la promoción de la política de derechos humanos años antes de que llegara al poder la administración Carter 75/.

b) Algunas voces disidentes señalaron desde el inicio mismo de

la Administración, que en contradicción con el énfasis puesto en la necesidad de una política exterior realista, no sería muy pragmático "luchar hasta un final sangriento en un esfuerzo para apun-
talar a un autócrata en decadencia que ha sido rechazado por su propio pueblo" 76/. Es de particular interés el hecho de que esta opinión no se restringió totalmente a los círculos llamados liberales del sistema político de Washington, sino que fue compartida por autores que se preocupaban primordialmente por la "amenaza soviética" 77/. Frente a la crítica de la administración Carter por no haber tenido en cuenta consideraciones de seguridad nacional, se levantaron las voces de quienes afirmaban que, por el contrario, la única diferencia con el enfoque de Reagan era que la definición de la seguridad nacional que guió a la administración anterior era más amplia. Miembros del equipo de Carter para asuntos de América Latina enfatizaron tal interpretación, identificando como el "aspecto más preocupante" de la segunda alternativa su "incapacidad aparente para entender las causas locales de la inestabilidad en América Central, los límites del poder de Estados Unidos y la naturaleza de su influencia, y el hecho de que el país tiene intereses que son más amplios que el anticomunismo" 78/.

c) En un nivel más general, el énfasis puesto en la "amenaza externa" no parece proporcionar una respuesta adecuada para superar los problemas de gobernabilidad y legitimidad que todavía afligen al gobierno de Estados Unidos en su propio país. La respuesta y la movilización de segmentos de la opinión pública, identificados con ambos partidos y con una amplia gama ideológica en oposición a la posibilidad de una involucración militar directa de Estados Unidos en El Salvador al inicio mismo de la Administración, comprobó que este es un elemento que todavía tenía que ser tomado en cuenta.

A nivel internacional, la Administración tuvo que hacer frente a las nuevas realidades que ha traído el fin de la época de posguerra y que no desaparecieron totalmente por la simple intensificación de la competencia entre Estados Unidos y la Unión Soviética. En este caso parece necesario resaltar tres elementos:

a) pronto fue claro que mirar asuntos tan prioritarios como las cuestiones energéticas y la crisis financiera internacional o desarrollos políticos como los de Irán o el Líbano a través de los lentes Este-Oeste, llevaría inevitablemente a errores diplomáticos y políticos que ninguna administración se puede permitir cometer.

b) Pero incluso cuando se intentó hacerlo, otros actores capitalistas en el escenario mundial que han visto crecer su voz en la última década frecuentemente no coincidieron con tales evaluaciones. A este respecto vale la pena señalar dos puntos:

los llamamientos, como el que se encuentra en el documento -

de Santa Fe, en favor de una revalorización de la Doctrina Monroe, afectan no solamente a la Unión Soviética, sino también al papel creciente en lo económico y en lo político que Europa Occidental y Japón están desempeñando en América Latina. Y debe recordarse que por razones que no van a desaparecer porque así lo desee el gobierno norteamericano, diversas fuerzas políticas de estos países no aceptan fácilmente la tesis de la "amenaza externa".

..-En el caso de políticas como la seguida ante América Central, otros gobiernos latinoamericanos con los cuales el gobierno de Estados Unidos está interesado en preservar una buena relación, como el de México, han tendido a acercarse más a evaluaciones que resaltan nuestra primera alternativa.

c) Finalmente (y éste es un punto que está relacionado con el problema de la legitimidad en Estados Unidos), una de las pruebas más claras de la mayor complejidad del mundo internacional en la actualidad (la relevancia de las relaciones de Estados Unidos con la República Popular de China), hizo difícil combinar el presente antisovietismo con el total y simple anticomunismo del tipo de los años cincuenta. Demasiada agua ha corrido bajo los puentes de la política internacional contemporánea como para que puedan contenerla los simplismos de una política nostálgica.

4. Consideraciones Finales

En este trabajo hemos intentado presentar dos puntos de vista alternativos de la relación, entre la competencia entre las superpotencias y el cambio sociopolítico tal y como han encontrado expresión en el reciente debate político de Estados Unidos. Puesto que nuestro objetivo era comparar sus principales características en este respecto al nivel de proposiciones ideológicas, hemos resaltado sus principales puntos de desacuerdo, como han sido percibidos por los mismos autores y los elaboradores de política. Sin embargo, ésto no nos debería llevar a sobre-enfatizar las potenciales diferencias en la práctica. Como ya hemos notado, la segunda mitad de la presidencia de Carter difirió marcadamente de su diseño original. Al mismo tiempo algunas de las primeras actividades de la administración Reagan, (por ejemplo, la que se refiere al propuesto establecimiento de un gran programa de ayuda para el Caribe con la participación de varios países, no sólo del área sino también de Europa 79/) apuntaron, desde su mismo inicio, más en la dirección de una continuidad básica que de un cambio repentino.

Esto debería probar la tesis básica de este trabajo: a pesar de las exageradas afirmaciones en contrario expresadas por los representantes de la "segunda alternativa" (la política de Carter era "una política que alentaba el pluralismo ideológico aún a expensas de los intereses de seguridad de Estados Unidos...80/), ambas tesis tienen una definición de la seguridad y del interés na-

cional como su punto de partida. Aún más, ello podría llevarnos a una consideración de relaciones potenciales entre ellas, como aquella resaltada por varios observadores políticos latinoamericanos 81/, para quienes el enfoque de Carter al cambio social, simplemente recogía los frutos de éxito de las políticas de previas administraciones hacia América Latina que parecían haber contribuido a eliminar de la escena política latinoamericana cualquier alternativa política realmente radical.

En resumen, la diferencia básica entre las dos alternativas que hemos descrito para el caso de Estados Unidos no es que una haya renunciado a combatir el comunismo y la "influencia soviética" como el objetivo básico de su política de seguridad nacional, sino solamente que ellas proponen diferentes medios para conseguir esa meta compartida. La importancia en diversas coyunturas políticas del predominio de una u otra visión, no debe sin embargo, despreciarse, como tampoco deben echarse de lado sus consecuencias ideológicas de más largo plazo.

Así, en caso de continuar en los próximos años el aparente predominio de nuestra "segunda alternativa", en la definición de la política de Estados Unidos hacia América Latina, pueden preverse al menos dos consecuencias interesantes a este nivel. En primer lugar, las fuerzas progresistas de América Latina serían obligadas a creer -aún en contra de su voluntad-, que la Unión Soviética es un aliado potencial -por lo menos a nivel ideológico- en su lucha por el cambio social. En segundo lugar, sería inevitable un aumento del sentimiento antinorteamericano en amplios sectores de América Latina.

Esto, por otra parte, no debería ser una sorpresa ni siquiera para los más sofisticados articuladores de la "segunda alternativa", que han proporcionado argumentos relacionados a la política interna de los países del Tercer Mundo que refuerzan la tesis de la "amenaza externa". Ya que, si los intereses de Estados Unidos en el orden, la estabilidad y desarrollo capitalista por una parte y en la democracia, los derechos humanos y el progreso social en la otra, no se mezclan adecuadamente en nuestros países, ¿quién podría echar la culpa a aquellas personas interesadas en el segundo conjunto de valores, si desarrollaran actitudes críticas hacia el papel internacional de la superpotencia vecina?

Notas

- 1/ Kirkpatrick, Jeane.. "U.S. Security and Latin America" Commentary, enero de 1981, p. 29 (el énfasis es del autor del artículo).
- 2/ Barnett, Richard J. Intervention and Revolution. The United States in the Third World, (New York: World, 1968) p. 121 (el énfasis es del autor del artículo).
- 3/ Domínguez, Jorge I. "The United States and its Regional Security Interest: The Caribbean, Central and South America" Daedalus, Otoño, de 1990, p. 115
- 4/ Blechman Barry M. et al, "Towards a New Consensus in U.S. Defense Policy" en Harry Owen y Charles L. Schulze (eds.) Setting National Priorities. The Next ten Years, (Washington: The Brookings Institution, 1976) p. 263
- 5/ Ferguson, Yale H. "The Ideological Dimension in United States Policies Towards Latin America", en Morris Blachman y Ronald Hellman (eds.), Terms of Conflict: Ideology in Latin American Politics, (Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977) p. 203.
- 6/ Véase, por ejemplo, Lowenthal, Abraham F., The Dominican Intervention, (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1972) p. 155 y Ferguson, Yale H. "The Dominican Intervention of 1965: Recent Interpretations", International Organization, Vol. 27, Núm. 4, otoño 1973, pp. 523-524.
- 7/ Este punto ha sido desarrollado extensamente en Maira, Luis y Rico F., Carlos. "La Política Norteamericana de la Administración Carter: materiales para un primer recuento" Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Núm 5, primer semestre, 1979.
- 8/ Sobre este punto véase Crozier, Michael. Huntington, Samuel P. y Watanuki, Joji. The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. (New York: New York University Press, 1975) pp. 59-118, y Wolfe, Alan. The Limits of Legitimacy Political Contradiction of Contemporary Capitalism. (New York: The Free Press, 1974) pp. 322-347.
- 9/ Bloomfield, Lincoln P. "Vital National Objectives and Security Interest of the United States: a New Look", discurso presentado en el Colegio Nacional de Guerra, el 17 de agosto de 1971 (Massachusetts Institute of Technology, Center for International Studies, 1971 p. 4.)

- 10/ Véase, por ejemplo, Bradford Jr., Colin I. Forces for Change in Latin America: U. S. Policy Implications, (Washington Overseas Development Council, 1971) y Needler, Martin C. "Toward a Reappraisal of United States Foreign Policy in Latin America After Vietnam", en Gregg, Robert W. y Kegley Jr., Charles W. (eds.) After Vietnam. The Future of American Foreign Policy, (Garden City, N.Y.: Anchor Books, 1971).
- 11/ El texto del primer informe puede encontrarse en Varios Autores: The Americas in a Changing World, (New York: Quadrangle, 1975); el texto del segundo informe en: Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Núm 1, abril de 1977.
- 12/ Primer informe Linowitz (véase nota 11) (el énfasis es del autor del artículo).
- 13/ Ibid p. 29.
- 14/ Lowenthal, Abraham F. "The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption", Foreign Affairs, octubre 1976, véase también Lowenthal, Abraham F. y Fishlow, Albert, Latin America's Emergence: Toward a U.S. Response. (New York: Foreign Policy Association's Headline Series Núm. 243, febrero 1979.
- 15/ Véase, por ejemplo, The United States and the Caribbean. Informe de la 38ava. Asamblea Norteamericana, del 29 de octubre al 10. de noviembre de 1970. Son de especial interés los comentarios sobre las relaciones cubano-estadunidenses en la página 6.
- 16/ Véase el editorial del New York Times "Policy for the Americas", diciembre 21, 1976, p. 34.
- 17/ "La Calidad de la Vida en las Américas", Informe presentado por la misión presidencial de los Estados Unidos al Hemisferio Occidental presidida por Nelson A. Rockefeller, Washington, D. C., agosto 30, 1969, pp. 5-7.
- 18/ Primer Informe Linowitz (nota 11), p. 23.
- 19/ Ibid, p. 33.
- 20/ Ibid, p. 60.
- 21/ U.S.I.A. United States - Latin American Relations: Dr. Luigi Einaudi interviews Dr. Samuel P. Huntington (Washington, D. C., Executive Services Incorporated, sin fecha).
- 22/ Einaudi, Luigi R. (Ed.), Beyond Cuba: Latin America Takes Charge of Its Future, (New York: Crane, Russak & Co., 1974).

- 23/ Véase Maira, Luis. "Estados Unidos y América Latina: ¿perspectiva de cambio bajo la administración Carter?", Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Núm. 1, abril 1977, pp. 62-63.
- 24/ Véase Roncagliolo, Rafael y Adrianzén, Alberto. "Carter y el Perú", Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Num. 6, segundo semestre de 1979, pp. 197-198.
- 25/ Véase, por ejemplo, "United States: The Dangerous Game of Human Rights", Latin America Political Report, 18 de marzo de 1977, p. 82.
- 26/ Roncagliolo y Adrianzén, op. cit.
- 27/ "Texto del Discurso de la Toma de Posesión del Presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter". Servicio de Información de los Estados Unidos, México, D. F. enero 20 de 1977, p. 7.
- 28/ Carter, James E., discurso pronunciado en la Universidad de Notre Dame: "Una política exterior basada en el carácter esencial de Estados Unidos", Cuadernos Semestrales de Estados Unidos, perspectiva latinoamericana, Núm 5, primer semestre de 1979.
- 29/ Vance, Cyrus, discurso ante la Asamblea General de la OEA en Granada, en junio de 1977, citado en Quijano José Manuel y Waksman Guillermo, "Las relaciones Uruguay-Estados Unidos en 1977-1979", Cuadernos Semestrales de Estados Unidos, perspectiva latinoamericana, Núm. 6, segundo semestre de 1979, p. 3.
- 30/ Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes, audiencias ante el Subcomité sobre organizaciones Internacionales: Religious Persecution in El Salvador, 2 y 29 de julio, (Washington: Government Printing Office, 1977) p. 38.
- 31/ Agencia Internacional de Comunicación, "Texto del Discurso del Secretario de Estado Vance en la Asociación de Política Exterior", Embajada de los Estados Unidos, México, D.F. septiembre 28, 1979, p. 10. (el énfasis es del autor del artículo).
- 32/ Ibid.
- 33/ Véase, por ejemplo, "Why Global Context not Good for L. A. or U. S.", y "L. A. Commission Suggestions for Carter Administration Appear Somewhat Mixed", ambos en Business Latin America, diciembre 21, 1976, pp. 401-402. Para una crítica semejante, no dirigida específicamente al segundo informe Linowitz, véase "The Carter Presidency: What is signals for U.S.-L.A. Rela

tions", Business Latin America, noviembre 3, 1976, p. 34.

- 34/ Packard, David. "U.S. Business and U.S. Foreign Policy", A.E.I. Foreign Policy, Vol. 1, Núm. 1 (1979), p. 56.
- 35/ Véase Borón, Atilio A. y Selser, Gregorio, "Las relaciones argentino-norteamericanas bajo la Administración Carter", Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Núm. 6, segundo semestre de 1979, pp. 244-247.
- 36/ Véase Quijano y Waksman, op. cit., pp. 325-330.
- 37/ Ibid pp. 328-329.
- 38/ Discurso de Cyrus Vance ante la Asociación de Política Exterior, (véase la nota 31), pp. 11.
- 39/ Para una exploración de la necesidad que tienen las propuestas de una política alternativa de desarrollar una atracción política más amplia véase Wolf, Alan y Sanders, Jarry, "Resurgent Cold War Ideology: The Case of the Committee on the Present Danger", en Fagen Richard R., (Ed.), Capitalism and the State in U.S. - Latin American Relations, (Stanford, Cal.: Standfor University Press, 1979), pp. 175-177.
- 40/ Véase, por ejemplo, Lafeber, Walter. The Panama Canal, The Crisis in Historical Perspective (New York: Oxford University Press, 1978), pp. 175-177.
- 41/ Connell-Smith, Gordon, "Latin America and the Carter Administration", Bank of London Review, julio 1978, p. 295.
- 42/ Wolfe y Sanders, op. cit., p. 42.
- 43/ Gelb Leslie, "National Security and New Foreign Policy". Parameters, Revista del Colegio de Guerra del Ejército de Estados Unidos, noviembre 8 de 1977, p. 10-F; citado en Wolfe y Sanders, op. cit., p. 58.
- 44/ Council for Inter-American Security, West Watch, "A Report on the Americas and the World", Vol. V, Núm. 2 marzo 1981, p. 1.
- 45/ Ibid.
- 46/ Ibid.
- 47/ Ibid. p. 6.
- 48/ ibid. p. 10.
- 49/ Ibid., p. 8.

- 50/ Roger Fontaine, actual miembro del equipo del Consejo de Seguridad Nacional encargado de los asuntos de America Latina, fue miembro de la Junta de Directores del Consejo de Seguridad Inter-americana desde su inicio.
- 51/ Kirkpatrick, Jeane, "Dictatorships and Doble Standards", Commentary, noviembre 1979.
- 52/ Ibid, p. 34.
- 53/ Ibid, p. 35.
- 54/ Ibid, p. 36.
- 55/ Ibid, p. 39.
- 56/ Kirkpatrick, Jeane. "U.S. Security and Latin America" Commentary, enero 1981.
- 57/ Ibid, p. 36.
- 58/ Citado en Ibid, p. 38.
- 59/ Ibid, p. 40.
- 60/ Véase, por ejemplo, Hwelett, Sylvia Ann. "Human Rights and Economic Realities in Developing Nations", y Farer Tom J. "Policy Implications of the Possible Conflict Between Capitalist Development and Human Rights in Developing Countries", ambos en Farer Tom J., (Ed.), The Future of the Interamerican System, (New York: Preager Publishers, 1979).
- 61/ Véase la respuesta de Jeane Kirkpatrick a sus críticos en Commentary, abril 1981, p.20.
- 62/ Fontaine, Roger. DiGiovanni Jr., Cleto y Kruger, Alexander. "Castro's Specter", The Washington Quarterly, Vol. 3 Núm. 4,
- 63/ Sanjuan, Pedro, "Why We Don't Have a Latin American Policy", The Washington Quarterly, Vol. 3, Núm. 4, pp. 34-35.
- 64/ Barnet, Richard J. "Challenging the Myths of National Security", The New York Times Magazine, abril 10. 1979, p. 60.
- 65/ LeoGrande, William. "Una nota crítica sobre la política exterior de Ronald Reagan", Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Núm. 9 primer semestre de 1981, p. 151.
- 66/ Citado en LeoGrande, op. cit. p. 143.

- 67/ Reagan, Ronald, "Paz y Seguridad en los Ochenta, Discurso pronunciado ante el Consejo sobre Relaciones Exteriores de Chicago el 17 de marzo de 1980", Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Núm. 9, primer semestre de 1981, p. 305.
- 68/ Véase, por ejemplo, Bonafede, Dom. "Reagan's 'Brain-Trust' A Candidate is Known by the Company He Keeps", National Journal, 26 de abril de 1980, pp. 672-676; Bonafede identifica a Roger W. Fontaine, Jeane Kirkpatrick y Pedro Sanjuan (los autores que hemos estado siguiendo en esta sección del trabajo) como miembros del estrecho círculo de los asesores que Reagan mantuvo desde los días de su campaña. Al nivel de elaboradores de política véase Wilkie, Curtis. "The Mission is to keep 'strenght on the barricades'", The Boston Globe, 28 de abril de 1981.
- 69/ Fontaine, Roger et al., "Las relaciones interamericanas: escudo de la seguridad del nuevo mundo y espada de la proyección del poder global de Estados Unidos", Cuadernos semestrales de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Núm. 9, primer semestre de 1981, pp. 181-214.
- 70/ Ibid, p. 182.
- 71/ "Selección de la Plataforma del Partido Republicano en materia de Política Exterior", Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Núm. 9, primer semestre de 1981, pp. 294-296.
- 72/ Véase Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Núm. 9, primer semestre de 1981, pp. 309-324.
- 73/ Véase Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Vol. 6, Núm. 4, abril 1981, pp. 38-41.
- 74/ Véase Kinzer, Stephen. "From Capitol Hill, Two Voices on Latin American Policy", The Boston Globe, 9 de abril de 1981, p. 23.
- 75/ Sobre el papel de tales grupos en promoción de preocupaciones relacionadas con los derechos humanos, véase Eldrige, Joseph, "Política de derechos humanos para América Latina, papel del Congreso", Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Núm. 4, segundo semestre de 1978; y Weiss Fagen, Patricia. "La política exterior norteamericana y los derechos humanos: El Papel del Congreso", Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Núm. 5, primer semestre de 1979; para una visión más general véase Coleman, John A. "The Role of International Non-Governmental Organizations in Promoting Human Rights", Documentos de Trabajo del Woodstock Theological Center, Washington, Georgetown

University, Octubre, 1979.

- 76/ Carta de Henry D. Finder, a Commentary, abril 1981, p. 11.
- 77/ Véase, por ejemplo, Leiken, Robert S. "Eastern Winds in Latin America", Foreign Policy, Núm. 42, primavera 1981.
- 78/ Carta de Robert Pastor (miembro del Consejo de Seguridad Nacional encargado de los Asuntos Lationamericanos durante la Administración Carter), a Commentary, abril 1981, p. 6.
- 79/ Véase Gwertzman, Bernard. "U.S. Is Said to Study Long-Terms Aid Plan for the Caribbean", The New York Times 24 de mayo de 1981, p. 1; y Goshko, John M. "Reagan's Plans for the Caribbean", The Boston Globe, 25 de mayo de 1981, p. 15; sobre la misma tendencia a un nivel más general, véase Oberdorger, Don. "Reagan and His Foreign Policy", The Boston Globe, 11 de mayo de 1981, p. 10.
- 80/ Fontaine, DiGiovanni y Kruger, op. cit. p. 14.
- 81/ Véase por ejemplo, Charles, Gerard Pierre. "La política de Carter hacia los países del Caribe", Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Núm 5, primer semestre de 1979.

IV. RELACIONES MEXICO-ESTADOS UNIDOS

LAS RELACIONES MEXICO-ESTADOS UNIDOS: PRIORIDADES DE INVESTIGACION

Gustavo Vega C. *

Es indiscutible que el estudio de las relaciones entre México y Estados Unidos ha merecido en los últimos años una atención tal que cabría cuestionar la relevancia y utilidad de nuevos proyectos y programas de investigación sobre el tema.

En efecto, desde hace ya un buen número de años y por diversos motivos las relaciones entre México y Estados Unidos han suscitado en ambos países un enorme interés, el cual se ha expresado en la creación o establecimiento de programas, proyectos, investigaciones, conferencias, congresos, reportes, etc., cuyo producto ha significado un caudal de literatura de gran valor para avanzar nuestro conocimiento de la naturaleza de la interrelación entre ambos países, los factores geopolíticos que la condicionan, la dinámica de cuestiones específicas como la migración, el turismo, el comercio, los flujos financieros, etc., las condiciones estructurales al interior de cada país que han permitido el desarrollo de lo que se ha denominado la economía política México-estadunidense y otras cuestiones de gran importancia.

Paradójicamente, sin embargo, es importante reconocer que una revisión minuciosa de esta literatura muestra que el estudio de la relación entre ambos países continúa dominado por el uso de enfoques de escaso valor para contribuir al diseño de marcos de análisis que faciliten la generación de políticas, por parte del gobierno mexicano frente a Estados Unidos en diferentes ámbitos del intercambio bilateral.

¿A qué nos referimos con esto?

Tradicionalmente, el estudio de las relaciones entre ambos países se desarrolló en base a dos corrientes cuyos orígenes intelectuales reflejaban los rasgos más sobresalientes del sistema internacional. Por un lado, los estudios de historia diplomática cuyo énfasis se centró en las relaciones de gobierno a gobierno y por el otro, los análisis fundamentados en la teoría del imperialismo cuyo énfasis se centraba en las relaciones entre ambas sociedades derivadas de la expansión del capital norteamericano.

* El Colegio de México

Si bien el mundo bipolar de la Guerra Fría, con la primacía de los problemas estratégicos concurrentemente al desarrollo y la acción de las empresas transnacionales, justificó el predominio de estos enfoques; la distensión, la descolonización y en general la irrupción de las temáticas económicas propició el surgimiento de nuevos enfoques que han cuestionado los paradigmas tradicionales.

Así, el enfoque de la interdependencia, ha enfrentado el paradigma centrado en el Estado, mientras que los enfoques organizacionales y de política burocrática cuestionaron la visión del Estado como actor racional unificado en la arena internacional.

En otra tradición, los análisis de la dependencia han introducido la complejidad de la articulación de la estructura social de los distintos países con la economía internacional, destacando las implicaciones de los diferentes tiempos de dicha inserción así como las alianzas que han generado, con lo cual han cuestionado aquellos análisis que, basados en la teoría del imperialismo, ven a la política como un mero epifenómeno o como resultado de acciones conspirativas de las fuerzas económicas.

En otras palabras, el desarrollo de éstos y otros esquemas conceptuales ha permitido replantear el tema de las relaciones entre México y Estados Unidos, incorporando nuevos elementos para su estudio, particularmente actores no estatales como por ejemplo el desarrollo y acción de las empresas transnacionales, el papel de organizaciones internacionales, etc.

Sin embargo, aún estos nuevos enfoques continúan haciendo uso de categorías descriptivas o incluso de tipo heurístico, que si bien resultan útiles para informarnos de las nuevas dimensiones que ha tenido la interrelación entre ambas sociedades, sus rasgos orgánicos, o el volumen y valor monetario del intercambio, poco nos sirven para identificar los principios y pautas que rigen el funcionamiento de aspectos importantes del intercambio y mucho menos los actores claves que conducen al intercambio global,

Así, por ejemplo, una categoría como la de la interdependencia para definir la naturaleza de la relación resulta una simplificación excesiva. Es indiscutible que el intercambio bilateral no tiene efectos simétricos en ambas sociedades. Por el contrario, uno de los elementos que otorga gran complejidad a la relación es la profunda asimetría que caracteriza a la relación derivada del distinto nivel de desarrollo en ambas sociedades. México es un país con una economía en proceso de industrialización pero que no tiene capacidad y estructura industrial para competir con Estados Unidos en una base de igualdad, careciendo de la tecnología, infraestructura y medios técnicos que le permitieran competir excepto en algunas pocas áreas. Esta asimetría, hace a la economía mexicana altamente vulnerable a las decisiones del capital extranjero, a la fuga de capitales y a su moneda sumamente débil frente al dólar en el contexto de un sistema de libre intercambio cambia

rio. De aquí que no tenga ningún sentido hablar de la creciente interdependencia de ambas economías o de que lo que ocurre en Estados Unidos tiene efectos o se relaciona con eventos y procesos en México, cuando lo que interesa es establecer cuáles interrelaciones son las más significativas para determinar el curso de la relación bilateral.

Similares críticas pueden hacerse a los enfoques de la dependencia o del imperialismo. El seguir insistiendo en señalar situaciones de dependencia no nos sirve de mucho para gestar políticas que permitan superarla. Análogamente, el asumir que la política es un mero epifenómeno o el resultado de acciones conspirativas nos conduce a no reconocer en el Estado a un importante actor que pueda frenar los efectos perniciosos del imperialismo.

En otras palabras, hace falta contar con investigaciones dirigidas a diseñar marcos de análisis que tengan en cuenta tanto la asimetría de la interdependencia como los aspectos y actores en la interrelación que resultan de la mayor significación para influir y determinar el curso que toman las relaciones bilaterales globales.

Si bien es cierto que tal como ha sido señalado por la literatura especializada los actores normalmente involucrados en la conducción de la relación provienen del Estado, es preciso reconocer que el sector privado está jugando un rol cada vez de mayor importancia y en algunos casos incluso determinante. Es necesario ya superar aquellos enfoques que ponen el acento en las políticas de las diferentes administraciones para dirigirnos a la identificación de los principios, pautas y de los principales actores que condicionan el funcionamiento de áreas problemáticas de interés prioritario para nuestro país.

Por otra parte, considero importante enfatizar que la posición que defiendo no desconoce, sino que pone el acento en la necesidad de reconocer el hecho fundamental de que las características propias del intercambio bilateral son condicionadas fundamentalmente por variables y factores internos. Por consiguiente, el tipo de investigación que estoy proponiendo no debería limitarse a cuestiones de política exterior sino que debería incluir las diferentes políticas que regulan la vida económica, social y política de cada país.

En resumen, si bien es cierto que las relaciones entre México y Estados Unidos han sido objeto de estudio de un creciente número de individuos, proyectos, grupos de trabajo, programas e instituciones cuyo producto ha sido una avalancha de literatura útil para avanzar nuestro conocimiento de la naturaleza de la relación, existen necesidades de investigación en cuestiones de gran importancia como son las del diseño de marcos de análisis que faciliten las acciones del gobierno mexicano frente a Estados Unidos.

En estas investigaciones deberían de identificarse los principios y pautas que rigen el funcionamiento de las diferentes áreas temáticas que componen a la relación, así como a los actores involucrados en la conducción de la relación bilateral. El propósito fundamental sería ya no señalar las nuevas modalidades de la interdependencia, los distintos rasgos de la dependencia o los avatares del imperialismo, sino la propuesta de medidas de política que permitan avanzar los intereses nacionales de nuestro país frente a Estados Unidos.

Desde esta perspectiva y supuestos los objetivos que se ha planteado el área de estudios de Estados Unidos del Programa Universitario Justo Sierra, particularmente el referente a una vinculación permanente con el sector público, este nuevo proyecto podría hacer aportaciones importantes.

No resultaría difícil identificar áreas y cuestiones prioritarias de investigación cuyo objetivo fuera colaborar a la generación de un marco de análisis que facilite las acciones del gobierno mexicano frente a Estados Unidos en el futuro venidero. Aquí, sin embargo, me voy a limitar a sugerir una que a mi parecer resulta de enorme importancia en el campo en el que he realizado investigación en los últimos meses. Me refiero al área comercial; en mi opinión, esta área de las relaciones entre México y Estados Unidos se ha convertido en una de las más críticas porque en la actual coyuntura, tanto de la economía internacional y de las economías mexicana y norteamericana, es la más viable para permitir una recuperación del dinamismo del intercambio económico entre ambos países. Ante un escenario de escasa disponibilidad de recursos financieros a nivel mundial, según proyecciones del Banco Mundial, el comercio resurge como el mecanismo más viable para proveer a la economía mexicana de las divisas necesarias para mantener tasas mínimas de crecimiento en los próximos años. De igual modo, ante el creciente déficit comercial de los Estados Unidos, las altas tasas de desempleo que han prevalecido en los últimos tres años y el clima general de recesión, el mercado mexicano se ha hecho vital para las exportaciones norteamericanas.

Paradójicamente sin embargo, al evaluar dentro de una visión de mediano plazo la forma en que se ha conducido la relación comercial bilateral es posible notar que no existe otra área de las relaciones donde las posibilidades de cooperación luzcan más sombrías para el futuro.

En efecto, si bien es cierto que los asuntos relativos al comercio normalmente han incidido en varios objetivos político-económicos, frecuentemente conflictivos para México y Estados Unidos, abarcando empleo y crecimiento, estabilidad de precios, pago de deudas, poder político y estabilidad interna, en los últimos años los conflictos han adquirido una magnitud como en ningún otro periodo de la posguerra.

Estos conflictos surgen no sólo de que en la actualidad no existe un marco de referencia general en donde conducir las relaciones comerciales bilaterales, sino que algunos de los mecanismos especiales más importantes de regulación de las mismas se hallan en franca crisis. Tal es el caso del Sistema General de Preferencias el tratamiento discriminatorio que los Estados Unidos han estado aplicando a las exportaciones mexicanas en clara violación a la cláusula de la nación más favorecida.

Esta tendencia ha generado que el comercio bilateral se halle permeado por un ambiente de inestabilidad e impredecibilidad que está impidiendo, en opinión de importantes miembros de las élites estratégicas mexicano-norteamericanas, la planeación y los compromisos de inversión a largo plazo así como la inhibición del comercio en el corto plazo 1/.

Dentro de este contexto, por consiguiente, podríamos sugerir una investigación teórico-empírica dirigida a enfrentar esta problemática. A través de la identificación de los principios y pautas que condicionan los procesos de toma de decisión en el ámbito comercial al interior de los Estados Unidos, esta investigación se propondría descubrir por qué y cómo los asuntos comerciales están generando cada vez mayores conflictos y qué estrategias resultan las más viables para resolverlos.

El Nuevo Regimen de Comercio Internacional al Interior de los Estados Unidos

Una de las áreas de mayor conflicto entre ambos países en el ámbito comercial es la ausencia, en la actualidad, de un marco general normativo adecuado a los lineamientos básicos del nuevo régimen comercial internacional surgido de las Negociaciones Comerciales Multilaterales (NCM), celebradas bajo los auspicios del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT).

Este hecho fundamental determina la negativa norteamericana a considerar a México como sujeto de los mismos derechos que otorga a los signatarios del GATT y los Códigos de las NCM, o a concederle un tratamiento preferencial especial fundado en las características propias de la relación bilateral. Sin duda este hecho también está condicionado al alto grado de politización que ha permeado a las relaciones comerciales en general en los últimos tres años.

La ausencia de este marco general ha tenido implicaciones profundas para la relación, como son que un creciente número de exportaciones mexicanas se hayan visto amenazadas o sujetas a restricciones discriminatorias por parte del gobierno norteamericano; que se hayan incrementado notablemente las demandas de diversos sectores de la sociedad norteamericana porque nuestro país modifique la estructura proteccionista, particularmente los permisos previos de importación y los diversos "requisitos de exportación"

impuestos por el gobierno mexicano en algunas áreas o algunos de los sistemas mexicanos de fomento a las exportaciones como los Cedis, Ceprofis, etc. 2/.

Esta problemática reviste una gran complejidad y sin duda su resolución tendrá un profundo impacto sobre el futuro curso de las relaciones económicas entre ambos países. De hecho si uno revisa dentro de una visión de mediano plazo la forma en que se ha conducido a nivel gubernamental la negociación comercial bilateral, encuentra que en los últimos cuatro años no ha habido otro tema como éste que haya ocupado la cabeza de la agenda de discusión en asuntos económicos entre ambos países; incluso ambos gobiernos han estado a punto de concluir dos acuerdos en que se proponía este marco normativo general, uno en febrero de 1982 y otro más reciente a finales del año pasado, los cuales resultaron frustrados.

¿Qué es lo que explica la gran dificultad en el alcance de una solución en esta área?

Es indudable que en el trasfondo de esta problemática se encuentran diversos factores, tanto objetivos como subjetivos, que afectan profundamente mecanismos tradicionales que articulan el comercio bilateral en áreas de importancia estratégica para ambos países.

El punto de arranque lo constituye, en primer lugar, la existencia palpable de percepciones divergentes a ambos lados de la frontera acerca del rol que debe desempeñar el nuevo sistema de comercio internacional resultado de las negociaciones multilaterales de la Ronda Tokio del GATT.

Con su decisión negativa a ingresar a este organismo México evidenció claramente en 1980 su insatisfacción con el GATT y las limitaciones que ha mostrado a través del tiempo para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo. Los Estados Unidos, por el contrario, en su participación en las negociaciones del GATT pusieron en claro su propósito de no conceder más un tratamiento especial y diferenciado a los países en desarrollo, con lo cual contravenían claramente una premisa fundamental que ha justificado la existencia misma de la UNCTAD. Esta divergencia ha hecho aparecer nuevos conflictos de interés, uno de los que más destaca es el que resulta de la aplicación extraterritorial de las leyes nacionales norteamericanas que regulan las actividades comerciales con lo cual las percepciones divergentes preexistentes no hacen sino ampliarse.

Un segundo factor fundamental que configura el tejido subyacente de la nueva conflictiva lo constituye el nuevo marco sociopolítico del proceso de desarrollo y los nuevos mecanismos de adopción de decisiones de política comercial al interior de la Unión Americana.

Por un lado, Estados Unidos desde que empezó a experimentar serios problemas en su balanza comercial, a finales de la década de los sesenta, ha encontrado difícil detener el creciente déficit comercial. La permanencia y agudización de este fenómeno ha afectado la estabilidad del dólar, intensificado las presiones inflacionarias y creado inestabilidad en la economía internacional. El origen de este déficit se encuentra en una serie de factores entre los que destaca el aumento vertiginoso de los precios del petróleo, con el creciente aumento de los costos de las importaciones de este producto, el bajo crecimiento de la inversión privada, el aumento de reglamentaciones a las exportaciones, el escaso interés en la actividad exportadora y la recuperación de la dinamidad y competitividad de las exportaciones de otros países industrializados particularmente Japón y Alemania Federal. Así, al ocurrir el aumento de los precios del petróleo en 1973, aparte de los países de la OPEP que gozaron de amplios superávits en sus balanzas comerciales, y de Japón y Alemania que lograron mantener pequeños márgenes superavitorios, el resto de los países obtuvo amplios déficits en sus balanzas comerciales. En 1974 los Estados Unidos incurrieron ya en un déficit de más de 2400 millones de dólares, mientras que Japón obtenía un pequeño superávit y Alemania un enorme superávit de 23,000 millones de dólares. En 1978, sin embargo, la brecha se había ampliado al grado de que los Estados Unidos experimentaron un déficit global de 28,000 millones de dólares mientras que Japón y Alemania experimentaron superávits calculados en 24,000 millones de dólares cada uno.

Si bien es cierto que la balanza comercial significa una medida parcial de las transacciones internacionales de un país y por tanto no resulta una medida precisa del estado de una economía nacional, también lo es que a nivel político es el más importante indicador del desempeño del comercio internacional por una razón primordial, a saber, un exceso de importaciones sobre exportaciones, generalmente es asociado con la reducción de empleo o la pérdida de nuevos empleos a través del crecimiento económico que dicho déficit desalienta. Así es posible notar cómo el argumento de la pérdida de empleos ha jugado un rol esencial en la determinación de la política comercial norteamericana hacia sus aliados como Japón y Alemania o respecto de los países en desarrollo como México 3/.

En efecto, a través de 1978 un año en que el déficit comercial bilateral de Estados Unidos con Japón se incrementó de mil a 12 mil millones de dólares y con Alemania aumentó 1 a 3 mil millones de dólares encontramos cómo al interior del Congreso Norteamericano estas estadísticas sirvieron de fundamento a un buen número de congresistas representantes de los intereses de la industria y del sector obrero norteamericano para demandar una nueva política comercial que impidiera que ciertos países, en particular Japón, siguiera obteniendo ventajas de los Estados Unidos a través de la exportación agresiva de productos al vasto y abierto mercado norteamericano, mientras que sus propios mercados permanecían cerra-

dos para los productos norteamericanos 4/.

Asimismo, es posible encontrar cómo la respuesta a esta tendencia de la balanza comercial por un número creciente de grupos y lobbis organizados ha sido el señalamiento de las ventajas desleales que los gobiernos extranjeros proporcionan a sus industrias. Menciones concretas de este tipo de ventajas incluían la creciente incidencia de los gobiernos extranjeros en la propiedad de empresas, una mayor y más frecuente ayuda gubernamental en el exterior a cierto tipo de industrias, la extensión de créditos a la exportación a una tasa más favorable que la existente dentro de los Estados Unidos y el uso creciente de subsidios a las exportaciones. Al mismo tiempo, se señalaba cómo el gobierno norteamericano imponía un mayor número de obstáculos a la exportación derivados de gravosos reglamentos-antitrust, derechos humanos, ecológicos etc.

Estas demandas han encontrado eco al interior del gobierno y del Congreso norteamericanos, de modo tal que es posible hablar de que se ha formado un nuevo equilibrio político, en el cual las industrias y sectores afectados por la competencia del exterior han logrado conformar un nuevo consenso en torno a las funciones del comercio exterior. Básicamente, éste consenso reconoce el tradicional apoyo norteamericano al libre comercio pero enfatiza la necesidad de nuevas reglas que conformen un comercio sujeto a pautas de lealtad. "Comercio libre pero justo" es el slogan con el que se resume este nuevo equilibrio político.

A nivel económico el significado de esta nueva posición es la adopción de una política general de liberalización comercial, la cual significa para los Estados Unidos la apertura de un amplio mercado para sus exportaciones y la imposición de nuevas reglas del juego que eviten que las exportaciones del exterior dañen a las industrias norteamericanas menos competitivas. En otras palabras, es posible notar un nuevo equilibrio entre el libre comercio y el proteccionismo.

Por ello, la participación de Estados Unidos en la Ronda Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales tuvo como propósitos fundamentales que tanto los acuerdos bilaterales como los multilaterales permitieran por un lado, ampliar el mercado para las exportaciones estadounidenses a través de la reducción de aranceles y por el otro, asegurar que los restantes países se sujetaran a pautas de lealtad en el comercio, esto es, que suprimieran el uso de políticas que supuestamente conceden ventajas desleales a sus exportaciones en detrimento de industrias y sectores internos de Estados Unidos que además de ser muy sensibles a las importaciones competitivas, absorben un monto de empleo muy importante.

Pues bien, en nuestra opinión es dentro de esta perspectiva global que debe ubicarse la política norteamericana hacia los países del Tercer Mundo en general y México en particular. La adhe-

sión de los países en desarrollo a los acuerdos logrados en la Ronda Tokio del GATT significaba para los Estados Unidos, la apertura de un amplio mercado en condiciones ventajosas, al tiempo que representaba una garantía de que las exportaciones industriales de esos países se sujetaran a reglas de juego que evitaran el daño a industrias muy sensibles a las exportaciones que como las de los países en vías de desarrollo usan intensivamente la mano de obra.

De este modo, la Ley de Comercio de 1974 y la de Acuerdos Comerciales de 1979 que incorporan los acuerdos logrados en la Ronda Tokio, establecen dos principios fundamentales la reciprocidad y la graduación. Con arreglo al primero, las naciones que no estén dispuestas a hacer concesiones comerciales consideradas "recíprocas" serán excluidas de los beneficios comerciales que estén recibiendo otras naciones, en tanto que el segundo supone que los países en desarrollo deben adquirir las mismas responsabilidades que los desarrollados en la medida en que avancen sus economías 5/.

¿Cómo se ha expresado este nuevo equilibrio político en el marco institucional regulatorio del comercio internacional al interior de los Estados Unidos y cuál ha sido su impacto sobre el comercio internacional y el bilateral México-Norteamericano?

Como ya se ha mencionado, el nuevo consenso enfatiza la necesidad de continuar manteniendo una política general de apoyo al libre comercio, pero ha insistido en la actualización y perfeccionamiento de una serie de leyes dirigidas a proporcionar medidas de alivio en contra de importaciones y de proteger a las industrias norteamericanas en contra de prácticas desleales en el comercio. Estas leyes como la de antidumping, subsidios o impuestos compensatorios, han estado en vigor desde hace mucho tiempo. Sin embargo, su infrecuente utilización en la década de los cincuenta y la mayor parte de los sesenta resultaba de dos hechos centrales: primero, que los Estados Unidos gozaran en este periodo de balanzas comerciales favorables y que las principales industrias norteamericanas se vieron sujetas a escasa presión por parte de importaciones provenientes de otros países. El segundo hecho tiene que ver con un aspecto técnico-jurídico a saber: que dichas leyes imponían restricciones importantes para que se las invocara.

A manera de ejemplo, cabe recordar las condiciones establecidas por estas leyes para conceder alivio a las industrias sujetas a presión por parte de importaciones del exterior. En el caso de una petición de alivio en el periodo bajo discusión, el peticionario debía probar claramente que estaba sufriendo un perjuicio serio cuya causa principal (major cause) fuera un incremento de las importaciones. Asimismo debía probar que el incremento en las importaciones se derivaba de concesiones arancelarias otorgadas por los Estados Unidos al país importador 6/.

Por otra parte, aún cuando el peticionario probara la procedencia de su acción ante la Comisión Arancelaria, el Presidente goza

ba de discrecionalidad para conceder las medidas de alivio; es decir, no estaba obligado a acatar una resolución favorable de la Comisión.

Sin embargo, para fines de la década de los sesenta, a medida que la balanza comercial comenzó a deteriorarse y las demandas de protección y alivio empezaron a incrementarse, el Ejecutivo Norteamericano presentó diversas iniciativas destinadas a asegurar; a) un recurso más expedito y seguro a las medidas de alivio en contra de las importaciones y b) una mayor protección en contra de las denominadas prácticas desleales en el comercio. A su vez el Congreso norteamericano aprovechó las propuestas del Ejecutivo para expandirse aún más a este terreno en la Ley de Comercio de 1974.

A manera de ilustración, conviene mencionarcómo en la determinación acerca de la procedencia de las medidas de alivio en contra de importaciones, a la Comisión Arancelaria se le impuso ya no considerar si las importaciones constituían la causa mayor del perjuicio sufrido por la industria, sino meramente si éstas eran la causa sustancial (substantial cause) del perjuicio, la cual se describió como una causa importante y no menor que cualesquiera otra causa. Asimismo, el vínculo que debía existir entre el incremento de las importaciones y su derivación de concesiones arancelarias concedidas por los E.U. se suprimió.

Otras enmiendas importantes a las leyes sobre el comercio desleal fueron: la concesión de recursos de apelación respecto de fallos negativos en este tipo de investigación; la imposición al Departamento del Tesoro de no tomar en cuenta las ventas por debajo del costo de producción en el mercado nacional en la evaluación de si una industria extranjera cometía dumping o no en los Estados Unidos, con lo cual se facilitó el probar la existencia del dumping y teóricamente se posibilitó el que el dumping se tipificara aun en el caso de que los precios de exportación excedieran los precios del mercado nacional 7/. Asimismo, se impusieron plazos más cortos para la realización de investigaciones antidumping y relativas a subsidios e impuestos compensatorios y una nueva sección se añadió a la ley de 1974 en la cual se autoriza al Presidente a tomar medidas punitivas en contra de las importaciones provenientes de países que tomen medidas "desleales" en contra de las exportaciones norteamericanas.

Estas enmiendas a las leyes sobre el comercio desleal han tenido un claro efecto en cuanto al porcentaje de utilización de las mismas. En efecto, según un estudio de la Oficina de Análisis Económico del Servicio de Aduanas de Estados Unidos, el número de acciones derivadas de esta legislación se incremento notablemente conforme avanzó la década de los setenta, lo cual no acalló las demandas de los grupos propugnadores de mayores protecciones. Estos continuaron arremetiendo duramente en contra de la administración de las leyes relativas al comercio desleal por parte del De-

partamento del Tesoro, logrando imponer a través de sus representantes en el Congreso nuevas enmiendas a las leyes antidumping y de impuestos compensatorios destinadas a reducir la discrecionalidad administrativa en su aplicación.

¿Como deben interpretarse estas reformas a las leyes sobre el comercio desleal y que impactos han tenido sobre el comercio bilateral México-Norteamericano?

Una primera gran línea de investigación que puede proponerse aquí es la identificación de los impactos que en el proceso de toma de decisiones en política comercial han tenido los ajustes y transformaciones impuestos a las leyes del comercio internacional norteamericanas en la pasada década que se derivan de las pugnas entre los defensores del libre comercio y los propugnadores de un creciente proteccionismo.

Este tema reviste una trascendental importancia para México en virtud de que un número creciente de exportaciones mexicanas se han visto amenazadas o sujetas a restricciones discriminatorias derivadas de la aplicación de la nueva legislación norteamericana relativa al denominado "comercio desleal" (unfair trade laws). Si bien es cierto que hasta ahora el flujo de comercio afectado por esta legislación ha significado una pequeña fracción del volumen global, en México, tanto al nivel gubernamental como en el sector privado, prevalece una gran preocupación no sólo de que la aplicación de esta legislación está afectando el comercio en el corto plazo sino de que constituya una nueva y más sofisticada barrera no-arancelaria al comercio 8/.

Antes de pasar a discutir los fundamentos de estas preocupaciones conviene destacar que las enmiendas relativas al alivio en contra de las importaciones y de las prácticas desleales al comercio conforman una pequeña parte de las leyes de comercio de 1974 y la de acuerdos comerciales de 1979. Estas dos leyes además constituyeron, la primera, la base de la autorización al Ejecutivo para participar en las NCM de GATT y la segunda, implementó los códigos y demás acuerdos logrados por Estados Unidos en las NCM.

La consideración de la vinculación existente entre las nuevas enmiendas a las leyes sobre el comercio desleal y la NCM del GATT, es de central importancia para la caracterización que se haga del impacto de estas leyes sobre el comercio internacional en general, y el bilateral en particular, así como sobre los mecanismos de adopción de decisiones en materia de comercio internacional.

En efecto, una revisión minuciosa de la literatura especializada sobre el tema, escrita al tiempo en que estas enmiendas se implantaron, revela que los especialistas y expertos en la materia se hallaban divididos en cuanto a la interpretación que debía hacerse de la nueva legislación sobre el comercio desleal y sus posibles impactos sobre el comercio internacional. La división se

centraba alrededor de dos grandes corrientes o posiciones.

De este modo, una primera corriente caracteriza a la legislación relativa al comercio desleal como instrumento legítimo de protección a las industrias norteamericanas en contra de prácticas desleales en el comercio. Si estas leyes han sufrido diversas enmiendas, esto se ha debido a que no estaban cumpliendo adecuadamente su cometido en el pasado y el que se busque una aplicación más efectiva resulta de la necesidad de adecuarlas a las nuevas normas acordadas en las NCM del GATT; es decir, de la necesidad de asegurar una política comercial liberal a nivel internacional. Estas leyes conceden amplios derechos a los productores y países extranjeros, tales como recursos de apelación en contra de decisiones que los afecten; plazos más cortos para el dictamen de resoluciones lo cual resulta en su beneficio al producir el rechazo de acciones frívolas o insuficientemente fundadas. En suma, la legislación sobre el comercio desleal es un aspecto del modus operandi en los Estados Unidos y de ningún modo resulta un instrumento de intereses proteccionistas.

Una segunda corriente sin embargo, la cual el autor de este artículo se inclina a favorecer, propone que la legislación relativa a las medidas de alivio contra importaciones y prácticas desleales en el comercio han sido enmendadas en formas que facilitan su uso como instrumento proteccionista. El argumento principal es que esta legislación ha diluido y disminuido los términos para conceder alivio contra las importaciones y expandido las definiciones de dumping y de comercio desleal general. Las enmiendas introducidas en la Ley Comercial de 1974, particularmente la sección 301, que provee nuevas bases legales para imponer restricciones al comercio, y los cambios en el procedimiento introducidos en las leyes anti-dumping y de impuestos compensatorios incluidas en la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, pueden entenderse como medidas orientadas a promover un proteccionismo en el comercio. Lo incierto de las tipificaciones introducidas en estas leyes, particularmente la tipificación de dumping opera para prevenir la competencia. Dado que los importadores extranjeros no tienen manera de predecir que tipo de precios o prácticas serán calificadas de desleales, la competencia en los precios es inhibida.

Ante la incertidumbre, los enfrentamientos se transforman en estrategias de desgaste a largo plazo y los obstáculos diáfanos al comercio en procesos sutiles y oscuros de acoso, lo que en otras palabras podría llamarse "hostigamiento". El "hostigamiento" al aplicarse al campo comercial se traduce en perjuicio de un normal desenvolvimiento del comercio, amenazando al mismo tiempo las perspectivas de un desarrollo económico dinamizado por aquél.

En relación a la supuesta adecuación de estas leyes a los acuerdos tenidos en las NCM del GATT, esta corriente propone que el hecho de que los Códigos Internacionales del GATT como el de subsidios no hayan sido considerados un tipo de tratado interna-

cional susceptible de implementación automática (self-executing treaties) al interior de los Estados Unidos sino que requieren de legislación interna para entrar en vigor, permitió que los sectores e industrias interesadas en una mayor protección impusieran por medio de sus representantes en el Congreso una serie de medidas y enmiendas que facilitan el hostigamiento al que hicimos referencia en el párrafo anterior.

Ante estas dos posibles interpretaciones, la investigación que proponemos debería procurar establecer el sentido que debe atribuirse al nuevo marco regulatorio, derivándolo de la aplicación e interpretación que han tenido estas nuevas normas a lo largo de los últimos cuatro años. A través de la consulta de la literatura pertinente, documentos del congreso, diario oficial (Federal Register) interpretaciones por parte de jurisperitos, así como de entrevistas con funcionarios y expertos en la materia, podría establecerse si se ha formado un consenso sobre el propósito e impacto de la nueva legislación sobre el comercio internacional y el bilateral. A nivel menos agregado debe dilucidarse si existen nociones claras sobre conceptos claves como son los subsidios, derechos antidumping, daño a industrias privadas, etc. En particular, deberá determinarse si se ha superado la gran divergencia en puntos de vista que sobre esta materia se dió entre los Estados Unidos y los restantes países de la OECD por un lado y entre éstos y los países en desarrollo, incluido México por el otro. Debe recordarse que una importante consecuencia de la diferencia en puntos de vista fue la imposibilidad de alcanzar una lista definitiva de políticas gubernamentales consideradas violatorias del Código de Subsidios del GATT. Adicionalmente, debería identificarse el impacto de los acuerdos bilaterales referentes a subsidios, alcanzados por Estados Unidos con países del mismo desarrollo relativo que México, como Brasil y Colombia. ¿Han, estos acuerdos, facilitado el dinamismo del comercio entre estos países o no?

Las implicaciones que tendría la dilucidación de esta temática reviste gran trascendencia para el tipo de negociación que deberá diseñar México en el futuro próximo. En efecto, un examen de las negociaciones entabladas hasta la fecha revela que las autoridades mexicanas encargadas de la negociación han partido de la premisa de que es necesario obtener un acuerdo con Estados Unidos que permita obtener la denominada "prueba del daño" con la cual las exportaciones mexicanas no podrían ser sujetas a medidas restrictivas a menos que se demostrara fehacientemente que se estaba ocasionando algún "daño" a alguna industria del interior de Estados Unidos. En el presente, con arreglo a la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, aquel país que no sea signatario del código de subsidios o que no hubiera llegado a un arreglo con Estados Unidos, no podrá contar con el beneficio de la prueba del daño por lo que se hace acreedor a la aplicación automática de los denominados impuestos compensatorios o derechos antidumping. El contar con este beneficio de la prueba del daño, por consiguiente, hace suponer a las autoridades mexicanas que se resolvería el que a las

exportaciones se les esté sujetando automáticamente a estas restricciones. Sin embargo, la obtención de este arreglo supondrá el que el gobierno de México haga concesiones difíciles de admitir. En las negociaciones establecidas hasta la fecha, en 1981 y 1982, la posición norteamericana ha sido la de condicionar el otorgamiento de la prueba del daño a que: a) el gobierno mexicano suprima uno de los pilares del sistema de fomento a las exportaciones mexicanas los CEDIS y que se comprometa a no establecer uno similar en el futuro, b) el gobierno mexicano notifique de antemano al gobierno norteamericano de cualquier modificación que se busque implementar en el sistema de fomento a exportaciones en el futuro.

Asimismo, el gobierno norteamericano ha intentado asimilar a la categoría de prácticas desleales en el comercio diversos instrumentos de política económica como son los denominados "requisitos de exportación" impuestos por el gobierno mexicano en industrias como la automotriz, petroquímica y la de computadoras, o los sistemas de restricciones recientes como son la reinstalación de los permisos previos de importaciones, o los presupuestos de divisas por sectores, etc.

Estas exigencias de alto costo para la soberanía económica del país, según algunos observadores interesados, podría resultar incluso en buen pago si el gobierno mexicano lograra obtener un acuerdo que aminorara los efectos perniciosos que su ausencia ha provocado en el comercio bilateral. En este sentido la prueba del daño se vislumbra como la panacea que suprimiría la incertidumbre y los enfrentamientos que amenazan el normal desenvolvimiento del comercio.

Sin embargo, si la investigación revelara que la segunda interpretación que hemos propuesto es la forma correcta en que deben caracterizarse las nuevas reformas y leyes sobre el comercio desleal, es obvio que la estrategia de negociación deberá ser distinta. Si se prueba que la correcta caracterización que debe dársele a la nueva legislación sobre el comercio desleal es aquella que la contempla como un nuevo y más sofisticado tipo de proteccionismo, entonces el gobierno mexicano debería contemplar nuevas y más imaginativas estrategias de negociación, una de las cuales podría resultar el proceder a una nueva evaluación acerca de la posibilidad de ingresar al GATT o a alguno de sus códigos o incluso de reajustar unilateralmente alguna de las políticas que mayor fricción ocasionan con los Estados Unidos.

En conclusión, el estudio de las relaciones entre México y Estados Unidos, si bien ha avanzado en cuanto a profundidad y sofisticación, requiere del diseño de investigaciones dirigidas a formular marcos de análisis que faciliten las acciones que toma el gobierno mexicano frente a Estados Unidos. Este tipo de investigaciones podrían pensarse en diversos ámbitos de la relación bilateral, diseñándose con miras a identificar los principios y pautas, así como los actores predominantes que los condicionan. La

investigación que hemos propuesto, por ejemplo, nos permitiría lograr varios objetivos. Ante la insistencia norteamericana por negociar un acuerdo comercial, el estudio propuesto nos facilitaría: a) elaborar un marco de referencia que posibilite la formulación de una estrategia de negociación por parte de México; b) evaluar los mecanismos de cooperación y negociación ya existentes, sugiriendo nuevas alternativas; c) ubicar la relación comercial de México y Estados Unidos en el contexto internacional; d) profundizar en el conocimiento legal e institucional de Estados Unidos y e) contribuir a la capacitación de especialistas mexicanos en asuntos bilaterales.

Notas

- 1/ A este respecto puede consultarse Hernández Cervantes, Héctor "Principales problemas comerciales México-Estados Unidos" ponencia presentada ante la Comisión de Asuntos Internacionales del PRI el 25 de octubre de 1982 mimeo. Al momento de escribir esta ponencia, su autor era Subsecretario de Comercio Exterior. También puede consultarse: Del Mateo, Fernando (et al) "International Restrictions to Mexican Foreign trade", febrero de 1983. Mimeo. Citado en: CIDE, Departamento de Política Internacional: Carta de Política Exterior Mexicana Año III, Núm. 1. Enero-Febrero 1983, o las declaraciones del Embajador de los Estados Unidos en México John Gavin reproducidas en Excelsior. 10 de julio de 1983, o del Senador Hugo B. Margain en el mismo periódico en la misma fecha, ó del Sr. Ernesto Rubio del Cueto en Excelsior 12 de julio de 1983.
- 2/ Al respecto pueden consultarse del Mateo, Fernando "International... op. cit." y Hernández Cervantes, Héctor, "Principales... Op. cit." y Vega C. Gustavo, "El Neoproteccionismo Norteamericano y las Exportaciones Mexicanas" en Meyer, Lorenzo (ed) México y los Estados Unidos 1982, México, El Colegio de México, 1983.
- 3/ A este respecto puede consultarse U.S. General Accounting office "United States-Japan trade: Issues and Problems" sept. 21, 1979 p.6.
- 4/ A este respecto puede consultarse U.S. House of Representatives Committee of Foreign Affairs "Congress and Foreign Policy 1979" U.S. Government printing office Washington 1980 pp. 125-148.
- 5/ A este respecto, se puede consultar Vernon, Raymond "El Comercio y la Inversión en las Relaciones México-Norteamericanas" en C. Tello y C. Reynolds Las Relaciones México-Estados Unidos México, FCE 1981 pp.153-169.
- 6/ Por major cause se entendía una causa de mayor importancia

que cualquiera otra.

7/ Al respecto puede consultarse G. vega. "El Neoproteccionismo" Op. cit.

8/ Véase los trabajos citados en Supra nota 1

PROCESOS UNICOS O PROCESOS GENERALIZADOS EN LA TOMA DE DECISIONES
EN WASHINGTON: DOS CASOS DE ESTUDIO

Gustavo del Castillo Vera *

Los objetivos del estudio de la toma de decisiones, se centran en el esfuerzo de entender aquellas estructuras de poder que influyen en la determinación de un proceso y cómo éstos difieren entre sí. El entendimiento de estas estructuras permite aclarar si cada contexto imprime características únicas o particulares a cada decisión, o si existen parámetros comunes que llegan a influir sobre los diferentes procesos de tal manera, que la particularidad se pierde y se puede entonces generalizar de un caso a otro.

En otras palabras, se dá por supuesto que existe, en todo proceso de toma de decisiones, una estructura de dominación que influye, no sólo sobre la organización institucional donde se dá este proceso, sino también sobre los actores individuales o colectivos que participan en el proceso. Esta estructura de dominación puede rebasar límites nacionales o límites institucionales. Entonces creo yo que el proceso de toma de decisiones debe conceptualizarse como algo que ocurre en un medio dinámico donde puede haber una participación de actores múltiples, ya sea en ocasiones singulares o a través del tiempo; ésto cambia los parámetros institucionales, organizativos, ideológicos, y finalmente políticos donde se toman las decisiones. Propongo que esta conceptualización no solamente es válida analíticamente, sino que la dinámica a la que me refiero es una variable siempre presente en las estrategias de negociación de los mismos actores.

Es dentro de este contexto que quisiera resumir el análisis de dos procesos de toma de decisiones en Washington. El primero trata sobre la aceptación por los Estados Unidos de un Sistema Generalizado de Preferencias enmarcado dentro de la Ley de Comercio Exterior de 1974. El segundo trata sobre la decisión norteamericana de vender granos a México en 1980, dadas las condiciones difíciles de la agricultura mexicana en aquellos tiempos.

Como las decisiones políticas forman un proceso, debo hacer én

* Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México, A. C.

fasis en la periodicidad del proceso o de la actividad, esto es, que para efectos analíticos se deben reconocer etapas que en su conjunto llegan a determinar el contenido de una decisión.

En este momento quisiera adelantar algunas de mis conclusiones para que estas sirvan de hilo conductor del análisis. Específicamente, quisiera proponer algunos parámetros que rigen el comportamiento de actores individuales involucrados en la toma de decisiones.

A la misma vez, quisiera decir que los parámetros que definiré en adelante, no se hacen operativos en aquellos casos donde la intervención del presidente o de sus asesores más cercanos es alta. Estoy pensando en aquellos casos extremos como lo fueron la confrontación Americana-Soviética de 1962 por la instalación de cohetes ofensivos en Cuba, o a la decisión del presidente Lyndon Johnson de mandar tropas a Vietnam después de la resolución del Golfo de Tonkin. Pienso que estos casos sí ameritan un tratamiento especial por la razón mencionada anteriormente, la participación directa del ejecutivo representado por el presidente, y porque en casos similares parece establecerse un consenso entre los asesores de la Casa Blanca que la seguridad inmediata de los Estados Unidos está en peligro.

Ninguno de los dos casos que analizaré cae dentro de esta categoría especial, por lo que quiero dejar implícito que durante la adopción del SGP y la venta de granos a México en 1980, no hubo participación de la Casa Blanca o del mismo presidente.

De manera general, el proceso de toma de decisiones se puede dividir en tres etapas. Durante la primera etapa de discusión sobre algún tema que llevará a una decisión, se hace el intento de restringir el número, tanto de actores institucionales como de actores dentro de una misma institución. Los primeros actores involucrados en el proceso intentan, en esta primera etapa, definir cuales serán los campos de acción que delimitarán la participación de nuevos actores. Esta etapa se caracteriza por lo que se podría llamar la "centralización" del proceso de toma de decisiones. Más adelante se verá porqué esta etapa es necesaria.

Una segunda etapa comienza cuando el grupo original de actores se ve forzado a abrir el campo de participación a nuevos actores, ya sean de naturaleza institucional o individual. Esta apertura en las decisiones se da por tres razones fundamentales que son.

1. Por procedimientos formales que dictaminan la participación de actores institucionales adicionales.
2. Por las presiones que ejercen otros actores para ser incluidos en el proceso de toma de decisiones.
3. Finalmente por decisión de los primeros actores involucrados para no ser los únicos responsables de una decisión. En pocas palabras, esta estrategia intenta minimizar los posi-

bles costos por una decisión errónea.

En general, esta segunda etapa puede caracterizarse por una "competencia interburocrática".

Durante una etapa final se vuelve a dar una recentralización de las decisiones en el grupo originario (o por cualquier grupo que haya sustituido al primero en su lucha por la hegemonía), si es que no ha habido pérdidas mayores en la forma que se haya planteado una decisión y en la evaluación que los grupos hayan hecho de los posibles impactos que una decisión pueda tener dentro de varias dimensiones.

En primera instancia se intentará mantener la integridad o cohesión del grupo de decisiones inicial. Relacionado a esto, se tratará que la organización o burocracia donde se está tomando una decisión no sufra pérdidas en su estatus o en los recursos que maneja la institución.

En segundo término, el grupo o aparato burocrático donde se está fraguando una decisión, tratará que cualquier decisión que se tome no afecte de manera negativa a su clientela más inmediata.

En tercer término, la decisión siempre estará definida en términos que parezcan beneficiar el llamado interés nacional tal como esté definido en ese tiempo.

Durante estas tres etapas que se han definido, por lo general siempre se dá la participación de un agente clave (de un patrón), con credenciales irreprochables y con un estatus político elevado que le permite manejarse fácilmente sin grandes objeciones entre los actores de la rama ejecutiva y los del poder legislativo. Estos hombres, un tanto "milagrosos", por lo general tienen una larga trayectoria política en Washington, (no siempre en el sector público, sino más bien transfiriéndose del sector privado al sector público dependiendo de la suerte de los partidos políticos), que los legitima ante los ojos de los que tienen que aceptar una decisión.

Dentro de estas líneas generales, veamos entonces como se dá el proceso de toma de decisiones en Washington con respecto al Sistema Generalizado de Preferencias. El SGP fue discutido dentro del Departamento de Estado de 1964 a 1974 por un grupo de trabajo encabezado por un agente clave con conexión directa al presidente Lyndon Johnson; la importancia de este agente fue tal, que éste no le comunicó al presidente las actividades del grupo de trabajo sino hasta después de tres años, en 1967 cuando se le presentó a Johnson un documento inicial que éste adoptó y al mismo tiempo propone un SGP único para la América Latina en la reunión de Punta del Este, Uruguay. La interpretación que el presidente Johnson le dió a las proposiciones del grupo de trabajo, eran contrarias a las del documento inicial y fueron inmediatamente criti

cadás a nivel oficial en Washington y por el Dr. Raúl Prebisch, quién las rechazó de inmediato viendo en ellas una forma más de dependencia de América Latina con respecto a los Estados Unidos.

Para 1968 el presidente Lyndon Johnson comienza a desaparecer del escenario político estadounidense gracias a la imprudencia del senador Eugene McCarthy y de sus huestes populistas, quienes lograron derrotar al presidente en la primaria electoral del estado de Maine. Desafortunadamente, las preocupaciones por la continuación de la guerra en Vietnam hacen que temas como el SGP se vuelvan secundarios.

Así, los años de 1968 a 1971 son años en que se hace poco con respecto al SGP. A partir de 1972 comienza un nuevo periodo de trabajo intenso sobre materia de comercio exterior, y donde la temática de un Sistema Generalizado de Preferencias queda enmarcada como un tema secundario dentro de las discusiones más amplias de la reestructuración del comercio mundial que dan base a la Ronda de Tokyo.

Es en este periodo que el SGP se discute dentro del contexto del sistema interdepartamental, donde no solamente participan aquellos que habían desarrollado el contenido original del SGP dentro del Departamento de Estado, sino que su creación la ven diluida y modificada por la participación de actores de la Oficina del Representante Oficial para Negociaciones, del Departamento del Tesoro y representantes del Departamento de Comercio. Al final de esta etapa de competencia interburocrática, el SGP no afectaba ya a ningún interés de importancia en Washington, por ejemplo, muchos de los productos textiles de exportación de los países menos desarrollados no lograron ser incluidos en las listas del Sistema Generalizado de Preferencias.

La tercera etapa comienza cuando el SGP es incorporado a la proposición de ley (H.R.6767 y 10710), conocida como la Ley de Comercio Exterior de 1974. Durante 1973 y 1974 los participantes del sistema interdepartamental, se ven ante la tarea de convencer a los diputados del Comité de Medios y Arbitrios (Ways and Means) de la Cámara de Diputados, de que el SGP era una medida de política exterior necesaria dentro de un mundo cambiante, (se temía la creación de bloques de países favoreciéndose en términos de su comercio exterior), que beneficiaría tanto a los Estados Unidos como a los países menos desarrollados. Esta tarea se lleva a cabo a puertas cerradas, liderada por el embajador Bill Pearce de la Oficina del Representante Especial para Negociaciones, y con la participación de asesores del sistema interdepartamental que no tenía derecho de voz ante el Comité de Medios y Arbitrios.

Tan gloriosa y efectiva fue la participación del embajador Pearce que, en su última comparecencia ante este comité, los mismos diputados le brindaron una ovación de pie, evento inusitado en Washington.

El triunfo del Sistema Generalizado de Preferencias, si así se le puede llamar, se debe no a los doce años de planificación dentro del Departamento de Estado, sino a la capacidad política de un pequeño grupo, con Pearce como líder, de aliarse con un grupo de diputados (casi todos ellos miembros del Comité de Medios y Arbitrios), quienes en su percepción reformista veían al SGP como un mecanismo de desarrollo para los países menos desarrollados. Además, su expertise sobre la temática del desarrollo y el rol de comercio exterior, impresionó tanto a diputados como senadores del Comité de Finanzas del Senado.

Lo que se nota en esta última etapa, es la recentralización de funciones en un pequeño equipo que será al que se le dé mérito por la planificación y operacionalización del SGP. Esta recentralización era necesaria para tener un argumento efectivo ante el Congreso, y como se mencionó anteriormente, para que hubiera un grupo reconocido que cobrara estatus y mérito en el sistema político de Washington (en este caso el estatus era también de importancia internacional porque los participantes del grupo eran parte de la misión norteamericana en la Ronda de Tokyo). En este proceso largo de diez años, se da una reestructuración del poder en materia de comercio exterior; el actor que llega a dominar este campo, es la Oficina del Representante Especial para Negociaciones, quedando supeditado el Departamento de Estado, quien tradicionalmente había tenido control de esta área.

Al contrario de la ideología pluralista, el sistema interdepartamental no descentraliza el poder, sino solamente redistribuye las funciones. En este caso, la descentralización de funciones sirve para que las clientelas políticas, propias de cada burocracia, logren actuar frente a ellas y no se logre un frente común -clientelas/burocracia- que pueda llegar a derrotar la toma de una decisión como la de operacionalizar el Sistema Generalizado de Preferencias.

Este proceso extenso donde se fragua el SGP, cubre una de las décadas más difíciles en la época reciente de los Estados Unidos. Por el contrario, la decisión de vender cerca de 10 millones de toneladas de granos a México en 1980, se da en un periodo de efervecencia económica y del optimismo de un futuro seguro. Esta es la época del Camelot Mexicano donde la planificación haría felices a todos los mexicanos; México produjo el Plan Global de Desarrollo y dentro de éste, se encontraba el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), encargado de planificar el desarrollo agropecuario de México. Desafortunadamente, y entre muchas otras cosas, en el año de 1979 se da una terrible sequía en México que hace necesaria la importación de granos en grandes cantidades. México en esta ocasión, se vuelve hacia los Estados Unidos al igual que lo había hecho en otras ocasiones.

A diferencia del proceso relacionado con el SGP, la decisión de vender granos a México es incomparablemente rápida; aquí las

etapas mencionadas anteriormente se comprimen, y por lo tanto sus parámetros no quedan tan claramente definidos. Pero siendo una decisión de importancia en el ramo de la política exterior, existen suficientes paralelismos (al igual que suficientes diferencias), entre los sucesos de 1979-1980, y el proceso del SGP que un ensayo comparativo da luz para nuevos esfuerzos, tanto para ob tener estudios de casos detallados, como para comenzar la tarea difícil de definir aquellos procesos generales necesarios para la labor teórica.

La venta de granos a México temprano en 1980 está relacionada a cuatro eventos importantes.

1. A la pérdida del estatus internacional norteamericano por el ataque Irani a la embajada de Estados Unidos el 4 de Noviembre de 1979.
2. Por el cruce de tropas Soviéticas a territorio Afgano el 27 de Diciembre de 1979, y el subsecuente embargo de granos a la Unión Soviética el 7 de Enero de 1980.
3. Por la creación en Washington de la Oficina del Embajador Especial para México, a cargo de Bob Krueger.
4. Por la contienda electoral entre el presidente Carter y el senador Ted Kennedy, quienes se enfrentaban en una elección primaria el 21 de Enero de 1980, en el estado de Iowa, estado de vital importancia en la producción de granos norteamericana.

Había quedado claro que para fines de 1979 los Estados Unidos habían sufrido reversas graves en su política exterior; en un periodo de dos meses el presidente Carter veía que el cielo se le caía encima precisamente antes de las elecciones primarias del Partido Demócrata. La venta de granos a México aparecería entonces como una medida indicativa de su capacidad para manejar eventos complejos en el campo de las relaciones internacionales. Al mismo tiempo, ésto le ayudaría en su campaña electoral, ante los granjeros de Iowa quienes habían sufrido por el embargo de granos a la Unión Soviética; sólo para indicar la naturaleza del problema, se estima que el ingreso real en el campo norteamericano había caído en un 40 por ciento entre 1979 y 1980. Esta venta de granos reduciría los excedentes, en manos de granjeros (y grandes transnacionales), existentes por el embargo a Rusia.

Esta misma medida, también intentaba dar legitimidad a la Oficina del Embajador Especial para México, que intentaba operar en el medio ambiente político de Washington con el estigma de hijo ilegítimo, tanto por el mismo Departamento de Estado como por el resto de la burocracia citadina. Al parecer, Tlaloc -un dios Azteca- se había puesto de acuerdo con un presidente anglosajón, tal vez por primera vez en la historia.

Con esta combinación de personajes y hechos, la venta de granos a México era casi un hecho seguro, pero mucho iba a depender

de la efectividad de la Oficina del Embajador Especial para México.

En un primer momento de este proceso de decisiones, se excluyó al Departamento de Agricultura y sus agentes especiales del Foreign Agricultural Service (FAS). Las primeras insinuaciones de que Estados Unidos estaría dispuesto a venderle granos a México, se da directamente dentro de la Casa Blanca, cuando a insistencia del Embajador Especial, un asesor de la Casa Blanca -Lloyd Cutler- se pone en contacto con el embajador mexicano en Washington, al mismo tiempo que el Embajador Krueger habla directamente con el titular de la CONASUPO en la ciudad de México.

Un segundo momento se da cuando los negociadores de CONASUPO se ponen en contacto con los agentes del servicio exterior del Departamento de Agricultura. En estas negociaciones participan no solamente estos dos actores, sino también agentes mexicanos de Comercio Exterior, la Embajada de México en Washington y las compañías vendedoras de granos. Este procedimiento es internamente lógico y obedece a procedimientos formales y rutinarios, y no a la capacidad de decisión independiente de estos nuevos actores. En otras palabras, la decisión de vender granos a México, y la decisión mexicana de comprarlos, se había tomado a niveles superiores que el puramente institucional y donde destacaba la personalidad del Embajador Especial, y la de su grupo de trabajo en el Departamento de Estado. Otra cosa que queda clara además del alto nivel de centralización de la toma de decisiones, es la cercanía del propio Presidente de los E.U.A. a esta decisión por su amistad con Lloyd Cutler y con Bob Krueger, y su interés político en que la venta de granos le ayudara tanto al nivel internacional como en la política interna del país, específicamente en las elecciones primarias Demócratas. La centralización que se da, responde hasta cierto punto, a la rapidez con que se tiene que dar el proceso de toma de decisiones, como a la importancia política de la venta de granos.

Finalmente, quisiera plantear que la venta de granos a México, no era la solución apropiada (coyuntural) que fuera a ayudar a los Estados Unidos a recuperar sus pérdidas en el Medio Oriente; en otras palabras, la venta de granos pasaría más o menos desapercibida por la población norteamericana, cuya atención sí estaba enfocada sobre la Embajada de Irán. Por otro lado, las negociaciones con México sí concluyeron antes del 21 de Enero, fecha de las elecciones primarias en el estado de Iowa, pero típico de la administración del presidente Carter, sus asesores olvidaron dar las noticias a los granjeros del estado, perdiendo así las pocas ventajas que podrían obtener sobre el senador Kennedy.

Por otro lado, no hay duda que la Oficina del Embajador Especial para México, sí demostró su capacidad para actuar con rapidez y llevar a cabo la venta de granos a México, pero aún así, hubo poco tiempo para que ésta definiera su rol dentro de la buro-

cracia de Washington antes de ser desmantelada por el gobierno de Reagan.

En otras palabras, pocos fueron los objetivos norteamericanos que se lograron por la venta de granos a México, o sea, que la problemática multilateral rebasaba la instrumentación de un acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos.

En este sentido, la estructura de toma de decisiones falla en cómo establecer la relación entre ciertos fines y determinados instrumentos para su realización. Uno de los puntos fundamentales de nuestras pesquisas, además del reconocimiento y definición de las estructuras de toma de decisiones, debería enfocar precisamente sobre aquellas instancias donde el desfase entre las estructuras existentes y los fines que se persiguen junto con su operacionalización es grande. Este desfase lleva a malentendidos en las relaciones bilaterales, ya que la apreciación mexicana de los fines que buscan los norteamericanos; puede estar determinada por las estructuras y mecanismos que éstos utilizan para realizar ciertos fines. En segundo término, estudios sobre la naturaleza del desfase entre medios y fines en el instrumental norteamericano, debe proporcionar a los analistas mexicanos indicios sobre cuales con las estructuras norteamericanas más apropiadas para lograr algunas metas de nuestra política exterior, ya sean estas estructuras de naturaleza formal, o sean estructuras formalmente no diferenciadas.

EL CARACTER DE LA RELACION ECONOMICA MEXICO-ESTADOS UNIDOS FRENTE A LA CRISIS

Cesáreo Morales*

Introducción

La actual crisis económica de México permite ver, bajo una luz nueva, el carácter de la relación establecida entre las estructuras económicas de México y Estados Unidos. Cada una de las manifestaciones más drásticas de esta crisis, como la insolvencia financiera, la caída drástica de las importaciones mexicanas provenientes de Estados Unidos, la disminución de las exportaciones tradicionales mexicanas al país del norte, la recesión generalizada, las presiones especulativas, la situación fronteriza, la pérdida del valor del trabajo reflejada en las devaluaciones sucesivas del peso, la crisis fiscal y la inflación, constituyen un nudo problemático, en el que el aspecto estrictamente económico adquiere dimensiones sociales y políticas nuevas; desde las cuales se plantean cuestiones de gran urgencia a la relación económica entre México y Estados Unidos.

Sólo mencionaré las que me parecen más importantes: ¿cual es el carácter específico de esa relación?. Si efectivamente se encuentra más allá de la relación clásica de intercambio, ¿cuáles son los rasgos dominantes del proceso integrador que ordena el conjunto de acciones bilaterales en este campo?. ¿Cuales son los mecanismos a través de los cuales ese proceso de integración ha venido restringiendo, en forma evidente, el espacio en que el gobierno mexicano define su política económica?. ¿En que medida los desequilibrios producidos por ese proceso de integración al interior del cual, las políticas económicas de México han tenido que encontrar acomodo, están induciendo transformaciones en el Estado como relación política y en la sociedad en general?. Por último, ¿en qué grado el carácter del proceso integrador determinará la forma en que México supere la crisis económica que actualmente padece?.

* Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo.

Frente a tales problemas, este trabajo sólo propone líneas muy generales de interpretación de la relación económica entre los dos países a partir de los años cincuenta. Las hipótesis que están en juego son cuatro:

- a) La relación económica México-Estados Unidos se transforma progresivamente, durante este periodo, en un proceso de integración de las dos economías, dirigido por la dinámica internacional de la acumulación de capital y por el lugar que en ella ocupa Estados Unidos.
- b) La relación económica con Estados Unidos, asigna a México la forma de internacionalización de su economía, creando en ésta desequilibrios cada vez más graves y al mismo tiempo va restringiendo el espacio de opciones de la política económica del gobierno.
- c) El carácter de la relación económica con Estados Unidos y las políticas económicas impotentes para modificarlo, mantienen a la economía mexicana en una situación de crisis larvada que explota una primera vez en 1976 y con mayor gravedad en la crisis actual.
- d) El carácter de las relaciones económicas de México con Estados Unidos, se encuentra sobredeterminado por los cambios de las visiones estratégicas y del marco de política exterior de este país.

La última hipótesis sólo quedará apuntada. En cuanto a los otros tres principios explicativos, se proporcionan aquí algunas evidencias empíricas al analizar en una perspectiva macroeconómica, el desarrollo de la relación económica entre México y Estados Unidos de los años cincuenta a nuestros días. La periodización adoptada para este propósito coincide con los ciclos del PNB de Estados Unidos, adoptando igualmente las sugerencias de M. Aglietta y de M. Fouet 1/.

1945-1960: crecimiento inestable de Estados Unidos y avances en la industrialización de México

Durante este período, Estados Unidos pasó de una economía de guerra a una economía de paz. Sin embargo, a partir de 1950, la guerra de Corea trajo como consecuencia una remilitarización de la economía. Esta nueva economía de guerra se tradujo en un crecimiento rápido: el crecimiento del PNB real fue 8.7 por ciento en 1950, de 8.3 en 1951 y se mantuvo en 3 por ciento los dos años siguientes (ver cuadro 1). Al mismo tiempo se aceleró la inflación que, de una disminución drástica registrada en 1949, pasó a 2.1 por ciento en 1950 y a 6.6 por ciento en 1951 2/.

Para combatirlo, la "Economic Stabilization Agency", tomó varias medidas: al comenzar el año 1951 se decretó una congelación general de precios y salarios que, hacia abril, fue sustituida por controles estrictos de los salarios y una mayor flexibilidad en los precios; los impuestos sobre los ingresos de los particulal

CUADRO 1

ESTADOS UNIDOS: CAMBIOS EN EL PNB REAL DE 1950 A 1982

Año	Cambio porcentual en dólares a precio constante (1972)	Año	Cambio porcentual en dólares a precio constante (1972)	Año	Cambio porcentual en dólares a precio constante (1972)	Año	Cambio porcentual en dólares a precio constante (1972)
1950	8.7	1960	2.2	1970	-.2	1980	-.4
1951	8.3	1961	2.6	1971	3.4	1981	1.9
1952	3.7	1962	5.8	1972	5.7	1982	-1.8
1953	3.8	1963	4.0	1973	5.8		
1954	-1.2	1964	5.3	1974	-.6		
1955	6.7	1965	6.0	1975	-1.2		
1956	2.1	1966	6.0	1976	5.4		
1957	1.8	1967	2.7	1977	5.5		
1958	-.4	1968	4.6	1978	5.0		
1959	6.0	1969	2.8	1979	2.8		

259

Fuente: Department of Commerce, Economic Report of the President, 1983.

res y sobre los beneficios de las empresas aumentaron en septiembre de 1950 y en enero de 1951 se impuso un impuesto especial a los beneficios altos; al mismo tiempo, se aplicó una política monetaria estricta.

La guerra terminó en 1953 y provocó una recesión que duró más de un año, siendo negativo el crecimiento del PNB real en 1.2 por ciento. En 1955 la recesión se superó gracias a la adopción de estímulos de orden monetario y presupuestal. Sin embargo, el crecimiento disminuye desde 1957 y en 1958 aparece una nueva recesión. En 1959 hay un fuerte crecimiento debido, en parte, al repunte que siguió a la recesión del año anterior. El promedio general del crecimiento de la economía norteamericana, durante esos diez años, fue de 3.9 por ciento (ver cuadro 1).

Por su parte, la economía mexicana sigue en buena medida los vaivenes de la norteamericana (ver cuadro 2). En 1950 y 1951 crece al ritmo del 8 por ciento para adelantarse en 1952 y 1953 a la recesión norteamericana, al caer a tasas del 4 por ciento y de .2 respectivamente. Hay una recuperación entre esa fecha y 1958, con un promedio de crecimiento del 8 por ciento y una nueva caída al 3 por ciento en 1959 3/.

La sincronización de las dos economías se dá, en primer lugar, a través del intercambio comercial entre ambos países. El mismo carácter asimétrico y desigual de ese intercambio, determina la dirección que toma la industrialización del país, centrada en la sustitución de importaciones de bienes de consumo y de uso intermedio. La asignación privilegiada de recursos a estos sectores re fuerza, desde el interior de la estructura económica mexicana, la determinación asignada por el carácter del intercambio comercial con Estados Unidos. Hay una correspondencia entre la lógica interna de asignación de recursos y la influencia "externa" de ese intercambio. Esa misma correspondencia hace que, cada vez más, la influencia "externa", se internalice, constituyéndose en un elemento profundamente intrincado en la estructura económica.

La política económica de los gobiernos de esa época no sólo no parece vislumbrar los riesgos que implicaba tomar esa dirección, sino que, mediante los subsidios y el proteccionismo otorgados a los sectores anteriores cierra el camino de un desarrollo industrial sólido. Las industrias que empiezan a desarrollarse son las que dan ganancias altas y rápidas: las de la transformación, alimentos, textiles y, en menor grado, las de derivados forestales y productos químicos. En comparación con éstas, la industria de bienes de capital apenas si se desarrolla, dedicándose sobre todo, al ensamble de automóviles y de aparatos eléctricos y mecánicos 4/.

Esa estrategia económica tuvo un éxito relativo que duró hasta mediados de los años cincuenta. Si se analiza la balanza comercial global de México de la segunda mitad de los años cincuenta,

CUADRO 2

ESTADOS UNIDOS: CICLOS DEL PNB 1949-1982

<u>Durante</u>	<u>Caída</u>
1949	1953
1954	1957
1958	1959
1950	1966
1967	1969
1970	1973
1974-1975	1979
1980	1981
1982	--

Fuente: Long Term Economic Growth, 1860, 1970. U. S. Department of Commerce, p. 44 y cifras del Cuadro 1.

pueden identificarse algunos cambios que se dan en la dirección de la estrategia de industrialización aplicada. De 1955 a 1959, de las importaciones totales de México, el 18 por ciento corresponden a bienes de consumo, el 36 por ciento a bienes de uso intermedio y el 45 por ciento a bienes de capital. En ese mismo periodo, las exportaciones totales de México se integran en un 27 por ciento por bienes de consumo, 70 por ciento por bienes intermedios y 2 por ciento, por bienes de capital 5/. Disminuyeron relativamente las importaciones de bienes de consumo y aumentaron las exportaciones de éstos y de bienes intermedios, pero el aumento de la importación de materias primas industriales y de bienes de capital, creó un fuerte desequilibrio en la balanza comercial de México. Esta situación se hizo conflictiva en la balanza comercial con Estados Unidos, país del que importó durante ese periodo aproximadamente el 79 por ciento de sus importaciones totales y al que exportó aproximadamente el 67 por ciento de todas sus exportaciones. (ver cuadro 3). En 1951, el saldo negativo fue de 1,683 millones de pesos, y a partir de ese año hasta 1959, se incrementó en un promedio anual de 13 por ciento.

Otro elemento importante del proceso distorsionado de industrialización en este periodo lo constituyó la inversión extranjera directa. De 1950 a 1959, diversas empresas transnacionales, casi todas de origen norteamericano, invirtieron en México 706.3 millones de dólares. El gobierno mexicano había establecido condiciones atractivas para la inversión extranjera directa; sin embargo, desde su establecimiento, las empresas transnacionales se convirtieron en uno de los factores principales del desequilibrio de la balanza comercial. Este, sumado a los intereses en aumento de la deuda externa del sector público a partir de 1955 y a las remesas enviadas a Estados Unidos por concepto de regalías y utilidades de las empresas transnacionales, comenzó a producir un déficit crónico en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

En términos generales, puede decirse que en este periodo, fracasó el proyecto de la implantación de un capitalismo autosostenido en México.

1960-1970: el crecimiento estable de la economía norteamericana y el intento de consolidación del modelo de México.

A partir de 1960, la administración Kennedy fue consciente de las transformaciones profundas, tanto económicas, como políticas y sociales, que se habían dado los dos años anteriores. Aunque en 1960 y 1961 el crecimiento de la producción industrial fue lento, 2.2 por ciento y 0.8 por ciento respectivamente y el desempleo llega al 6 por ciento, esa administración fue lúcida en cuanto a las virtualidades de expansión de la economía norteamericana. De ahí la "Kennedy Round" y las medidas presupuestales y monetarias. Como resultado de ellas, entre 1960 y 1966 se da un crecimiento del PNB real que promedia anualmente 4.5 por ciento.

CUADRO 3

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS BALANZA COMERCIAL 1950-59

(Miles de pesos)

<u>Año</u>	<u>Importación</u>	<u>Exportación</u>	<u>Saldo</u>
1950	3,716,377	3,747,284	+ 30,907
1951	5,520,359	3,836,928	-1,683,431
1952	5,292,603	4,027,372	-1,265,231
1953	5,386,078	3,494,869	-1,891,209
1954	7,183,451	4,165,803	-3,017,648
1955	8,762,206	5,753,147	-3,009,059
1956	10,490,925	5,985,029	-4,505,896
1957	11,120,970	5,617,501	-5,503,469
1958	10,861,597	5,441,993	-5,392,754
1959	9,174,087	5,468,843	-3,705,244

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Estadística. La economía en cifras, Nacional Financiera, S.A., 1981.

La guerra del Vietnam en 1965 se dió en el momento en que el crecimiento alto comenzaba a perder su impulso. Comenzó, entonces, una fase inflacionaria. Las compras militares aumentaron y estimularon la demanda pero no lograron acelerar el crecimiento; por el contrario, aceleraron el aumento de los precios, lo que llevó a la aplicación de una política restrictiva. Así llegó la recesión de 1970.

Para México, el intento de consolidación del modelo de acumulación adoptado durante el periodo anterior, produjo desequilibrios todavía peores. A la fragilidad del desarrollo industrial se agrega ahora una disminución de la producción en el sector primario. Al mismo tiempo, en el terreno comercial hay que hacer frente a la política proteccionista de Estados Unidos. Esto puede explicar, en parte, la ligera disminución del volumen de los intercambios comerciales con ese país. En este periodo el 66 por ciento de las importaciones totales de México provienen de Estados Unidos, contra el 79 por ciento del periodo anterior. Así mismo del 67 por ciento del total de las exportaciones mexicanas enviadas a Estados Unidos durante los años cincuenta, se baja al 60 por ciento.

Esto no quiere decir que la relación comercial con Estados Unidos avanzaba hacia el equilibrio. Por el contrario, a pesar de una disminución relativa de los volúmenes del intercambio, el déficit de la balanza comercial se hizo más grave. En 1968 llegó a 6 mil 594 millones 570 pesos y a 6 mil 148 millones 204 pesos en 1969. De 1960 a 1969 el déficit alcanzó un promedio anual de 4 mil 828 millones 311 pesos (ver cuadro 4) 6/.

Junto con ese enorme desequilibrio comienzan a aparecer rasgos claros de una integración especializada de las dos economías. Las exportaciones durante ese periodo consisten fundamentalmente en productos agrícolas tropicales y de mano de obra intensiva, en algunas manufacturas tradicionales y en partes o componentes industriales de mano de obra intensiva. Las importaciones, por su lado, son granos, maquinaria y equipo y materiales industriales procesados o semiprocesados. En algunas ramas industriales comienza un proceso especializado de división del trabajo, como en la automotriz y la electrónica.

Algunas zonas de México comienzan a ser totalmente dependientes del consumo norteamericano. Sinaloa, Sonora, Baja California y regiones de Guanajuato y Michoacán, en relación a frutas y legumbres. La franja fronteriza de ambos lados, por las maquiladoras, el turismo, el comercio y la movilidad de los trabajadores se constituye en fenómeno avanzado e inédito de integración económica.

El crecimiento económico durante este periodo se mantiene alto: un crecimiento del PIB del 7.1 por ciento en promedio anual de 1960 a 1965 y de 6.9 de 1965 a 1970. Sin embargo, este creci-

CUADRO 4

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: BALANZA COMERCIAL 1960-69

(Miles de pesos)

<u>Año</u>	<u>Importación</u>	<u>Exportación</u>	<u>Saldo</u>
1960	10,688,718	5,684,600	- 5,004,118
1961	9,938,536	6,268,528	- 3,670,008
1962	9,749,670	6,905,669	- 2,844,001
1963	10,614,174	7,450,953	- 3,163,221
1964	12,779,090	7,608,976	- 5,170,114
1965	12,810,903	7,823,950	- 4,986,953
1966	12,801,562	8,098,627	- 4,702,935
1967	13,742,122	7,743,128	- 5,998,994
1968	15,435,300	8,840,730	- 6,594,570
1969	16,213,328	10,065,124	- 6,148,204

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Estadística. La economía en cifras, 1981, p. 338.

miento depende cada vez más de los factores externos. De la inversión extranjera directa que llega a 1,478 millones de dólares en 1965, para alcanzar, en 1968, una inversión acumulada total de 2,150 millones de dólares. Y el crédito externo que eleva la deuda externa: en 1959 era de 574,8 millones de dólares; en 1964 a 1,800 millones de dólares, incrementándose en cinco años en 150 por ciento; en 1970 alcanza la cifra de 4,000 millones de dólares. Un fenómeno que hay que subrayar en relación a la deuda externa es que si de 1950 a 1960 los préstamos venían mayoritariamente de los organismos financieros internacionales, de 1960 a 1970 se establecen, cada vez más, con instituciones bancarias privadas.

Durante este periodo, la posibilidad de que México lograra un crecimiento capitalista autosostenido se hizo más lejana. Las tendencias aberrantes que aparecían en la época anterior se hicieron una realidad estructural. Una industrialización frágil orientada cada vez más, en los sectores claves y de altas tasas de ganancia, por la inversión extranjera directa. La internacionalización de la economía mexicana es ya un hecho y se da, casi por entero, a través de la relación con Estados Unidos. Una internacionalización que tiene ya una fuerte caracterización transnacional, es decir, que escapa a la regulación de la política económica que produce concentración y centralización afines a la tendencia transnacionalizadora.

Por eso, la transnacionalización de la estructura económica mexicana, caracterizada por la pérdida casi total de la orientación que le podría dar la sociedad en su conjunto, se apoya en dos grandes pilares: el proceso de concentración ordenado por el modelo de acumulación adoptado y el proceso de integración económica con Estados Unidos. Ambos procesos se tocan en varios puntos y retroalimentándose recíprocamente sostienen toda la estructura económica de México: el carácter distorsionado de la planta industrial y la especialización del intercambio comercial con Estados Unidos, los desequilibrios regionales y sectoriales, los efectos desintegradores de las empresas transnacionales, las dificultades para encontrar una relación adecuada entre precios y salarios y la dependencia del financiamiento externo.

1970-1983: la recesión norteamericana y los caminos sin salida de la economía mexicana.

De 1970 a la fecha la expansión económica norteamericana ha encontrado fuertes dificultades. Se trata, por otra parte, de uno de los aspectos implicados en el relanzamiento de la acumulación capitalista a nivel mundial y que incluye una reconversión tecnológica e industrial completa y una nueva división internacional del trabajo.

Este periodo de 13 años puede subdividirse en tres subperiodos, correspondiendo a los repuntes de la economía norteamericana des-

pués de las recesiones de 1970, 1974 y 1975, y la transcurrida entre 1980 y principios de 1983 (ver cuadro 2). Durante este tiempo aparecen claros los rasgos de una crisis estructural de la expansión económica: declinación de la productividad, incremento de la inflación, pérdida de la competitividad en el mercado externo, disminución de la inversión, comportamiento especulativo del capital, oscilaciones del dólar, desintegración del sistema monetario internacional y aumento de las tendencias proteccionistas en el comercio internacional.

El 15 de agosto de 1971, Nixon anuncia una "nueva política económica" que comprende varias medidas: estímulo al crecimiento gracias a medidas presupuestales, sobretasa del 10 por ciento a todas las importaciones, medidas fiscales preferenciales a la exportación, control, por etapas, de precios y salarios. En 1974-1975, la recesión norteamericana es todavía más aguda. El PNB tiene crecimientos negativos de -.6 por ciento y de -1.2 por ciento; la producción industrial disminuye; en mayo de 1975 el desempleo alcanzó la cifra de 9.2 por ciento, lo que representaba aproximadamente 8.5 millones de trabajadores desocupados. Desde 1973 la economía norteamericana también enfrentó el aumento de los precios del petróleo y se encontró ante la unidad creciente de los países exportadores de petróleo.

En este contexto el gobierno de Echeverría se encontró con una estructura económica fuertemente transnacionalizada, en el sentido definido un poco antes, que producía desequilibrios económicos que habían llegado al punto crítico a partir del cual se convertirían en explosiones sociales. Los principales eran la gran concentración de la riqueza y la desigualdad de la distribución, la crisis fiscal, la situación en el campo y el desempleo.

Para enfrentar la transnacionalización y sus efectos críticos antes mencionados, el gobierno de Echeverría aplicó una estrategia apoyada en tres pilares: fortalecimiento económico del Estado, crecimiento alto y modificación de la planta industrial que del modelo de sustitución de importaciones pasó a una política exportadora. La estrategia permitiría la creación de empleos remuneradores en el campo y en la industria, permitiendo una mejor distribución de la riqueza y solucionando el problema de la baja de la productividad en el campo. Los recursos para financiar este proyecto vendrían de los ingresos del gobierno, de una reforma fiscal integral, de la iniciativa privada, de la inversión extranjera directa bajo regulación y de un sano endeudamiento externo.

La estrategia logró algunos de sus objetivos. La población económicamente activa en 1976 se incrementó en 18 por ciento en relación a la existente en 1970 7/. Entre 1971 y 1975 el PIB creció en promedio anual al 5 por ciento. Igualmente, aumentaron relativamente los salarios industriales en relación a los niveles mantenidos en los periodos anteriores.

Sin embargo, en los cambios estructurales contemplados inicialmente, la estrategia fracasó. La reorientación industrial no se dió. Esto se debió en parte a la resistencia de los empresarios a invertir en sectores de rendimientos más lentos, al aumento de la inversión extranjera y a las mismas políticas proteccionistas y de subsidios del gobierno. En parte, también, a la resistencia estructural presentada por la situación del comercio internacional. Aunque la relación comercial con Estados Unidos disminuyó en cuanto a su volumen, pues entre 1970 y 1976 las importaciones y exportaciones alcanzan un promedio del 62 por ciento, el déficit para México se incrementó enormemente. De 9 mil 144 millones de pesos en 1970 pasó a 26 mil 443 millones de pesos en 1975 y a 29 mil 908 millones en 1975, quedando en 24 mil 591 millones en 1976. Esto muestra que, a pesar de cierta diversificación comercial, la tendencia a la integración especializada de los intercambios entre los dos países se fortaleció (ver cuadro 5).

El otro punto en el que la estrategia aplicada de 1970 a 1976 no encontró solución fue el del financiamiento del crecimiento económico. Al no darse la reforma fiscal prevista, el endeudamiento externo y el déficit del sector público aumentaron. La deuda externa pasó de 4 mil millones de dólares en 1970 a 20 mil millones de 1976. De ella, alrededor del 60 por ciento fue contratada con bancos privados norteamericanos. Sólo en el año de 1976 se contrataron 6 mil millones de dólares para hacer frente a las necesidades más apremiantes del financiamiento. Estos factores, sumados a la situación deficitaria de la balanza comercial y a la excesiva emisión monetaria indujeron una inflación relativamente alta que, a su vez, agravaba los otros desequilibrios.

En estas condiciones se llegó a la devaluación del peso en 1976 y a la intervención del Fondo Monetario Internacional con el programa de estabilización que impuso. En estas condiciones, la transnacionalización de la economía mexicana se profundizó. Ciertamente, la situación de la economía internacional y, sobre todo, la recesión norteamericana, presentaron obstáculos insuperables a la aplicación de la estrategia. Pero, es necesario reconocer que, a ellos, se sumó la incapacidad de la política económica interna para tomar las medidas que habrían sido necesarias para hacer posible el proyecto inicial. El sector económico estatal no tuvo la capacidad necesaria para reorientar la economía; al mismo tiempo, el programa de reforma social no encontró puntos claros de articulación en el proyecto de reorientación económica.

A la distancia, la crisis de 1976 ha de ser aleccionadora, no para confirmar análisis post factum, sino para sacar lecciones acerca de los errores que no hay que repetir. La situación económica de 1976 fue tratada por la política económica aplicada entre 1977 y 1982 como un simple problema temporal de liquidez. Si el Plan Global de Desarrollo propuso, de nuevo, una reorientación económica, acompañada de cambios cualitativos en la planta industrial, lo hizo siempre bajo el presupuesto de que el problema de

CUADRO 5

MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: BALANZA COMERCIAL 1970-1976.

(Millones de pesos)

<u>Año</u>	<u>Importación</u>	<u>Exportación</u>	<u>Saldo.</u>
1970	19,569	10,425	- 9,144
1971	18,481	11,352	- 7,129
1972	22,153	16,013	- 6,140
1973	28,408	16,198	-12,210
1974	47,116	20,673	-26,443
1975	51,558	21,650	-29,908
1976	56,848	32,257	-24,591

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto. La economía mexicana en cifras, p. 339 y 343

México era sólo de financiamiento.

El petróleo apareció, así, como la tabla de salvación de México. El gobierno mexicano consideró que la crisis de 1976 era simple accidente en el camino, pero que éste llevaba buen rumbo. Ciertamente, entre 1978 y 1981, los nuevos créditos obtenidos en el exterior y los ingresos por exportaciones petroleras permitieron volver al crecimiento acelerado. Igualmente, se alcanzaron algunos de los objetivos sectoriales previamente fijados, pero, paradójicamente, el desarrollo autosostenido y autodeterminado fue en contrando mayores restricciones.

Por otra parte, hay que recordar que los tiempos de aplicación del Plan Global de Desarrollo coincidieron con los momentos más graves de la recesión norteamericana. La economía mexicana se encontró así aprisionada por una especie de tenaza. El país requería mantener un crecimiento alto para crear empleos y para esto necesitaba financiamiento. El petróleo apareció, entonces, como carta de crédito. Con él México pagaría las importaciones necesarias para un desarrollo industrial acelerado.

Se acelera, entonces, el intercambio comercial con Estados Unidos (ver cuadro 6). México se convierte en su tercer socio comercial, previendo que será el segundo en 1985. Pero, sin medidas concretas y claras para una reorientación industrial, el incremento del intercambio comercial no hace más que acelerar el proceso de integración especializada entre ambas economías. México importará bienes de capital e insumos industriales y, cada vez, más granos, que del 7 por ciento del total en 1975 pasaron a un 17 por ciento en 1980 8/. Las exportaciones de México son petróleo y gas natural, productos agrícolas y pesqueros, minerales y metales estratégicos y algunas manufacturas. Además, lo que sucede a nivel del intercambio comercial es sólo un reflejo de la integración industrial de ambas economías. Las industrias o procesos técnicos de baja competitividad en el contexto internacional, que Estados Unidos no puede simplemente abandonar al concentrar sus recursos en los sectores de alta tecnología, pasan a los países recientemente industrializados (NIC's). México entra así a una nueva etapa de la división internacional del trabajo, lo que es ya evidente en la industria automotriz y electrónica, recibiendo sólo efectos aberrantes sin ventaja alguna como contraparte.

En 1981, el saldo negativo de la balanza comercial con Estados Unidos fue de 4 mil 814 millones de dólares. Esto presionó el déficit en cuenta corriente que llegó ese mismo año a 11 mil 704 millones de dólares. Se dió así la crisis de divisas que explotó en 1982.

En esa crisis, la presión de la deuda externa fue definitiva y el aumento desmesurado de las tasas de interés, su causa principal, que del 6 por ciento en 1977 pasaron al 18.5 por ciento en 1981. Así, paradójicamente, cuando se pensó que México, con el pe

CUADRO 6

BALANZA COMERCIAL TOTAL DE MÉXICO Y CON ESTADOS UNIDOS
(millones de dólares)

Años	E X P O R T A C I O N E S			I M P O R T A C I O N E S			S A L D O.		
	Total	Estados Unidos	Por ciento	Total	Estados Unidos	Por ciento	Total	Estados Unidos	Por ciento.
1977	4,649.8 ^a	2,398.6 ^b	51.8	5,558.8 ^c	3,509.2 ^c	63.1	-1,403.4 ^c	-1,110.6	79.1
1978 ^{c,p,1}	5,648.9	3,720.7	65.9	7,802.7	4,747.3	60.8	-2,153.8	-1,026.6	47.7
1979 ^{d,p}	8,798.2	6,251.7	71.0	12,502.6	7,558.8	60.4	-3,704.4	-1,307.1	35.2
1980 ^e	15,307.5	10,072.1	65.8	19,431.0	11,978.9	61.6	-4,123.5	-1,906.9	46.2
1981 ^e	19,379.0	10,701.6	55.2	24,193.1	15,470.4	63.9	-4,184.1	-4,768.8	99.0
1982 ^{f,2}	4,275.2	2,068.2	48.4	4,539.5	2,859.1	63.0	- 264.3 ³	- 790.9 ³	--

^pPreliminar

¹Cifras obtenidas en pesos y convertidas a dólares de acuerdo al tipo de cambio consignado por el Banco de México, Indicadores Económicos, No.112, marzo de 1982, pág.29.

²Primer trimestre.

³Datos consignados por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

FUENTE: a) Indicadores Económicos, No.112, Banco de México, marzo de 1982.

b) Comercio Exterior, febrero de 1978, Vol.28, No. 2.p. 246.

c) Boletín mensual de Información Económica, SPP, Vol. III, No. 12, diciembre de 1979.

d) Boletín mensual de Información Económica, SPP, Vol. V, No. 1, enero de 1981.

e) Boletín mensual de Información Económica, SPP, Vol. VI, No.1, marzo de 1982.

f) Boletín mensual de Información Económica, SPP, Vol. VI, No.3, junio de 1982.

tróleo había resuelto sus problemas de financiamiento, el cerco financiero amenazando la economía mexicana se hizo más grave. El petróleo mismo quedó encerrado en él. La baja de su precio es la prueba.

Esta crisis de divisas al obligar al gobierno a acudir, como emergencia, al apoyo de Estados Unidos, muestra todo lo que se juega en el proceso de integración de que se ha venido hablando. La crisis de divisas fue pronto crisis económica. Ella reveló que la frontera con Estados Unidos puede convertirse en frontera especulativa, que la economía norteamericana puede captar pesos y que la integración económica fronteriza se encontraba en un grado muy avanzado. También reveló cómo ciertos grupos del gobierno norteamericano pueden intentar presiones contra el gobierno mexicano a través de la crisis. Esto, tanto en los aspectos económicos como en relación con la ejemplar política exterior de México en Centroamérica.

Conclusiones

a) Las evidencias empíricas son contundentes respecto a la sin cronización conflictiva de las dos economías. Hasta 1970, el crecimiento de la economía mexicana siguió los vaivenes de la norteamericana. A partir de entonces, esa sincronización entró en una conflictividad mayor: Estados Unidos entró en una recesión amplia, mientras México, por requerimientos internos inaplazables -creación de empleos, satisfacción de las demandas sociales mínimas- necesitaba mantener su crecimiento económico. El carácter de la planta industrial y de toda la estructura económica hicieron, que en esta etapa expansiva de México, se acelerará la integración especializada con Estados Unidos. No se logró reorientar la planta industrial, y los ingresos del petróleo, no fueron suficientes para financiar el incremento de las importaciones necesarias en este período de expansión. En este contexto, los desequilibrios tradicionales de México se agudizaron.

b) Se puede afirmar que algunos aspectos fundamentales de la crisis actual son intrínsecos a la relación económica con Estados Unidos. La planta industrial, dependiente en buena medida de las importaciones provenientes de Estados Unidos, exhibe una gran fragilidad y un grado de integración bajo. Esta aparece como obstáculo estructural al fortalecimiento de las exportaciones. Al mismo tiempo, la dependencia del financiamiento externo creó el círculo, gracias al cual, la economía mexicana se transnacionalizó en un grado muy avanzado durante los últimos 12 años. Esta transnacionalización hizo que en 1982 la economía mexicana se convirtiera, en una buena proporción, en economía especulativa y que ahora, en el fluir de la crisis, haya disminuido radicalmente el valor del trabajo y de los recursos básicos de México.

c) Sin embargo, la misma crisis ha creado las condiciones estructurales para reorientar la relación económica con Estados Uni

dos. Esa reorientación ha de darse por la aplicación de una estrategia atenta y rigurosa que, por otra parte, se confunde, en gran medida, con la estrategia de superación de la crisis.

Probablemente no sea necesario recordarlo, pero tampoco es inútil decirlo: en la relación económica con Estados Unidos están presentes, en forma compleja y contradictoria pero muy real, las dimensiones de lo social y de lo político. Una relación social y una relación política específicas sostuvieron al proceso integrador ahora en crisis. Por eso, la estrategia de la redefinición del nexo económico con los Estados Unidos, sólo será tal si incluye, igualmente, una modificación de la relación social y de la relación política que dan su forma a México.

Notas

- 1/ M. Aglietta, La regulación capitalista, S. XXI, México, 1979; M. Fouet, Les Etats-Unis: Une économie dominante dans une période de transition, La Documentation Française, Paris, 1980
- 2/ Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, Economic Report of the President, 1983, p.167.
- 3/ Banco de México, S. A., La economía en cifras, Nacional Financiera, S. A., 1981, p.23.
- 4/ Ibid., p.24-25.
- 5/ Banco de México, S. A., Informes Anuales. La economía mexicana en cifras, p.345.
- 6/ Este cálculo coincide con el de fuentes norteamericanas que afirman que entre 1960 y 1970 el déficit comercial mexicano con Estados Unidos fue de un promedio anual de entre 400 y 500 millones de dólares. Karl M. Schmitt, México y Estados Unidos, 1821, 1973, Limusa, México, 1978, p.212.
- 7/ Plan Global de Desarrollo, México, 1980, p.485.
- 8/ Banco de México, S. A., Informe Anual, 1980, Cuadro 20.

APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS PESQUEROS
Y LAS RELACIONES MEXICO-ESTADOS UNIDOS
ESPECIES ALTAMENTE MIGRATORIAS: EL CASO DEL ATUN

Salvador Apodaca Sarabia *

Las relaciones económicas entre México y los Estados Unidos, se han concentrado tradicionalmente en transacciones comerciales y, por tanto, se rigen básicamente por las reglas del mercado. Quizás ninguna de las partes está completamente satisfecha con las ganancias derivadas de este intercambio y mucho menos con su reparto, pero es de suponerse que para ambas resulta ventajoso. Mientras este sea el caso típico, y no haya otra alternativa al mecanismo de mercado, los beneficios del comercio internacional continuarán distribuyéndose por medio del juego de la oferta y la demanda.

En los últimos años, las relaciones económicas México-Estados Unidos, se han complicado por los derechos que ambos reclaman sobre la región marítima adyacente a sus costas. El usufructo de los recursos que se localizan en esta zona, será determinado por los acuerdos que concrete la comunidad internacional y, en este contexto, por lo que convengan las dos naciones.

Salvo en el caso de la plataforma continental, anteriormente no existían "derechos de propiedad" de ningún tipo, sobre la franja marítima de 200 millas aledaña a las costas de los estados ribereños. Mientras prevaleció esta situación, México, los Estados Unidos y cualquier otro país podían explotar libremente los recursos que se localizaran fuera del mar territorial. Bajo estas condiciones, las naciones con mayores flotas, equipo marítimo y adelantos tecnológicos, se encontraban en una posición privilegiada para apropiarse de los recursos oceánicos. Con la cobertura de la libre competencia, silenciosamente se estaba llevando a cabo el reparto mundial de la riqueza marina, sin tomar en cuenta los intereses de la mayor parte de la humanidad. Aún más que en el comercio internacional, se dejaba a las fuerzas del mercado la distribución de los beneficios. Pero en este caso, el proceso además

* BANPESCA

de dar lugar a problemas de equidad, dejaba prácticamente sin ventajas a la mayoría de las partes.

Jurídicamente los recursos eran libres; en la práctica estaban reservados a quienes contaban con el capital y la tecnología para explotarlos. No es entonces sorprendente que el intento por establecer derechos de propiedad en los océanos, haya contado con la oposición de la mayoría de los países desarrollados.

Para superar estas dificultades, se convocó al foro internacional que mayor participación ha tenido en la historia de la comunidad mundial organizada: La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. De aquí ha surgido un sistema jurídico internacional, que define derechos de propiedad en los océanos, regula el aprovechamiento de sus recursos y crea una autoridad internacional para su administración.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, constituye el esfuerzo más ambicioso efectuado hasta la fecha, para redistribuir la riqueza mundial e influir en la forma de su uso, tomando en cuenta los intereses y necesidades de todas las naciones. También significa el primer esfuerzo de gran alcance, a nivel internacional, por modificar e incluso sustituir el papel que han jugado las fuerzas del mercado, en la determinación del bienestar material de la comunidad mundial y en el desarrollo de los países. Por su representatividad, la Convención es el único marco de referencia con que cuenta la humanidad para procurar que el "óptimo económico internacional", derivado del juego de la oferta y la demanda, sea ajustado hacia una posición benéfica y aceptable para todas las partes.

Por sus disposiciones redistributivas, la Convención ha incidido en las relaciones entre México y los Estados Unidos. El primero prefiere sujetar el aprovechamiento de los océanos a los términos en ella establecidos, en tanto que el segundo, persiste en dejar la explotación de algunos recursos y de la alta mar, a la libre competencia entendida en el sentido más amplio, y al juego de las fuerzas del mercado. Este conflicto de intereses ya ha tenido un costo económico y político elevado para ambos países, pero principalmente para México. Ahora es necesario encontrar una fórmula de transacción que sea beneficiosa para los dos. Su búsqueda requiere de la evaluación cuidadosa de los principales puntos de conflicto, así como de los aspectos que fortalecen y debilitan la posición negociadora de ambas naciones.

Dado que las dificultades se deben a la aceptación o rechazo de la Convención, es necesario referirnos a los acuerdos que tienen mayor incidencia en las relaciones México-Estados Unidos. Estos son:

- Reconocimiento de la plataforma continental correspondiente al estado ribereño hasta una distancia de 350 millas de la costa.

- En esta extensión, el país en cuestión ejerce derechos de soberanía exclusivos sobre los recursos naturales que en ella se localicen.
- Constitución de un "patrimonio común de la humanidad" con los fondos marinos y oceánicos y el subsuelo correspondiente, fuera de los límites de la jurisdicción nacional. Sobre esta área se ejerce una autoridad internacional y ningún estado o persona, puede apropiarse de parte alguna o de los recursos que en ella se encuentren.
- Establecimiento de una Zona Económica Exclusiva adyacente al mar territorial, donde el estado ribereño tiene derechos de soberanía con excepción, sobre los recursos vivos y no vivos que en ella se localicen.
- Reconocimiento, entre otras, de la libertad de pesca en la alta mar, para todos los estados.

Con respecto a la plataforma continental, conviene recordar que los Estados Unidos fue el primer país en reclamar, unilateralmente, derechos sobre la misma. Poco tiempo después, México también decidió imponer su jurisdicción sobre la plataforma continental. Ambos países coincidieron en reservarse para sí, los recursos vinculados con esta extensión natural de sus territorios. En este aspecto, no se presentan discrepancias. Estos hechos revisitan una especial importancia en materia de distribución de los recursos marinos, porque sientan un precedente, establecido originalmente por los Estados Unidos, que no se funda en el mecanismo de mercado.

En lo referente a la constitución del "patrimonio común de la humanidad", México y los Estados Unidos tienen posiciones diferentes. El acuerdo de la Convención limita en general a los países desarrollados, que cuenten con la tecnología para explotar los minerales estratégicos localizados en los fondos oceánicos y, en particular, a grandes empresas como: Kennecott Consortium, Summa Corporation, Deep Sea Ventures, DOMA, Sumitomo, INCO y al Grupo AMR. Naturalmente, todas ellas prefieren tener la oportunidad de adjudicarse los recursos por medio de la libre competencia. Ello explica en buena medida, la renuencia del presidente Reagan en su reciente proclama sobre la Zona Económica Exclusiva de los Estados Unidos, a respaldar este aspecto de la Convención. El apoyo de México a la tesis del "patrimonio común de la humanidad", no le significaría en el futuro previsible, ventajas económicas importantes, pero actualmente fortalece su posición diplomática en el grupo de los países subdesarrollados. También cabe advertir que esta parte de la negociación tiene un interés especial, por constituir un precedente a considerar en el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, que reste al mecanismo de mercado su influencia determinante en las relaciones económicas mundiales.

En cuanto a la Zona Económica Exclusiva, México la estableció en 1966 y Estados Unidos lo hizo el pasado mes de marzo. A pesar de este hecho, los dos países están en desacuerdo en el tratamiento que se debe dar a las especies altamente migratorias. Por un lado, México apegándose a la Convención de las Naciones Unidas, incluye bajo su soberanía a esas especies, cuando se encuentran en su mar patrimonial. Por otra parte, Estados Unidos ni reconoce ni se adjudica derechos sobre este recurso. La postura norteamericana es compartida por países que tienen flotas pesqueras de alcance internacional; ya que podrían ver afectada la rentabilidad de sus embarcaciones, especializadas en la captura de este tipo de peces.

La exclusión de las especies altamente migratorias, del régimen de la Zona Económica Exclusiva, resta a esta figura significación económica y deteriora su efecto en la redistribución mundial de la riqueza marina. En efecto, los recursos pesqueros de valor comercial que pueblan esta área, son en su mayoría especies altamente migratorias; entre las cuales destacan los túnidos. De no afirmarse la soberanía del país ribereño sobre este recurso, los beneficios derivados de su aprovechamiento continuarán repartiéndose con base en la libre competencia, y no en función de los derechos de propiedad que se reconocen en la Convención. De esta forma, los países con ventajas en flota, continuarían controlando la pesquería y obteniendo, por este solo hecho, la mayor parte de la captura mundial; aunque la explotación se lleve a cabo en aguas patrimoniales de otros estados.

Se puede por tanto afirmar, que países como Estados Unidos y Japón, están aprovechando las características de las especies altamente migratorias para desvirtuar el sentido de la Zona Económica Exclusiva. En materia pesquera, esta cuestión es la de mayor importancia, ya que prácticamente significaría extender la libertad de pesca característica de la alta mar a la Zona Económica Exclusiva. En otras palabras, sería tanto como regresar a la situación en que los países ribereños solo tenían soberanía, sobre los recursos pesqueros que se encontraban dentro de la franja de doce millas correspondientes a su mar territorial.

En este debate, se oponen los intereses económicos de México y los Estados Unidos. El atún es una especie altamente migratoria de alto valor comercial, que abunda en aguas latinoamericanas, especialmente en la Zona Económica Exclusiva Mexicana, pero existe en cantidades muy poco significativas en el mar patrimonial estadounidense. México ha reclamado el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre el recurso, en tanto que Estados Unidos exige la libertad de operación de su flota atunera, dentro de la Zona Económica Exclusiva de cualquier país, incluida la mexicana. Esta situación degeneró en un punto de conflicto entre ambos países. El Gobierno Mexicano ordenó la detención de embarcaciones atuneras norteamericanas y, en represalia, el gobierno de los Estados Unidos impuso un embargo sobre las exportaciones mexicanas de

atún.

Cabe advertir, que en virtud de la libertad de pesca en la alta mar, la flota atunera estadounidense puede operar en ella sin restricción alguna. Aunque en menor medida que en las costas latinoamericanas, en esta región también abundan los recursos atuneros. Es importante tomarlo en cuenta, porque representa una de las válvulas de escape, en la solución del problema que ahora existe entre los dos países.

Los esfuerzos encaminados a resolver la discrepancia en las políticas atunera de México y los Estados Unidos, deben tomar en cuenta que el principal obstáculo a vencer es el grupo de presión integrado por los empresarios atuneros norteamericanos. Esta es la razón de fondo, en la negativa estadounidense a integrar las especies altamente migratorias y, en particular los túnidos, a la figura de Zona Económica Exclusiva. La justificación oficial del Gobierno de los Estados Unidos, consiste en arguir que estas especies no pueden estar sujetas a la soberanía del país ribereño, porque requieren de una administración internacional efectiva, para su adecuado aprovechamiento y conservación. Al proceder de esta manera, ese país se concede la opción para apropiarse libremente del recurso, con apoyo en la capacidad de su flota y en sus adelantos tecnológicos. Además, de hecho, se permite legislar sobre recursos pesqueros que por consenso internacional, pertenecen a otros países; entre los cuales se encuentra México.

La Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), constituye un ejemplo de los intereses económicos y políticos que es posible ocultar, bajo un esquema que pretende el aprovechamiento racional y libre de las especies altamente migratorias, sin poner en peligro la existencia del recurso. Desde hace varios años, este organismo fundado por los Estados Unidos y Costa Rica, y al cual perteneció México, ha procurado administrar la explotación del atún aleta amarilla localizado en el Pacífico Oriental, frente a las costas latinoamericanas y en la alta mar. Para estos efectos, establece anualmente una cuota global de captura, que no toma en cuenta los derechos de propiedad reclamados por los países ribereños. Según la CIAT, este procedimiento va acorde con sus principios, porque respeta el carácter puramente científico y apolítico de la organización, en virtud de que no obedece a las demandas de ningún país específico. Sin embargo, aunque no responde a los intereses estadounidenses, se puede decir que coincide con la política de este país y difiere, entre otras, de la postura mexicana y de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Antes de abandonar la CIAT, México propuso en 1975, que este organismo estudiara opciones para administrar los recursos atuneros, sujetos a los derechos de los países ribereños, sobre el atún que se localiza en sus Zonas Económicas Exclusivas. En respuesta a la iniciativa, la CIAT propuso varios esquemas alternati

vos. Los planteamientos son dignos de estudio, por su manipulación de la lógica y por lo que no dicen ni analizan. De las seis alternativas ofrecidas por la CIAT, sólo una, que según sus propios autores adolece de varias desventajas, responde a la solicitud del estudio requerido por México.

Con ligeras modificaciones y el copatrocinio de Costa Rica, se propuso la adopción de este único esquema consistente con lo que se había pedido al Organismo. Los Estados Unidos se opusieron basándose en los inconvenientes del nuevo sistema y argumentando que no había necesidad de modificar el procedimiento tradicional, porque había funcionado adecuadamente.

La experiencia descrita muestra las pocas probabilidades de que México resuelva el problema atunero en su favor, mientras se valga de medios diplomáticos no respaldados por acciones de tipo económico, que lo sitúen en una posición negociadora menos vulnerable. Recurrir a ellas es del todo válido y realista; no hacerlo puede ser suicida. El gobierno estadounidense no ha descuidado esta estrategia, al apoyar su tesis sobre especies altamente migratorias. Por eso impuso el embargo a las exportaciones mexicanas de atún. En cambio, la política mexicana sobre el particular, no ha mostrado una buena coordinación, entre los esfuerzos diplomáticos y la estrategia en el desarrollo nacional de la pesquería.

Asimismo es necesario señalar, que los negociadores mexicanos carecen de información profunda sobre el problema y que no apoyan sus respuestas en esquemas propios. Estas deficiencias también debilitan la posición del país. Para superarlas, el Estado Mexicano debe preparar expertos en la materia y encomendar a científicos comprometidos con el interés nacional, el diseño de sistemas para la administración internacional de recursos atuneros, que garanticen la explotación máxima sostenible y protejan la soberanía del país ribereño sobre el recurso. En los Estados Unidos se está trabajando activamente en la búsqueda de esquemas alternativos, basados en soluciones de mercado. Por favorables que sean estos planteamientos, México no puede esperar que la solución adecuada a sus intereses provenga del exterior; más aún, la postura mexicana debe supeditar la competencia y la operación del mercado, al hecho de su Zona Económica Exclusiva y a los derechos de propiedad sobre las especies altamente migratorias que esta figura jurídica le confiere. Cualquier solución que se desvíe de esta premisa, afecta el patrimonio del país, podría ir en contra de la soberanía nacional e implicaría un retroceso en el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, que no sujete íntegramente la distribución de la riqueza mundial al juego de la oferta y la demanda.

El éxito de los esfuerzos diplomáticos mexicanos, dependen en buena medida, de la posibilidad de ofrecer ventajas a la otra parte, sin ceder en los aspectos básicos de la posición propia. Poco es lo que se ha hecho en esta dirección. Desde luego, existe el

precedente poco fructífero de intentar coinversiones mexicano-estadunidense en la pesquería del atún. Esta iniciativa no ha sido tomada seriamente en cuenta por los armadores y el gobierno norteamericano. En realidad, la posibilidad de concretar esta forma de cooperación, depende de la efectividad de las medidas que se ejerzan, para debilitar la posición política y económica de los empresarios atuneros estadunidenses. A fin de intentarlo, es necesario mermar su rentabilidad y demostrar, en los propios Estados Unidos, que su industria atunera recurre abiertamente a prácticas monopólicas.

En relación a lo último, existen razones de peso para afirmar que los empresarios atuneros de ese país, restringen la oferta y obstaculizan el libre ajuste en el precio del producto. Estos procedimientos están penados en la Ley Antitrust norteamericana.

La estrategia económica a seguir para estimular la cooperación de los empresarios atuneros estadunidenses, requiere de un estudio cuidadoso. Dado que para México podría tener un elevado precio, conviene evaluar cada curso de acción en términos de su probable éxito, beneficios y costos.

México cuenta con la posibilidad de reservar a las embarcaciones mexicanas aproximadamente el 25 por ciento de todo el atún que se captura en el Pacífico Oriental, ya que este porcentaje se obtiene en la Zona Económica Exclusiva del país. Además, en breve contará con una flota que podrá ser altamente competitiva. Es indudable que los dos factores podrían incidir desfavorablemente en la viabilidad económica de las unidades de pesca estadunidenses. En contraparte, los Estados Unidos tienen la ventaja de poder influir en el precio del atún y en la actitud mexicana, apoyándose en su gran mercado y en el hecho de ser el único país que podría absorber, en el corto plazo, los excedentes considerables sobre el consumo nacional, que podría generar la flota atunera mexicana. Tampoco puede pasarse por alto que, en un caso extremo, los Estados Unidos podría responder con represalias de diverso tipo.

En vista de la problemática descrita, se puede concluir que la clave de una solución favorable a México, radica en:

- La efectividad con que se reserve a la flota mexicana los abundantes recursos atuneros, que se encuentran en la Zona Económica Exclusiva y en las vecindades de la misma.
- La habilidad con que se aproveche el fácil acceso a los recursos atuneros propios y libres, para elevar los niveles de productividad de las unidades de pesca, abatir costos y soportar fuertes descensos en precios.
- La posibilidad de ampliar la demanda nacional del producto, hasta un nivel que se aproxime a la cantidad del atún capturable en la Zona Económica Exclusiva del país.

La estrategia es factible, pero es necesario pagar el costo inicial de subsidiar el consumo nacional de atún y de obtener las divisas que requiere la pesquería, para financiar su contenido importado. Por alto que sea, seguramente es inferior a los benefi-cios de consolidar la soberanía del país sobre su mar patrimonial.

Para solucionar completamente el problema atunero entre México y los Estados Unidos, deben procurarse acuerdos multilaterales que protejan la especie y sean verdaderamente neutrales, en cuanto a los derechos de propiedad de cada país, reconocidos en la Convención. Las dificultades suscitadas en el seno de la Comisión Interamericana de Atún Tropical, descalifican a este organismo, respaldado principalmente por los Estados Unidos y apoyado financieramente por los empresarios atuneros de ese país. En la medida que se ha recrudecido el problema, se ha hecho evidente que las recomendaciones de la CIAT coinciden con las prácticas monopólicas empresariales de restringir oferta y establecer barreras de entrada. De no ser este el caso, sólo restaría sospechar que la CIAT no ha sido debidamente informada sobre las capturas verdaderamente realizadas. Por lo demás, es lógico que organismos internacionales como la CIAT, puedan constituirse involuntariamente en medios adecuados, para que las grandes empresas administren, en función de sus propios intereses, los recursos pesqueros mundiales. Al mirar hacia el futuro, deben evitarse estos riesgos, creando organismos internacionales genuinamente controlados por todas las partes y sostenidos exclusivamente por éstas. No hay que olvidar, que las recomendaciones y mecanismos para proteger los recursos pesqueros pueden convertirse en el Caballo de Troya, que desvirtúe el sentido de la Zona Económica Exclusiva y desvíe la distribución de la riqueza marítima, hacia destinatarios y propósitos distintos de los sostenidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

V. LA FRONTERA NORTE DE MEXICO

LA MIGRACION DE INDOCUMENTADOS MEXICANOS
A ESTADOS UNIDOS: UN ANALISIS DE SUS CONTRADICCIONES

Jorge A. Bustamante*

Introducción

En la última década ha habido una notable evolución del estudio de la migración mexicana a Estados Unidos. El mundo académico de México que veía este tema con desdén o con indiferencia hace diez años, parecía ser un congruente reflejo de la visión común en el mundo gubernamental. La razón por la cual los cónsules mexicanos insistían en negar la existencia de la migración indocumentada en 1969, era debido a que tenían instrucciones de no hablar sobre los "espaldas mojadas" 1/.

Se pensaba entonces que hablar de ellos podría hacer más difícil la renovación de los convenios de braceros con Estados Unidos que el gobierno de México buscaba afanosamente desde su suspensión en el año de 1965. A partir de la firma del primer convenio de braceros en Agosto de 1942, se fue configurando como política del Estado mexicano el mantenimiento de un mecanismo de exportación de trabajadores a Estados Unidos por vía de los convenios de braceros 2/.

Ni académicos ni funcionarios públicos en general, conocían en México a principios de los setenta, la vida real de los migrantes mexicanos en Estados Unidos. No podía ser de otra manera, dado que no se hacía ni se apoyaba su investigación. Habían pasado ya más de 30 años después de la aparición de la obra clásica de Manuel Gamio sobre los inmigrantes mexicanos a Estados Unidos 3/. Durante la vigencia de los convenios de braceros (1942-1964), se produjeron algunos trabajos de tesis cuya importancia es creciente a medida que se profundiza sobre el tema de la migración de me

* El Colegio de México y Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México

Este trabajo apareció publicado en Estudios Sociológicos Vol. I número 1, enero-abril, 1983. El Colegio de México, con el título "La política de inmigración de Estados Unidos: Un análisis de sus Contradicciones".

xicanos a Estados Unidos 4/, pero que en el tiempo de su aparición no fueron objeto de un seguimiento en el sector académico del país. El caso es que, para principios de la década de 1970, la investigación en México sobre este tema, era prácticamente nula 5/.

A pesar de los progresos logrados en la identificación y cuantificación de las características socioeconómicas de los migrantes mexicanos a Estados Unidos 6/, y a pesar de que hay un consenso general en la comunidad científica de ambos países respecto de que hallazgos de las investigaciones realizadas en los últimos diez años han logrado destruir muchos de los mitos sobre este fenómeno migratorio 7/, existe aún una enorme distancia entre el consenso de los investigadores sobre el fenómeno y el consenso de la opinión pública que aparece reflejada en los medios de comunicación colectiva de ambos países 8/. Por una parte, existe acuerdo en la comunidad científica respecto de que: a) hubo en el pasado una exageración exorbitante en el cálculo del volumen de la inmigración de mexicanos a Estados Unidos 9/; b) las estadísticas oficiales del Servicio de Inmigración y Naturalización del gobierno de Estados Unidos no son confiables para el cálculo de dichos volúmenes 10/; c) la visibilidad política del tema de la migración de mexicanos a Estados Unidos varía en aquel país en concomitancia con la aparición y desaparición de crisis económicas, particularmente las que se manifiestan en los aumentos de los porcentajes de desempleo 11/; d) la demanda de trabajadores migratorios mexicanos es cuando menos tan real como la existencia de la oferta 12/; e) no hay una relación causal directa entre pobreza y emigración 13/; f) la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos es básicamente temporal 14/; y de que no proviene de todo el país de manera proporcional u homogénea ni de todos los sectores socioeconómicos 15/; g) es una migración preponderantemente masculina y que proviene en su mayor parte de ocho estados de la República 16/; h) la gran mayoría de los migrantes están entre los 18 y los 35 años 17/; i) está aumentando la migración urbana en contraste con la emigración rural 18/; j) el promedio de escolaridad de los migrantes es mayor que el promedio nacional 19/ y k) la migración de México a Estados Unidos responde básicamente a las condiciones de un mercado internacional de mano de obra en el que predominan las reglas impuestas por la demanda, lo que caracteriza un abuso de poder por parte de los patrones estadounidenses sobre los trabajadores migratorios mexicanos 20/.

Por otra parte, tanto las encuestas de opinión realizadas en Estados Unidos como un examen de sus medios de comunicación colectiva, indican claramente que el público estadounidense sigue considerando a la inmigración mexicana como lesiva a sus intereses; como una amenaza a su seguridad en el empleo, como un problema de delincuencia, como una amenaza a su integridad cultural y aún a su integridad territorial derivada de analogías prejuiciadas como el caso de Quebec en Canadá 21/. Hay una creencia común en Estados Unidos respecto de que la inmigración mexicana es básicamente

constante con tendencia hacia el aumento desde principios del siglo; en tanto que, bē las percepciones sobre la inmigración de mexicanos hacia Estados Unidos varía en coincidencia con el surgimiento de crisis económicas aparejadas a aumentos considerables del desempleo en Estados Unidos. El planteo teórico de esta distinción conceptual es que existe una relativa autonomía en la dinámica con la que se mueven y evolucionan cada una de estas dos dimensiones del fenómeno migratorio de México a Estados Unidos.

En el segundo trabajo mencionado, publicado en 1980, se profundiza en el concepto de la "dimensión estructural" de la migración en el que se hacen notar algunos sesgos epistemológicos en los conceptos de "factores de atracción" y "factores de expulsión", usados comúnmente en los estudios de migración destacándose que en el caso de la migración de México a Estados Unidos algunos de los factores de expulsión no son necesariamente endógenos ni independientes de factores estructurales originados en Estados Unidos. Se hace una adaptación del concepto marxista de la "reproducción de la fuerza de trabajo" ampliado por Meillassoux, para fundamentar la noción de que la emigración de México a Estados Unidos representa un "subsidio" de la economía de origen a la economía de destino de dicha emigración 28/.

El tercer trabajo mencionado, presentado como una ponencia en 1981, hace un examen histórico de las percepciones en México de la emigración de mexicanos a Estados Unidos. En este trabajo se ofrece documentación histórica de las diferentes visiones que el gobierno de México ha sostenido respecto a la emigración hacia Estados Unidos a lo largo de este siglo. En ese trabajo se hace un planteo inicial referente a la relación entre percepciones de la inmigración en Estados Unidos y la dinámica del contexto político de los procesos legislativos sobre inmigración en Estados Unidos.

El trabajo que ahora se presenta se refiere específicamente a la propuesta de ley que en el año de 1982 ocupó el lugar preponderante en el proceso legislativo sobre inmigración de Estados Unidos. Se tomará en cuenta esta propuesta como punto de partida para profundizar en el análisis sobre el proceso de configuración ideológica que permite explicar la diferencia de políticas sobre el mismo fenómeno en México y en Estados Unidos.

Resumen Descriptivo del Proyecto de Ley Simpson-Mazzoli

El proyecto Simpson-Mazzoli es una iniciativa de reforma a la Ley de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos que ha estado vigente desde el año de 1952 29/. Los autores de este proyecto de ley son: el senador Allan K. Simpson (del Partido Republicano) y el representante (diputado federal) Romano Mazzoli (del Partido Demócrata). El senador Simpson es representante del estado de Wyoming y el representante Mazzoli lo es del estado de Kentucky. En la Cámara de Senadores este proyecto de ley fue registrado con el número S-2222. En la Cámara de Representantes el mismo proyec-

to fue registrado con el número HR-5873. El título oficial de proyecto de ley es: "Inmigration Reform and Control Act of 1982". El proyecto fue oficialmente presentado ante ambas Cámaras por sus autores el 17 de marzo de 1982. El senador Allan Simpson, coautor del proyecto, es también Presidente del Comité de Inmigración del Senado. La Cámara de Senadores está controlada por una mayoría de Senadores del Partido Republicano. El representante Mazzoli, coautor del proyecto, es Presidente del Sucomité de Inmigración de la Cámara de Representantes, donde la mayoría pertenece al Partido Demócrata. Ninguno de los coautores es originario de algún estado donde existan presiones políticamente significativas respecto del problema de la inmigración.

Los coautores del proyecto logran invertir el orden acostumbrado de aprobación de un proyecto de ley con el argumento de que varias veces en el pasado la Cámara de Representantes aprobó los famosos proyectos de Ley Rodino-inmigración, mismos que luego fueron rechazados por el Senado. Se arguyó que, por lo tanto, este proyecto de ley debería ser aprobado primero por el Senado y luego por la Cámara de Representantes.

El proyecto de ley Simpson Mazzoli es, en general menos drástico que el proyecto de ley propuesto por el presidente Reagan en el año 1981 (S-1765, HR-4832) 30/. Por ejemplo, no contiene nada semejante al otorgamiento de poderes especiales para el Presidente con base en los cuales podría declarar un "estado de emergencia" y cerrar carreteras y puertos para impedir una llegada masiva de refugiados o inmigrantes del tipo de la inmigración cubana llamada del "Mariel". Con base en esos poderes especiales el presidente de Estados Unidos podría restringir el tránsito de cualquier persona dentro del territorio de Estados Unidos. Sin embargo, el proyecto de ley del presidente Reagan mantiene propuestas aparentemente contradictorias: por una parte hay medidas que tienden a un cierre virtual de la frontera, como un aumento muy considerable de la policía fronteriza particularmente por la vigilancia de la frontera de Estados Unidos con México. Por otra parte, medidas tendientes a una apertura virtual de la frontera como lo es un programa muy liberalizado de visas H-2, con el cual los empresarios agrícolas podrían importar mano de obra mexicana mediante contratos temporales que vendrían a representar una nueva versión de los convenios de braceros del pasado. En otra contradicción flagrante, el proyecto de ley Simpson-Mazzoli establece, por una parte, sanciones a los patrones que contraten trabajadores in documentados y, por otra, excluyen a los patrones que tengan menos de cuatro empleados, de toda responsabilidad por la contratación de personas que hayan violado las leyes de inmigración y se encuentren sin documentos en Estados Unidos.

Al igual que el proyecto del presidente Reagan de 1981, el proyecto Simpson-Mazzoli propone mecanismos que harían extraordinariamente fácil para un patrón evitar las sanciones por la contratación de trabajadores indocumentados aumentando la criminalidad

para estos cuando usen documentación falsa para acreditar su estancia en Estados Unidos, en tanto que para los patrones establece que bastaría un documento firmado por el trabajador en el que se asiente que mostró documentos al patrón para acreditar su estancia legal, para que el patrón quede liberado de toda responsabilidad.

Uno de los efectos más graves de la aprobación del proyecto Simpson-Mazzoli es el de dejar, en la práctica, sin garantía de audiencia, tanto a los trabajadores indocumentados como a los que reciban visa temporal para trabajar legalmente en Estados Unidos. El principal recurso de que disponen los trabajadores indocumentados para acudir a los tribunales en demanda de justicia es a través de los servicios públicos de defensa legal gratuita que son ofrecidos por organizaciones privadas de asistencia pública, financiadas con fondos federales para la gente pobre. El acceso de un trabajador indocumentado a los tribunales de Estados Unidos representa, en la práctica, la posibilidad de defenderse contra la arbitrariedad, pero también representa la posibilidad de presentar demandas colectivas en virtud de las cuales se pueden obtener actos de suspensión de un acto de autoridad o el establecimiento de precedentes con efectos jurisprudenciales. El acceso a los servicios de asistencia legal financiada con fondos federales establece como condición que se trate de personas sin capacidad económica para contratar abogados privados. Siendo ésta una condición general, los indocumentados han tenido acceso a esta vía para pedir justicia ante los tribunales gracias a las iniciativas de numerosos grupos de abogados, en su gran mayoría chicanos, que dedican su tiempo completo a la defensa de los derechos de los trabajadores indocumentados mexicanos en Estados Unidos. Mediante los servicios de asistencia legal se han obtenido resoluciones judiciales que han corregido injusticias y discriminaciones en contra de los trabajadores indocumentados. Pues bien, el proyecto de ley Simpson-Mazzoli establece disposiciones que harán ilegal que un trabajador o uno con visa temporal, puedan tener acceso a los centros de asistencia legal o a cualquier otro centro de asistencia pública que reciba fondos federales y eventualmente estatales. Esta prohibición dejará en la práctica a los trabajadores migratorios, con o sin documentos, en un estado virtual de esclavitud al no permitírseles de hecho el acceso a los tribunales en demanda de justicia. Esta prohibición le quitará al trabajador migratorio con o sin documentos el derecho de hacer uso de los programas de asistencia a los que tiene derecho todo aquel que paga impuestos por sus salarios. No obstante que el proyecto de ley Simpson-Mazzoli mantiene la obligación de los trabajadores migratorios de pagar impuestos y cuotas de seguro social, establece también que no tendrán derecho a los servicios públicos financiados parcialmente con sus propios impuestos. Esta disposición colocaría a los trabajadores migratorios en una subclase de trabajadores con un trato de inferioridad ya no sólo de hecho, como ha sido hasta ahora, sino de derecho. El proyecto de ley Simpson-Mazzoli no deja lugar a duda de su intención de reducir el

campo de derecho de los trabajadores migratorios al abolir totalmente la posibilidad de apelar ante los tribunales jurisdiccionales las decisiones administrativas de las autoridades de inmigración, en los casos de asilo político y de negación de asilo político de la visa de entrada a Estados Unidos. Este proyecto de ley también hace desaparecer todo recurso legal ante los tribunales por decisiones correspondientes a la petición de reconsideración de una decisión sobre negativa de visa sobre deportación o permiso temporal de estancia. En caso de ser aprobado este proyecto, las facultades discrecionales de las autoridades de inmigración se verían ampliadas de una manera sin precedente en la historia reciente de la inmigración a Estados Unidos. La consecuencia de esta ampliación de facultades discrecionales será, en la práctica la de disminuir las posibilidades de que sean respetados los derechos humanos y las garantías individuales de los trabajadores migratorios indocumentados en Estados Unidos. El Comité de Inmigración del Senado aprobó el proyecto Simpson-Mazzoli el 27 de mayo por 16 votos contra 1 (del senador Edward Kennedy). Esta aprobación abrió la puerta para que el proyecto pasara a votación del Senado en pleno donde fué aprobado por contra-votos.

En un análisis del proyecto de ley Simpson-Mazzoli hecho el 9 de julio de 1982 por los abogados Antonio Hernández y John Huerta de Mexican American Legal Defense and Education Fund de Los Angeles, afirman: "La parte fundamental del informe del Comité de Revisión del Senado sobre el proyecto S-2222 es extremadamente xenofobo" 31/. En el mismo análisis estos abogados hacen notar que la xenofobia del proyecto tiene dedicatoria para la inmigración proveniente de países de América Latina. Tomando en cuenta que la inmigración a Estados Unidos proveniente de México ocupa más de 80 por ciento del total de la inmigración a Estados Unidos proveniente de este continente, la dedicatoria no podía ser más clara. Citan los mismos abogados un informe de la Contraloría General del gobierno federal de Estados Unidos 32/, en donde se afirma en 1979, que el Servicio de Inmigración y Naturalización había perdido todo registro de 2.5 millones de personas que entraron con visa de turista o de estudiante a Estados Unidos pero que permanecieron en el país con posterioridad a la expiración de dichas visas convirtiéndose técnicamente en indocumentados. Esta cifra corresponde a personas provenientes de otros países diferentes de México. Sin embargo, el proyecto de ley Simpson-Mazzoli no hace ninguna referencia a estos indocumentados no-mexicanos. Todas las referencias correspondientes a medidas policiacas están orientadas hacia la frontera entre México y Estados Unidos. Estas medidas mantendrán una práctica discriminatoria contra los migrantes mexicanos que se manifiesta en las estadísticas de arrestos de las autoridades de inmigración estadounidenses, en las que aparece en los últimos diez años, que, entre el 90 y el 95 por ciento del total de los arrestos, corresponde a ciudadanos mexicanos 33/. Esta proporción contrasta con el informe oficial que la Oficina del Censo de Estados Unidos presentó ante la Comisión Selecta sobre política de Inmigración y Refugiados en 1980, en el que se afirmó

que los ciudadanos mexicanos configuran aproximadamente el 50 por ciento del total de los extranjeros indocumentados en Estados Unidos 34/. La diferencia entre el 50 por ciento del total de indocumentados y el 92 por ciento del total de los arrestos, no puede ser producto más que de una política policial altamente discriminatoria en contra de los mexicanos.

Marco Histórico-Conceptual para el Análisis del Proyecto Simpson Mazzoli como una Manifestación del Proceso de Formación de la Ideología de la Inmigración de Estados Unidos.

Al hablar de la dimensión de las percepciones en otros trabajos 35/, me he referido en realidad a una dimensión ideológica cuya principal función es la de justificar el modelo económico del sistema político vigente en Estados Unidos. Un aspecto fundamental en esta función es que la dimensión ideológica no se mueve a la misma velocidad que la dimensión correspondiente a las reacciones económicas del mercado internacional de trabajo en el que participan los migrantes indocumentados mexicanos en Estados Unidos. La primera dimensión se mueve en los niveles subjetivos de las relaciones políticas, en tanto que la segunda se mueve en los niveles objetivos de las relaciones de producción. Aunque ambas implican relaciones sociales, es decir, relaciones entre seres humanos que interactúan con el propósito de realizar ciertos fines, las relaciones políticas tienen que ver con el conflicto entre el mantenimiento y el cambio de las estructuras de poder de dicho sistema, en tanto que las relaciones de producción tienen que ver con el conflicto entre quienes poseen y quienes no poseen los medios de producción. Ambas dimensiones son sólo distinciones analíticas que se refieren a una misma realidad histórica. Sin embargo, su distinción es necesaria porque esa realidad se comporta de manera diferente en sus manifestaciones económicas y en sus manifestaciones ideológicas. Tan diferente que, siendo la función de las manifestaciones ideológicas justificar las relaciones económicas, pueden entrar en contradicciones coyunturales las primeras con las segundas. Estas contradicciones aparecen con mayor claridad en periodos de crisis de las relaciones económicas particularmente expresadas en aumentos del desempleo. Una razón de la mayor visibilidad de estas contradicciones en periodos de crisis es que las relaciones económicas tienen una dinámica más veloz que las relaciones políticas y sus manifestaciones ideológicas. La formulación y conformación de los entendimientos subjetivos que dan sentido a las relaciones políticas en una sociedad, no surgen ni se implementan tan rápido como pueden cambiar las relaciones económicas. La velocidad a la que puede presentarse una crisis económica es siempre mucho mayor a la del surgimiento de la conciencia pública de la crisis. Este es un factor, entre otros, que hace que se presenten contradicciones entre la dimensión objetiva de las relaciones económicas y la dimensión subjetiva de las relaciones políticas. Otros factores de contradicción entre las dos dimensiones se derivan del conflicto entre los sectores que luchan por el poder político.

En este esquema conceptual de intereses en conflicto y de contradicciones entre la ideología y las relaciones económicas, el Estado juega un papel crucial en el control de la sobrevivencia del sistema en su conjunto. El espacio de este trabajo no permite una elaboración más extensa; sin embargo, para los efectos del análisis que aquí se propone, será suficiente que se tome en cuenta que el Estado es un producto histórico de las relaciones de producción y de la forma en la que los que las controlan requieren que sean mantenidas o expandidas o perpetuadas; por lo tanto el Estado no se concibe en este análisis como un elemento neutral que medie objetivamente entre los factores de los conflictos que surgen de las contradicciones del sistema.

De lo anterior, se desprende la hipótesis de que las percepciones públicas sobre la inmigración en Estados Unidos son función de las relaciones políticas más que de las relaciones económicas; sin embargo, la conducta de los migrantes y quienes interactúan directamente con ellos, responde a la dinámica de las relaciones económicas más que a la de las relaciones políticas.

Los elementos clave para la comprensión de la distinción entre el proceso que se delineó al principio respecto de la dimensión perceptual y el proceso económico en el que se desarrolla la práctica de las relaciones directas entre migrantes y sus receptores son, por una parte, la relativa independencia de los factores correspondientes a la dimensión perceptual respecto de los correspondientes a la dimensión económica o estructural y, por otra parte, la relación dialéctica entre una dimensión y la otra, que adquiere congruencia cuando se observan ambas en un contexto histórico prolongado.

Tomando en cuenta estos dos elementos, se puede encontrar una mayor claridad en el hecho de que las variaciones de la visibilidad de la inmigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos en la percepción pública de su presencia en ese país no ha afectado sustancialmente la demanda de la mano de obra de esos trabajadores migrantes. Lo que equivale a decir que esta demanda ha prevalecido y aún se ha incrementado a pesar de las más intensas campañas y expresiones antimigratorias que han tenido lugar a lo largo de este siglo en Estados Unidos contra la presencia de los trabajadores migratorios mexicanos.

Si bien las manifestaciones expresas de cada proceso de crisis coyuntural resultan en la práctica en limitaciones o castigos a la oferta de mano de obra del inmigrante, de hecho no se afectan las condiciones de su demanda desde Estados Unidos. Esta persiste sin sufrir efectos significativos tanto a través como después de la crisis económica que provocó el proceso perceptual coyuntural contra la presencia del inmigrante.

La independencia virtual entre el proceso coyuntural y la demanda de mano de obra barata encierra la paradoja de una demanda

real del inmigrante como fuerza de trabajo y un rechazo del mismo como sujeto de derechos o como miembro de la sociedad estadounidense. Es algo así como la demanda de una fuerza de trabajo sin la persona que la porta o como una demanda de los beneficios de la fuerza de trabajo sin los costos de los derechos propios de la persona como trabajador y como ser humano. Esta paradoja sólo se puede dar a nivel internacional cuando hay una desigualdad estructural entre las naciones, que se torna microdimensional en la práctica cotidiana entre patrones y trabajadores migrantes.

Al analizar el contexto histórico de la migración mexicana a Estados Unidos se puede apreciar que, el iniciar o activar el aparato político de decisiones ejecutivas o legislativas hacia la restricción de la inmigración desde México, nunca ha resultado en un cierre total de la puerta de la inmigración desde México. La legislación restrictiva a la inmigración (los impuestos "por cabeza" y las pruebas de alfabetismo de principios de siglo 36/, las deportaciones de 1921 37/, y las leyes selectivas de "cuotas" para la inmigración de 1921 y 1924 38/, la creación de la policía fronteriza este último año 39/, los convenios de braceros que se sucedieron de 1942 a 1964 40/, la ley McArrenWalter de 1952 41/, la "operación Wetback" en 1954 42/, los repetidos proyectos de ley del diputado Rodino de 1979 a 1971 43/, la propuesta de legislación del presidente Carter en 1977 44/, y últimamente, las recomendaciones de la Comisión Selecta para Políticas de Migración y Refugiados (1981) 45/; nunca representaron en la práctica una imposibilidad real para el mantenimiento del flujo de mano de obra indocumentada desde México a Estados Unidos. Estas medidas o propuestas a pesar de que incluyeron deportaciones masivas en diversas épocas de crisis de desempleo, se tradujeron en presiones ejercidas sobre la oferta de mano de obra indocumentada sin tocar sustancialmente las condiciones de demanda de la misma.

La definición causal entre la presencia del inmigrante mexicano y los desequilibrios coyunturales del sistema se pueden encontrar por primera vez de manera amplia y documentable en la recesión económica de 1921. Una de las "fuentes" más conspicuas de esta definición fué Samuel Gompers, Presidente de la AFL (American Federation of Labor) según lo reflejan los periódicos de la época como Los Angeles Times del 17 de febrero y del 10 de marzo de 1921 y El Universal de México del 21 y 23 de febrero de 1921. Más conocidos son los casos que precedieron a las deportaciones masivas de 1930 a 1935 ampliamente documentados por Mercedes Carreras de Velasco en: Los Mexicanos que Devolvió la Crisis y por Abraham Hoffman en Unwanted Mexican Americans, in the Great Depression; Repatriation Pressures, 1929-1939. La misma definición con los mismos efectos tuvo lugar en la crisis de desempleo de 1954 que culminó con más de un millón de expulsiones resultantes de la "operación Wetback" precedida por una campaña de prensa que puede apreciarse en 1954 por G.I. Forum de Texas y, Texas State Federation of Labor con propósitos restriccionistas. Nuevamente en 1974 hubo crisis de desempleo y reaparecieron las mismas

definiciones con los mismos efectos, referidos por Jorge A. Bustamante en: Espaldas Mojadas: Materia Prima para la Expansión del Capital Norteamericano, 1975. La crisis de desempleo de 1980 ha tenido proponentes destacados de las mismas definiciones que no ha desaparecido de los periódicos desde la crisis de 1974.

Con esta base se puede afirmar que la dimensión perceptual estadounidense del fenómeno de la inmigración indocumentada ha nacido dentro de un contexto político interno y nunca lo ha rebasado para influir de manera importante sobre el contexto estructural del mercado de mano de obra indocumentada mexicana. La dinámica de la dimensión perceptual del fenómeno ha respondido y se ha mantenido dentro de los límites marcados por la definición política del problema. A esta definición ha correspondido la intermitencia ya señalada de la visibilidad pública de la inmigración indocumentada en los medios de comunicación masiva de Estados Unidos.

Mientras la visibilidad pública de los inmigrantes indocumentados ha surgido y desaparecido según el estado de la economía estadounidense a lo largo de este siglo, de hecho se ha mantenido una política constante de parte del gobierno estadounidense hacia México, de asegurar a sectores empresarios interesados, el aprovisionamiento de la mano de obra mexicana al menor costo posible, independientemente de las condiciones coyunturales de la política interna.

La Comisión Dillingham produjo en 1911 el informe más voluminoso que se haya publicado hasta la fecha sobre inmigración a los Estados Unidos por encargo del Gobierno Federal. Este informe muestra que en aquel entonces el "problema" inmigratorio en el noroeste de Estados Unidos era la llamada peyorativamente "nueva Inmigración" proveniente de los países del sur y el este de Europa 46/.

Se desprende de dicho informe que en el oeste el "problema" lo constituía la inmigración asiática 47/. Hacía algunos años que el Japón y Estados Unidos habían firmado un "acuerdo de caballeros" en virtud del cual Japón negaría pasaportes a quienes quisieran ir a trabajar a Estados Unidos y repatriaría sus ciudadanos de ese país. Los empresarios que originalmente habían alentado la inmigración primero de chinos y luego de japoneses, estaban preocupados por encontrar una fuente de aprovisionamiento de mano de obra que sustituyera a la asiática que estaba siendo expulsada después de ser constituida en el "chivo expiatorio" del desempleo y los bajos salarios 48/. Las calles de San Francisco y Los Angeles habían sido teatro de la historia en contra del "peligro amarillo" que resultara en persecuciones y aún masacres, primero de chinos y luego de japoneses de manos de turbas de desempleados enardecidos que culpaban a los inmigrantes asiáticos de haberles robado los trabajos 49/.

Ya desde entonces algunos políticos estadounidenses habían en-

contrado la manera de no perder legitimidad frente a los pobres y los desempleados buscando "causas" fuera del sistema (como eran vistos los inmigrantes), de las crisis en las que los más afectados eran siempre los trabajadores. Al predominar la percepción pública de que los inmigrantes asiáticos eran culpables en California de la primera crisis económica del siglo y haberse producido la reacción que condujo a su expulsión masiva, los empresarios de California tenían que encontrar otra fuente de mano de obra barata y la buscaron en México, donde desde hacía algunos años los empresarios de Texas lo habían hecho con éxito 50/. Los intereses de los empresarios por obtener el respaldo del Gobierno Federal mediante una política que favoreciera la atracción de los trabajadores mexicanos, se expresaban abiertamente en Washington: el informe de la Comisión Dillingham da cuenta de un congresista del estado de California que hablaba de las ventajas que representaban los trabajadores mexicanos frente a los de otros países arguyendo, en 1907, que la "raza mexicana" (así se les llamó oficialmente en Estados Unidos hasta 1942 en que por decreto presidencial los mexicanos dejaron de ser "non whites" para pasar a la categoría de "caucasians" que es el término eufemístico con el que se denomina a los de la raza blanca), estaba "físicamente constituida" para el trabajo agrícola 51/. Ese legislador trataba de convencer a sus colegas en Washington arguyendo que, en contraste con la raza blanca que estaba física y mentalmente constituida para el trabajo industrial, la raza mexicana lo estaba para el trabajo agrícola. Prueba de ello era, según el legislador californiano, que el ser más cortos de estatura que los blancos, los mexicanos estaban más cerca del suelo y les costaba menos trabajo agacharse para el trabajo agrícola que los blancos 52/. Estos mismos conceptos fueron utilizados en la década del 60 por el senador Audrey Murphy de California para defender la renovación de los convenios de braceros.

Tal persistencia de una visión tan simplistamente racista no se daba en el vacío ni en 1907 ni en 1920, ni en 1960. En todas esas ocasiones representaban una ideologización de la demanda de mano de obra barata a la que tantas veces, hasta nuestros días, se le ha disfrazado de política de buena vecindad 53/. Hay todo un proceso histórico detrás de la política de Estados Unidos para obtener mano de obra barata mexicana que se ha caracterizado por presentar al público una política migratoria que en realidad es una política laboral 54/.

Tomemos por caso la ley migratoria vigente en Estados Unidos. En 1952 esta ley fue modificada con lo que se conoce en la literatura como la "enmienda texana" (Texas proviso) 55/. Esta enmienda consistió básicamente en exceptuar expresamente a los patrones de cualquier responsabilidad penal por contratar a una persona que hubiere entrado a Estados Unidos en violación a las leyes migratorias 56/. Lo que esta enmienda hizo en la práctica fué darle al patrón la facultad de decidir por sí mismo cuándo tratar a un indocumentado como trabajador contratándolo o cuándo tratar a esa

misma persona como criminal denunciándolo a la policía migratoria como violador de las leyes migratorias. Esta facultad derivada de la ley migratoria vigente no sólo opera sobre las relaciones laborales entre el patrón y el migrante indocumentado, sino que las condiciona estructuralmente. Coloca al patrón en una posición de poder absoluto para determinar si la persona que le pide trabajo debe estar o no en Estados Unidos. Este poder es concomitante con la ausencia de derechos laborales por parte de un indocumentado frente al patrón. La posibilidad que le da la ley migratoria al patrón de llamar o no a la policía migratoria para que se lleve a un indocumentado, determina el poder del patrón frente al trabajador mexicano sin documentos quien en virtud de la ley migratoria es, en la práctica, un trabajador sui generis. Es decir, una persona que es trabajador en tanto que ofrece una fuerza de trabajo y es contratado para trabajar en Estados Unidos pero que no tiene todos los derechos que las leyes de ese país concede a los trabajadores.

La razón por la que el indocumentado no goza plenamente de los derechos de un trabajador a pesar de serlo en la práctica se deriva, precisamente, de la condición de indocumentado que proviene de la ley migratoria, pero que produce efectos en la relación laboral de quienes reciben esa etiqueta como condición de su acceso al mercado de trabajo estadounidense. No es casual, pues, que el llamado "problema" de los indocumentados no desaparezca a pesar de que su presencia se asocie a toda clase de males sociales en Estados Unidos.

El proyecto Simpson-Mazzoli y las Contradicciones entre los Intereses de Mercado y la ideología de la Inmigración.

Uno de los principales problemas de la ideologización o politización del fenómeno de la migración indocumentada a Estados Unidos es que el término "inmigrante", "indocumentado" o "ilegal alien" se asocia automáticamente con desempleo, "amenaza extranjera", invasión silenciosa", "separatismo cultural y territorial". Es decir, el término inmigración no se asocia tanto con el fenómeno de inmigración, como con otros fenómenos de origen y de naturaleza diferente del de la inmigración. En contradicción con este fenómeno de ideologización encontramos que Estados Unidos es el único país en el mundo en el que las leyes de inmigración permiten expresamente a los patrones contratar a quienes las han violado. Esto equivale a que las leyes de inmigración de Estados Unidos operen como leyes laborales para trabajadores extranjeros. Si bien las leyes de inmigración se derivan en todos los países del mundo del derecho soberano de cada nación a determinar quién puede y quién no puede entrar en su territorio, en Estados Unidos este derecho soberano es distorsionado para convertirlo en una disposición que define la distancia entre el poder del patrón y la impotencia del trabajador extranjero, estableciendo concomitantemente una estructura de relaciones laborales que hacen del trabajador indocumentado un trabajador "sui generis". Esta contradic-

ción es mantenida por el proyecto de ley Simpson-Mazzoli. Este proyecto ha sido presentado a la opinión pública estadounidense como un mecanismo para detener el flujo de los trabajadores migratorios indocumentados a aquel país. Los principales mecanismos para este objetivo son, por una parte, las sanciones a los patrones que contraten trabajadores indocumentados. Es muy importante destacar que la manera en que el proyecto de ley Simpson-Mazzoli establece estas sanciones no es significativamente diferente de la manera en que se ha incluido ya en las legislaciones de 12 estados del país del norte, sanciones a los patrones que contraten a extranjeros indocumentados. Estas sanciones han ido apareciendo en las legislaciones laborales que en Estados Unidos corresponden a la jurisdicción estatal. Esto quiere decir, que la medida de "Sanciones a los patrones" del proyecto Simpson-Mazzoli no es ni nueva ni diferente de lo que ya existe en la legislación de 12 estados. Sólo que el proyecto Simpson-Mazzoli haría de dichas sanciones una disposición federal dentro de la jurisdicción de inmigración que le corresponde a la federación de acuerdo con la constitución de Estados Unidos. Las leyes vigentes en 12 estados que establecen sanciones a los patrones que contraten trabajadores indocumentados no han producido ni un solo juicio ante los tribunales derivado de alguna reclamación de un patrón por la aplicación de dichas sanciones en alguno de los estados del suroeste de Estados Unidos. Sólo se conoce un juicio. Este tuvo lugar en el estado de New Jersey. No existe ninguna razón lógica para suponer que la disposición de "sanciones para patrones" del proyecto Simpson-Mazzoli fuera mas eficaz que las ya existentes a nivel estatal. Esto quiere decir que, en realidad, el mecanismo de "sanción a los patrones" tiene la función política de dar la impresión al público estadounidense de que se está haciendo algo para detener el flujo de trabajadores extranjeros, cuando en realidad no se está haciendo absolutamente nada en la práctica para impedir dicho flujo ni para modificar estructuralmente las condiciones de la demanda de dichos trabajadores en Estados Unidos.

Muy diferente es la situación de la medida del aumento de la policía fronteriza en la frontera de Estados Unidos con México. Este aumento no ocurrirá por primera vez en la historia de la inmigración mexicana a Estados Unidos. Hay elementos históricos que permiten suponer que este nuevo aumento no representará un impedimento real a la inmigración indocumentada de México a Estados Unidos. Sin embargo, hay también elementos históricos para suponer que el aumento de la fuerza policial propuesto representará la aparición de un garrote más pesado con el cual los patrones podrán amenazar en forma más eficaz a los trabajadores indocumentados que no deseen acceder a las condiciones de trabajo y a los salarios que les quieran pagar los patrones en Estados Unidos, so pena de ser denunciados a una fuerza policial migratoria mayor que la que ha habido hasta ahora. El efecto del aumento de la fuerza policial de inmigración en Estados Unidos operará directamente sobre el mercado de trabajo de los migrantes indocumentados y será en el sentido de abaratar su fuerza de trabajo.

En síntesis, el proyecto Simpson-Mazzoli cumple con la función política de apaciguar a los desempleados estadounidenses haciéndoles creer que algo se está haciendo para resolver su situación de desempleo mediante medidas restrictivas a la inmigración y, por otra parte, está abriendo la puerta de la inmigración por vía de la liberalización de procedimientos para la obtención de visas H-2, al mismo tiempo que aumenta los mecanismos de control que el patrón puede ejercer sobre los trabajadores extranjeros. El proyecto Simpson-Mazzoli se ha presentado al público estadounidense como un mecanismo para el control de las fronteras de aquel país cuando en realidad es un mecanismo de control de los trabajadores extranjeros en sus relaciones laborales, que permitirá en la práctica una mayor explotación o abaratamiento de la fuerza de la fuerza de trabajo extranjera indocumentada.

El contexto económico que impide al público estadounidense darse cuenta del engaño de que son sujetos por un proyecto de ley que tiene un objetivo expreso totalmente diferente al objetivo implícito, está determinado por una situación muy grave de desempleo que en el mes de septiembre de 1982 alcanzó a un 10 por ciento del total de la fuerza de trabajo, cifra a la cual no se había llegado desde la crisis de desempleo anterior a la Segunda Guerra Mundial, que sólo fue superada por la crisis de desempleo de los años de la "gran depresión" de 1929 a 1934. En este contexto de un desempleo sin precedentes en los últimos 40 años, es políticamente imposible que el público estadounidense, particularmente la clase trabajadora que se encuentra desempleada, entienda de pronto que el desempleo no está causado por la inmigración sino por factores internos de la economía de Estados Unidos. La mejor demostración de que el gobierno de aquel país conoce la firmeza de la creencia ideológica de una relación causal entre inmigración y de desempleo lo constituyó la inflamante "operación empleo" (operation jobs) que se realizó durante la primavera de 1982 y que consistió en una campaña de redadas policiales para expulsar a trabajadores indocumentados que se encontraran trabajando en empleos que recibieran salarios altos. Esta operación de expulsión de trabajadores indocumentados recibió el título oficial de "operación empleo" con el obvio propósito de hacer creer al público estadounidense que por cada deportación se abriría un trabajo que aliviaría el desempleo en Estados Unidos. Si bien toda acción policial de redadas tiene como condición para su éxito la sorpresa sobre quienes serán objeto de la redada, en el caso "operación empleo" se dió a conocer con una semana de anticipación la fecha y las ciudades que serían afectadas por la famosa operación policial. El anuncio apareció en prácticamente todos los medios de comunicación masiva como noticia originada en las propias autoridades de inmigración de Estados Unidos. El efecto de este anuncio anticipado era claramente el de no perjudicar a los patrones que tuvieran trabajadores indocumentados en sus respectivos negocios. El resultado real de esta operación policial fue la expulsión de poco más de 5 000 indocumentados, el 90 por ciento de los cuales eran mexicanos, que fueron encontrados en sólo 4 de las 12 ciudades donde se

efectuaron las redadas. En cualquier otro contexto este resultado se hubiera considerado como un extraordinario fracaso de la policía de inmigración. En el contexto político de la inmigración al que hemos hecho referencia, la "operación empleo" fue un éxito político, manifiesto en la enorme publicidad que se le dió y en la reacción favorable expresada por el público estadounidense al gobierno del presidente Reagan por haber llevado a cabo una acción que mostraba su preocupación por aliviar al desempleo en Estados Unidos.

Si bien hubo críticas y denuncias del engaño político implícito en el diseño y operación de la citada campaña de redadas, en términos generales esas denuncias no modificaron sustancialmente la creencia generalizada del público estadounidense de una relación causal entre inmigración indocumentada y desempleo. En este sentido, la "operación empleo" fue un éxito político de una particular significación pues la semana de duración de dicha operación coincidió con la discusión en el Senado del proyecto de ley Simpson-Mazzoli. Extraña coincidencia que según declaraciones del senador Simpson fue totalmente ajena a sus planes.

Conclusiones

Cuando en Estados Unidos se escucha que ha surgido una propuesta de solución al problema de la inmigración indocumentada, en realidad se debe entender que ha surgido una propuesta de solución política a un problema definido en términos políticos. No se trata de ninguna manera de una solución que corresponda a las características operativas y estructurales del fenómeno de la migración de trabajadores extranjeros a Estados Unidos. Los efectos de esas "soluciones" sobre las relaciones económicas y sociales derivadas de la presencia de los trabajadores extranjeros nunca se hacen explícitos pero siempre resultan muy reales, en la disminución gradual de la esfera de derechos que pueden ser ejercidos por los trabajadores en defensa de los abusos de los patrones.

Dada la naturaleza política de las "soluciones" propuestas para la cuestión de la inmigración indocumentada en Estados Unidos, el planteo de dichas propuestas es de carácter interno y de ninguna manera son propuestas de política exterior de carácter bilateral o multilateral con los países involucrados en el fenómeno de la migración internacional de trabajadores hacia Estados Unidos. La propuesta Simpson-Mazzoli se inserta dentro de un juego interno que sólo tiene sentido dentro del contexto político de Estados Unidos y que deja de tenerlo en el contexto mismo de las relaciones derivadas del fenómeno de la migración o dentro del contexto de las relaciones de política exterior de gobierno a gobierno. En este contexto no existen posibilidades de negociación bilateral para México, que es el país más afectado por ese juego político interno. En primer lugar, porque la propuesta de ley Simpson-Mazzoli jurídicamente no da lugar a que un gobierno extranjero sea parte en su proceso de decisión, dado que se trata de un proceso

legislativo interno. En segundo lugar, porque se trata de una propuesta que refleja un fenómeno ideológico ajeno e independiente de las condiciones de mercado internacional de mano de obra en el que se inserta la migración de trabajadores indocumentados de México a Estados Unidos.

La realidad de ese mercado internacional de fuerza de trabajo es que existe una demanda de trabajadores extranjeros, particularmente no colificados, en la economía de Estados Unidos, principalmente de su región suroeste. También es una realidad que esa demanda no se reconoce explícitamente. Por lo tanto, es una realidad en la que los beneficios derivados de la disponibilidad de fuerza de trabajo migratoria mexicana en Estados Unidos no sólo no se reconocen sino que tampoco se pagan en su justo precio. De esta manera existe una necesidad de importación de un valor económico y humano del que carece en suficiente cantidad Estados Unidos por el cual no tiene que pagar de acuerdo con las leyes económicas de intercambio internacional pues esa importación no se define como tal. En el contexto político de la inmigración en Estados Unidos, la inmigración es un problema de criminalidad y no de naturaleza laboral.

En ese contexto político es absolutamente imposible que el gobierno de México pueda acceder a un plan de negociación sobre las características y efectos reales de la emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos. Lo primero que se requeriría para una negociación bilateral sería que hubiera un mínimo acuerdo sobre la definición de la materia por negociar. En tanto que en México la cuestión de la emigración hacia Estados Unidos se define como correspondiente a una demanda de fuerza de trabajo del lado norte de la frontera y a la respuesta de una oferta proveniente de México y, en Estados Unidos el mismo fenómeno sea definido en el contexto de la delincuencia en el que resultan congruentes sus "soluciones" policiales, no habrá un mínimo de acuerdo en las definiciones que se requieren para una solución que no corresponda sólo a presiones coyunturales sino de fondo y a largo plazo.

En la medida en que prevalezcan las condiciones de crisis económica y desempleo en Estados Unidos será poco probable que se mejoren las condiciones para una negociación bilateral en materia de trabajadores migratorios que corresponda a un contexto racional derivado de las características de una necesidad de mano de obra extranjera en Estados Unidos y de una disponibilidad de excedentes de mano de obra en México.

La situación prevaleciente podría ser aún peor. Esto sucedería si el gobierno de México cae en el juego de la política de inmigración de Estados Unidos respecto de la inmigración de centroamericanos a nuestro país. Es políticamente imprescindible que el gobierno de México mantenga una congruencia entre la definición de la migración indocumentada mexicana a Estados Unidos como un problema básicamente laboral en el que se deben distinguir los cam-

pos jurídicos de la migración, de los de las relaciones laborales y ambos del campo central de los derechos humanos, con la política de inmigración proveniente de los países de Centroamérica, particularmente Guatemala y El Salvador. Por fortuna hay indicaciones claras derivadas de acciones recientes de la Comisión de Refugiados dependiente de la Secretaría de Gobernación en el sentido de una práctica de documentación continua de los extranjeros que tienen que ingresar a nuestro país por las condiciones de persecución en sus lugares de origen. Esta práctica no se ha hecho sin algunas resistencias dentro del propio gobierno de México. Estas resistencias son las que podrían llevar a cometer graves errores políticos de caer en la trampa conceptual de que los indocumentados centroamericanos son a México y para México lo que los indocumentados mexicanos son para la política de Estados Unidos. Para que México pueda mantener una capacidad potencial de negociación eventual con Estados Unidos respecto al trabajo migratorio de los mexicanos, es necesario, por razones políticas y morales, que nuestro gobierno respete los derechos humanos y laborales de los centroamericanos que tienen que cruzar la frontera de nuestro país en busca de refugio. Sólo conociendo la distancia entre la realidad y los mitos a partir del análisis científico se puede lograr esa congruencia.

Notas

- 1/ Bustamante Jorge A., "El 'espalda mojada'. Informe de un observador participante", Revista de la Universidad, vol. 27, núm. 6, febrero, UNAM, México, 1973.
- 2/ La obra clásica de investigación sobre las condiciones de operación de los convenios de braceros es la del doctor Galarza Ernesto, Merchants of Labor: The American Bracero History, McNally y Loftin, Santa Barbara, 1964.
- 3/ El doctor Manuel Gamio hizo su famosa investigación sobre el inmigrante mexicano a mediados de los años veinte. Sus principales obras se publicaron en 1930: Mexican Immigration to the United States: A study of Human Migration and Adjustment, University of Chicago Press, Chicago, 1930; Número, procedencia y distribución geográfica de los inmigrantes mexicanos a Estados Unidos. Talleres Gráficos de la Nación, México 1930.
- 4/ Ojeda, Mario, "La Protección de los Trabajadores Emigrantes", tesis, Universidad Nacional Autónoma de México, 1957.
- 5/ Véase la Sección II sobre migración y trabajadores indocumentados de: Bustamante, Jorge A. y Francisco Malagamba, Bibliografía general sobre estudios fronterizos, El Colegio de México, México, 1980.
- 6/ García y Griego, Manuel, "El volumen de la migración de mexicanos no documentados a los Estados Unidos: nuevas hipótesis," CENIET, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, México, 1980.
- 7/ Varios autores, Indocumentados, Mitos y Realidades, El Colegio de México, México, 1979.
- 8/ Gutiérrez Felix, "Spanish Language Newspaper in the Nineteenth Century: Patterns of Control, Activism and Coverage", ponencia presentada en la reunión anual de la West Social Science Association en Denver, Colorado, 1978.
- 9/ Bustamante, Jorge A., "El debate sobre la 'invasión Silenciosa'", Foro Internacional, vol. 17, núm. 3, El Colegio de México 1977.
- 10/ Ham Chande, Roberto y Jorge A. Bustamante, "Las expulsiones de indocumentados mexicanos". Demografía y Economía, 38, vol. 13, núm. 2, El Colegio de México, 1979.
- 11/ Bustamante Jorge A., "La migración indocumentada México-Estados Unidos; relación entre dinámica política y estructuras económicas". Ponencia presentada en el Primer Encuentro sobre Impactos Regionales de las Relaciones Económicas México-Esta-

dos Unidos celebrado en Guanajuato, Gto., en julio de 1981.

- 12/ Flores, Roy y Gilberto Cárdenas, "A Study of the Demographic and Employment Characteristics of Undocumented Aliens in San Antonio, El Paso and McAllen, Texas". Reporte presentado a la Oficina Regional del Suroeste de la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, 1978.
- 13/ Cornelius, Wayne A., Building the Cactus Curtain: Mexican Migration and U.S. Responses, from Wilson to Carter, University of California Press, La Jolla, San Diego, 1980.
- 14/ Martínez, Gerónimo, "La ENEFNEU: Descripción del proyecto y hallazgos de la 2a. etapa (Agosto 1978)", CENIET, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1979.
- 15/ Martínez, "La ENEFNEU..."
- 16/ Martínez, "La ENEFNEU..."
- 17/ Martínez, "La ENEFNEU..."
- 18/ Martínez, "La ENEFNEU..."
- 19/ Martínez, "La ENEFNEU..."
- 20/ Bustamante, Jorge A. y Gerónimo Martínez, "Undocumented Immigration from México: Beyond Borders but within Systems", Journal of International Affairs, vol. 33, núm. 2 (otoño-invierno) 1979.
- 21/ Bustamante, Jorge A., "U.S. Immigration Policy, A Mexican Perspective on President Reagan's Proposal". Working papers series, Washington: Overseas Development Council, 1982.
- 22/ Bustamante, Jorge A., "Facts and Perceptions of Undocumented Immigration from Mexico", editada por Barry W. Paulsen y Noel T. Osborn, U.S. Mexico Economic Relations, Westview Press, - Boulder, 1979.
- 23/ Reubens, Edwin P., "Surplus Labor, Migration and Public Policies: Requirements for Labor Absorption in Mexico", U.S. Mexico Economic Relations.
- 24/ Bustamante, "Facts and Perceptions..."
- 25/ Bustamante, Jorge A., "Condiciones estructurales e ideológicas de la emigración mexicana indocumentada a los Estados Unidos", El Economista Mexicano, vol. 13, núm. 2 (marzo-abril) 1979.

- 26/ Bustamante, Jorge A., "Pasado y futuro de la migración internacional de trabajadores en las relaciones entre México y Estados Unidos", en Gustavo Esteva, et al, Las relaciones México Estados Unidos , Editorial Nueva Imagen, México 1980.
- 27/ Bustamante (véase nota 11).
- 28/ Ibidem
- 29/ La Ley McCarren-Walter del 27 de junio de 1952, tuvo el título oficial de Ley de Inmigración y Nacionalidad o Ley pública 414. Sustituyó a la Ley de Inmigración de 1924, manteniendo la cuota de privilegio para los países del Hemisferio Occidental que en la práctica mantenía una apertura a la inmigración mexicana. Esta ley fue aprobada por el Congreso de Estados Unidos por encima del veto del presidente Truman.
- 30/ Bustamante (véase nota 28).
- 31/ Hernández, Antonio y John Huerta, "Analysis of the U.S. Senate Judiciary Committee Report on S-2222", MALDEF , Los Angeles 9 de julio de 1982.
- 32/ Se refieren los autores citados a "1980 Comptroller General Report" en donde se afirma que el Servicio de Inmigración y Naturalización perdió la pista de 2.5 millones de indocumentados que habían entrado legalmente a Estados Unidos y que se quedaron después de haber expirado sus visas. Lo importante de esta cifra es que se refiere fundamentalmente a indocumentados no mexicanos.
- 33/ Ham y Bustamante (véase nota 10).
- 34/ "U.S. Commission on Immigration and Refugee Policy", Report of the U.S. Bureau of the Census prepared for the Commission.
- 35/ Bustamante (véase notas 11, 28, 29, 32 y 33).
- 36/ Prescott, Hall F., Immigration and its Effects Upon the United States , 2a. ed., Henry Hold and Co., Nueva York, 1913, 270 pp.
- 37/ Los Angeles Times, 17 de febrero de 1921, marzo 10, 1921; Estados Unidos, Secretario del Trabajo, Annual Report, 1921, 16 pp.
- 38/ Howland, Charles, Survey of American Foreign Relations, Yale University Press, New Haven, 1931, pp. 225-226.
- 39/ Corwin F. Arthur, "A Story of Ad Hoc Exemptions: American Immigration Policy Toward Mexico" en: A. Corwin (compilador) Emigrants and Immigrants: Perspectives on Mexican Labor Mi-

gration to the United States , Greenwood Press, Westport, 1978 pp. 146-148.

- 40/ García y Griego, Manuel, "The importation of Mexican Contract Laborers to the U.S. 1942-1964: Antecedents, Operation and Legacy" unpublished paper (1980) prepared for the Working Group of Mexican Migrants and U.S. Responsibility, Center for Philosophy and Public Policy, University of Maryland.
- 41/ Bustamante, Jorge A., "The Historical context of the Undocumented Immigration from Mexico", Aztlan, Chicago Journal of the Social Sciences and the Arts, vol. 3, núm. 2 (verano) 1973.
- 42/ Samora, Julián, Los Mojados, The Wetback Story , Notre Dame University of Notre Dame Press. 1971.
- 43/ Bustamante, Jorge A. "La migración mexicana en los Debates del Congreso de Estados Unidos", Centro Nacional de Información y Estadísticas de Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1978.
- 44/ Bustamante, Jorge A., "Las propuestas de política migratoria en los Estados Unidos y sus repercusiones en México" en: Indocumentados, Mitos y Realidades, El Colegio de México, 1979.
- 45/ U.S. Select Commission on Immigration and Refugee Policy, U.S. Immigration Policy and the National Interest, 1981, Washington: U.S. Congress.
- 46/ U.S. Senate Immigration Commission (Dillingham Commission) Reports of the Immigration Commission, 43 vols., Washington, U.S. Government Printing Office, 1911. En el sentido que se indica y con referencia al informe de la Comisión Dillingham, véase: Hourwich, Isaac, Immigration and Labor, E.P. Putnam's Sons, Nueva York, 1912, pp. 18-19.
- 47/ Dillingham Commission, Reports of the Immigration Commission, vol. 3, cuadro 9; véase también volumen 23, pp. 62-67.
- 48/ Daniels Roger and Harry L. Kitano, "Americans Racism: Explorations on the Nature of Prejudice", 44 pp.
- 49/ Ibidem. La percepción dominante respecto de la inmigración asiática se puede apreciar en un párrafo de la declaración de principios de la Asiatic Exclusion League, constituida básicamente por organizaciones sindicales de California en 1905: "The Caucasian Asiatic races are unassimilable. Contact between these races must result, under the conditions of industrial life obtaining in North America, in injury to the farmer, proportioned to the extent to which such contact prevails. The preservation of the Caucasian race upon American

Soil and particularly upon the west shore therefore, necessitates the adoption of all possible measures to prevent or minimize the immigration of Asiatics to America.

With these principles and purposes in view we have formed the Asiatic Exclusion League of North America, to the end that the soil of North America be preserved to the American people of the present and all future generations, that they may attain the highest possible moral and national standards, and that they maintain a society in keeping with the highest ideals of freedom and self government".

Estos párrafos fueron tomados del volumen 23, p. 170, del Informe de la Dillingham Commission (1911).

- 50/ Taylor, Paul S., An American-Mexican Frontier: Nueces Country, University of North Carolina Press, Chapeel HILL, Texas, 1934, p. 105.
- 51/ Informe de la Dillingham Commission, vol. 1, pp. 690-691.
- 52/ Esta visión fue ampliamente compartida por los empresarios de Texas. Entre quienes representaban sus intereses en 1920 estaba John Nance Garner (más tarde vicepresidente de Estados Unidos) quien arguía en la Cámara de Representantes en Washington que, aunque la raza mexicana era inferior y no eran gentes deseables como ciudadanos, no había que preocuparse por su permanencia pues tenían un instinto característico que llamó "homing pigeon", que los hacía estar "genéticamente de terminados" para regresar siempre a su lugar de origen en: U.S. Congress. House Committee on Immigration and Naturalization, Seasonal Agricultural Laborers from Mexico, 69th Congress, 1st Session, 1929, pp. 6-62
- 53/ En nuestros días ya no se usan las mismas justificaciones antes citadas pero se siguen proponiendo planes para asegurar la mano de obra mexicana en nombre de la buena vecindad como lo demuestra el proyecto de ley de los senadores Hayakawa de California, Schmidt de Nuevo México y Goldwater de Arizona, presentado al Senado en 1980 bajo el título: "Good Neighbor Relations Act" proponiendo un programa de visas temporales para "trabajadores huéspedes".
- 54/ Un conjunto de alegatos que prueban con toda claridad este razonamiento pueden encontrarse en: U.S. Congress, House Committee of Immigration and Naturalization, Temporary Admission of Illiterate Laborers, Washington, 1920.
- 55/ Esta enmienda se convirtió en parte de la ley de inmigración en 1952 bajo la codificación: U.S. Congress, 8 U.S.C. Section 1324.

56/ La parte de la ley que exceptúa de toda responsabilidad a los patrones respecto de cualquier violación de las leyes migratorias por parte de sus trabajadores, dice así:

"Any person who willfully or knowingly conceals, harbors or shields from detection, in any place including any building or by any means of transportation, or who encourages or induce, or attempts to encourage or induce, either directly, the entry into the United States of any alien shall be guilty of a felony. Upon conviction he shall be punished by a fine not exceeding five years, or both, for such alien in respect to whom the violation occurs. Provided, however, that for the purpose of this section, employment, shall not be deemed to constitute harboring".

LA FRONTERA NORTE: ¿ENCLAVE TRANSNACIONAL?

José María Calderón Rodríguez *

En una década la frontera norte de México se ha transformado en un importante enclave del capital transnacional. Esta situación tiene una serie de implicaciones desde el punto de vista económico y político que trataremos de exponer brevemente en este trabajo.

I

Ninguna área regional de México ha tenido un crecimiento demográfico tan elevado como el que se ha observado en las ciudades de la frontera norte. En sus principales áreas urbanas (Ciudad Juárez, Matamoros, Mexicali, Nuevo Laredo, Reynosa y Tijuana) de 1940 a 1970 se tuvo un crecimiento poblacional del 700 por ciento. Las razones de esta expansión son varias: la Segunda Guerra Mundial obliga a Estados Unidos a realizar drásticos y acelerados programas de producción agrícolas dentro y fuera de su territorio. Esta circunstancia genera una gran demanda de trabajadores mexicanos. Hacia 1942, la economía estadounidense tiene necesidad de contar con un flujo continuo y programado de trabajadores agrícolas y se establece así el primer Acuerdo Internacional de Trabajadores Migratorios entre México y Estados Unidos. Este programa se conoce más ampliamente como Programa de Braceros. Gracias a este programa y durante los 22 años que estuvo vigente (1942-1964) ingresaron a territorio norteamericano más de cuatro millones de trabajadores mexicanos. En esta cantidad no están incluidos los mexicanos que atravesaron la frontera al margen del Programa, es decir, como "espaldas mojadas".

Sin duda, la oleada migratoria de jornaleros nacionales se vio favorecida por el rápido crecimiento demográfico de las áreas rurales y la incapacidad de la estructura económica de México para absorberlos en las actividades primarias y de transformación.

De esta manera "la frontera" se transforma en "lugar de paso", en "área de estacionamiento", o en zona definitiva de residencia de muchos migrantes, de manera que hacia los años sesenta, más

* Centro de Estudios Latinoamericanos. UNAM

del 50 por ciento de la población fronteriza no era oriunda del lugar. Contemporáneamente se desarrollan el comercio y los servicios como las actividades que absorben a un mayor número de personas de la población económicamente activa (PEA). Hacia 1961, el Gobierno Federal pone en marcha el Programa Nacional Fronterizo (PRONAF) con el fin de reforzar los débiles vínculos económicos entre la región fronteriza norte y el resto del país. Empero, fuera de ciertas obras de maquillaje turístico y algunas otras destinadas a dotar de servicios públicos a las principales urbes fronterizas, así como el de otorgar estímulos fiscales a las empresas nacionales interesadas en abastecer el mercado fronterizo, el Programa Nacional Fronterizo (PRONAF) no logró ir más allá. Quedó, eso sí, como testimonio de las preocupaciones del Gobierno Federal sobre una zona del país, históricamente "muy lejos de Dios y muy cerca de los Estados Unidos".

Esta realidad adquirió claros perfiles cuando en 1965 el gobierno estadounidense decidió cancelar el Programa de Braceros. Ante los ojos de los fronterizos y del propio Gobierno Federal la frontera norte se transformó prácticamente en "zona de desastre". Las actividades recreativas empezaron a perder dinamismo, ciertos productos agrícolas como por ejemplo el algodón vieron cerradas las puertas del mercado internacional por la competencia de las fibras sintéticas, los escasos niveles de industrialización imposibilitaban un sólido viraje en los niveles ocupacionales y, por sí fuera poco, la capacidad centrípeta del capitalismo nacional era incapaz de arrastrar a las zonas fronterizas en la órbita de su mercado interno. Para la segunda mitad de los sesenta, diversos estudios desarrollados en el área de las ciudades fronterizas ponían de relieve los altos índices de desocupación oscilantes entre el 40 y el 50 por ciento de la población.

Así las cosas, el Gobierno Federal pone en marcha en mayo de 1965 un plan de industrialización orientado a resolver los problemas que la desocupación planteaba en la frontera norte, el proyecto industrializador recibió el nombre de "Programa de Aprovechamiento de la Mano de Obra sobrante a lo largo de la Frontera con Estados Unidos".

En virtud de este programa se otorga cobertura oficial a las plantas maquiladoras con el fin de ubicarse en la frontera norte. Como se sabe, las maquiladoras son empresas extranjeras orientadas al ensamblaje, acabado y procesamiento de materias primas y bienes intermedios. El objetivo principal de estas empresas es el de la reducción de costos de producción por la utilización intensiva de fuerza de trabajo barata.

II

La "maquilización" de la frontera norte del país no constituye un proceso sui generis o exclusivo de la peculiaridad de relaciones económico-políticas que se dan entre los dos países cuya fron

tera común supera los 3,000 kilómetros. Por el contrario, el proceso de establecimiento de las maquilas en la frontera norte mexicana forma parte de la expansión a escala planetaria de las empresas transnacionales y del proceso que se ha dado en llamar de internacionalización del capital. La multiplicación de las filiales de las empresas transnacionales en el extranjero, se ha visto acompañado por "un espectacular aumento en la inversión directa de capital, que elevó de manera sustancial la parte acumulada del mismo en los países receptores en la década de 1970. Si en 1971 la inversión directa acumulada en el exterior ascendía a 158,000 millones de dólares, ya en 1975 alcanzaba la cifra de 259,000 millones y, según nuevos estimados, en 1980 llegaba a los 450,000 millones. Estas cifras suponen una tasa de crecimiento promedio anual de más de 12 por ciento para la década, superior incluso, a la tasa de crecimiento de las propias economías capitalistas desarrolladas, tomadas en conjunto, en el mismo periodo".

Este fenómeno de relocalización geográfica, sobre todo en países del Tercer Mundo, de procesos productivos integrados verticalmente bajo las decisiones de plantas matrices ubicadas en los países centrales, no obstante ser muy reciente (se inició en la primera mitad de los sesenta), presenta una capacidad expansiva sin precedentes. Hacia 1975 había miles de fábricas instaladas en 39 países en desarrollo: 15 de Asia, 8 de Africa y 16 de América Latina. En total contaban con 725,000 trabajadores, de los cuales 500,000 se localizaban en las llamadas "zonas de producción libre". Sólo en México, de 1965 a 1981, había 600 empresas que empleaban a 140,000 trabajadores. Del total de empresas instaladas en México, el 89 por ciento se concentra en la frontera norte del país y en las cinco principales ciudades fronterizas (Ciudad Juárez, Matamoros, Nogales, Tijuana y Mexicali) se congrega el 73 por ciento del total de puestos de trabajo generados a nivel nacional.

El proceso de internacionalización del capital se orienta privilegiadamente hacia los países del Tercer Mundo, donde se localizan grandes bolsones de mano de obra barata. Las inversiones directas en estos países se han planteado en el sector manufacturero, originalmente en la electrónica y la industria textil y, más recientemente en las ramas automotriz, metalmecánica, petroquímica y siderúrgica.

III

Para el establecimiento de las maquiladoras, el área fronteriza norte de México presenta sin duda una serie de ventajas con respecto a otros países "en vías de desarrollo". Desde luego los bajos salarios con respecto a los salarios medios de Estados Unidos, hecho que presenta aún más ventajas desde la última devaluación del peso mexicano la cercanía geográfica ofrece también condiciones inmejorables por el bajo costo de la transportación; los niveles medios de preparación y disciplina para el trabajo más alto que en otros países y el alto grado de eficiencia del sistema

político mexicano en términos de estabilidad social y política.

A las ventajas anteriores, desde luego a favor de las transnacionales, habría que agregar las dificultades que ha enfrentado el Estado para formular un programa de desarrollo industrial fundado en los propios recursos nacionales y orientado a la ampliación y profundización del mercado interno. El caso de las maquiladoras es también, desde esta perspectiva, emblemático. Por ejemplo, bajo el Decreto de Fomento Industrial Fronterizo de 1978, se establecieron una serie de disposiciones fiscales destinadas a promover la industria maquiladora. Los efectos han sido positivos ya que impulsaron un crecimiento acelerado de esta actividad económica en la zona. Empero, desde la perspectiva de la integración de esta industria al proceso productivo nacional los resultados son desoladores, como lo demuestra el bajo índice de participación de los insumos nacionales en su producción. En efecto, en 1979, de un total de 13,033'500,086 pesos invertidos en insumos, 12,877'373,840 pesos, es decir el 98.9 por ciento son de procedencia extranjera y sólo 156'126,246, igual al 1.2 por ciento son nacionales.

La crisis de 1974-1975 llevó a una drástica reducción de la actividad productiva de las maquiladoras y al cierre de algunas plantas. Esta circunstancia, aparte de poner de manifiesto la vulnerabilidad de la maquila fronteriza frente a los ciclos económicos estadounidenses, puso también en evidencia a los patrones transnacionales que con la amenaza del cierre de plantas, el Gobierno Federal estaba dispuesto a aumentar las concesiones y facilidades económicas y políticas que permitieran su funcionamiento.

Menciono estos dos hechos, para poner en claro que las ventajas que las filiales norteamericanas encuentran en México y, de manera particular, en las áreas fronterizas del Norte, para desplegar sus actividades económicas, no se han traducido en beneficios simétricos para la economía, la sociedad y el Estado Nacional. Por el contrario, se ha constituido un enclave económico que escapa a las decisiones de orden político y económico que tienen validez en todo el territorio nacional, excepto en los 20 kilómetros señalados para las franjas fronterizas y zonas libres en los cuales "es posible realizar ciertas operaciones de importación y exportación bajo reglas diferentes a las que rigen para el resto del país".

Este hecho tiene implicaciones sumamente graves para la globalidad de las relaciones institucionales que regulan la vida social y política de la nación y, desde luego, para la integración misma de su ámbito geo-político. La industria de maquila no gravita alrededor de los imperativos nacionales de desarrollo económico y de decisión política nacional, sino que responde directamente a los planes y programas económicos de expansión y desarrollo establecidos por sus matrices situadas en los espacios metropolitanos. No contribuye al fortalecimiento del mercado interno na-

cional debido a sus casi inexistentes vínculos productivos con el resto de la economía nacional. Su contribución al fortalecimiento de las finanzas es por lo demás dudosa ya que las empresas de capital extranjero realizan prácticas de subfacturación mediante la transferencia de ganancias al exterior. De esta manera, no declaran ganancias en su operación en México y reducen al mismo tiempo la base gravable sobre la que se aplica el 6 por ciento del impuesto al valor agregado (en el resto del país es del 10 por ciento). La posibilidad de que la Secretaría de Hacienda pueda ejercer un adecuado control sobre las ganancias declaradas por las empresas sólo es factible en el caso de empresas nacionales que trabajan bajo contrato, pero no en aquellas en la que los productos ensamblados en México se transfieren a la matriz sobre una base de costos de manufactura y no sobre una de valores fijados en el mercado. Podría pensarse que la actividad maquiladora podría al menos contribuir al fortalecimiento de la balanza de pagos, aliviando el desequilibrio de la cuenta corriente y en este rubro los resultados no son desalentadores. Sin embargo, un estudio realizado por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos en Ciudad Juárez, puso al descubierto que los trabajadores de las maquilas gastaban un promedio del 30 por ciento de sus ingresos en la ciudad de El Paso, Texas.

No se piense que las críticas que hacemos al enclave maquilista en nuestra frontera norte es el producto de inconfesables intentos de buscar en el pasado, en las relaciones sociales dominadas por los sectores primario y terciario, una especie de resguardo nostálgico ante la violencia y segregación que impone un modelo económico transnacionalizado y que en las "zonas libres" fronterizas se erige como paradigma. Nuestras apreciaciones llevan otra dirección, que bien podrían resumirse en la necesidad y en la urgencia de que la sociedad civil: los obreros, los técnicos, los profesionales y sus propias organizaciones, junto con el Estado Nacional sean capaces de ordenar, dirigir y controlar las fuerzas y procesos económicos en beneficio de la colectividad nacional. No se trata de dirigir nuestra mirada al pasado, sino de orientar nuestra acción para construir el futuro. Después de todo, la empresa multinacional, con su carácter universal nos enseña dos cosas: por una parte, lo que debemos evitar; por la otra, todo lo que podemos hacer.

LA FRONTERA NORTE DE MEXICO EN LA CRISIS DE 1982

Jesús Tamayo *

Los antecedentes de los acontecimientos que arrancan en febrero de 1982 y que parecen llegar a su climax en agosto y septiembre del mismo año, parten de 1976 cuando, electo ya José López Portillo, Luis Echeverría abandonó la tasa de cambio que había regido en México por más de veinte años y dejó "flotar" la cotización del peso frente al dólar estadounidense. Nuestra moneda encontró entonces su nivel en la relación 1:22.50. El Banco de México impediría poco después que la tasa de cambio creciera más allá de ciertos límites.

La decisión política tomada al inicio de la administración de López Portillo, de expandir el sector petrolero y sobre esta base desarrollar la planta industrial nacional, contaba con un peso so brevaluado como importante instrumento en el proceso de expansión; la disponibilidad de divisas petroleras permitiría sostener indefinidamente el tope máximo establecido extraoficialmente para la tasa de cambio. En este escenario, sin embargo, se desplomaron los ingresos por concepto de exportaciones no petroleras y por venta de servicios turísticos, al tiempo que crecieron significativamente las importaciones y el turismo suntuario de sectores de mexicanos enriquecidos.

En efecto, entre los principales beneficiarios de la política económica de los últimos años no sólo se encontró el sector empresarial importador, público y privado, también se contó la pequeña burguesía urbana, importadora de todo tipo de bienes de consumo estadounidense. Este sector, beneficiario "por arrastre" de la sobrevaluación del peso pronto descubrió lo barato que le resultaba, por ejemplo, hacer turismo o comprar bienes inmuebles o servicios médicos en el extranjero.

Entre los receptores de este tipo de transferencias (vía subsidio a las importaciones) se contó, muy principalmente, la población fronteriza del norte de México. Durante cerca de cinco años, la creciente sobrevaluación de nuestra moneda en relación al dólar le subsidió la compra, de suyo elevada, de bienes y servicios

* Centro de Investigación y Docencia Económicas

pagados con esa divisa. El comercio de las localidades vecinas fronterizas estadounidenses se incrementó a punto tal que, en algunos casos, se hizo dependiente del consumo mexicano; el comercio de bienes importados en el lado mexicano de la frontera también floreció espléndidamente. A la demanda propiamente fronteriza, se sumó buena parte de la del interior del país y el "poder de compra" de los mexicanos se hizo sentir muy dentro del territorio estadounidense.

A mediados de 1981, la reducción en el precio del crudo en los mercados internacionales colocó a la economía mexicana en posición de alerta. Reducidos los ingresos por concepto de exportaciones petroleras, el déficit en balanza de pagos se incrementó aceleradamente y tuvo que ser financiado con créditos externos.

Ante la inminente crisis, la estrategia del gobierno mexicano consistió en dejar "deslizar" el peso frente al dólar. La tasa de cambio se hizo llegar a 1:26 hacia mediados de febrero. Era obvio, sin embargo, que el ritmo de deslizamiento era lento en relación al impacto económico y político que provocaba la sobrevaluación del peso. Los llamados presidenciales a la solidaridad no evitaron que en las primeras semanas de febrero, los especuladores, en palabras de José López Portillo, "asaltaran el Banco de México". La fuga de capitales precipitaría la primera devaluación de 1982.

La crisis no difunde homogéneamente sus efectos a lo largo del territorio nacional. Las respuestas de política económica del estado mexicano, la devaluación de la moneda o el control de cambios por ejemplo, tampoco son ubícuas; también la escasez de divisas tiene diferentes niveles y efectos en los diversos espacios y sectores económicos nacionales.

La devaluación de febrero, como también lo harían las de agosto y diciembre, incrementó violentamente el costo de la canasta de bienes en las zonas fronterizas del norte y consecuentemente frenó la tendencia tradicional a consumir productos estadounidenses, reorientando la demanda local hacia bienes de origen nacional. Hasta antes de febrero, casi cualquier bien importado comprado bajo la tasa 1:26, resultaba ser más económico que su equivalente nacional; después de febrero, y principalmente después de agosto, la mayoría de los bienes nacionales resultaban más atractivos que sus equivalentes importados comprados a la tasa 1:70; ni que decir respecto de bienes comprados hoy a la tasa 1:150.

El comercio mexicano, en general, ha resultado afectado por la crisis económica. En la medida en que ésta abate los ingresos reales de las clases mayoritarias, aquella actividad resiente la reducción del mercado. Los primeros sectores afectados han sido aquellos que comercian con bienes cuya demanda es altamente elástica al ingreso, entre los cuales se cuentan nuestras importaciones suntuarias o superfluas. Además toda devaluación altera el sistema de precios relativos peso-dólar, importante para cual-

quier importador, en especial para el consumidor fronterizo mexicano. Así, no es extraño que entre los primeros afectados por la crisis se cuente el comercio regional estadounidense. Asimismo, el comercio fronterizo mexicano de bienes importados ha visto también desplomarse su nivel de actividad. Por el contrario, el comercio fronterizo mexicano de bienes básicos y no duraderos de origen nacional, recibió la demanda que progresivamente perdió su contraparte norteamericana.

El sector "maquilador" fronterizo también resultó beneficiario de la crisis. El valor que tal industria "agrega" en México a sus productos, valor que se constituye casi totalmente con los salarios pagados a obreros y empleados, se redujo para aquellas empresas en proporción a la devaluación del peso. Al lado de la "maquila" existe un sector manufacturero no maquilador que tiende a decrecer en forma lenta, pero segura. No es claro si la crisis le beneficiará o por el contrario, acelerará su extinción.

Finalmente, el sector vendedor de servicios a la población visitante estadounidense, la llamada "industria" turística fronteriza, con la devaluación también quedó en condiciones de incrementar su volumen absoluto de ventas, mismas que habían languidecido a lo largo de los años de sobrevaluación del peso.

La crisis financiera de los primeros días de agosto prácticamente paralizó las transacciones comerciales internacionales en el extremo norte de México. El mes de agosto no sólo se caracterizó por el repentino agotamiento de dólares en el mercado nacional de monedas, sino también por el descontrol del aparato bancario administrativo, por la dolarización de los ahorros, y por la fuga de capitales.

El control cambiario decretado el 1º de septiembre, suspendió de facto la vigencia real de los regímenes de excepción fiscal-comercial fronterizos; hasta el día 18 se aclararía que quedaban exceptuadas de la necesidad de permiso previo las importaciones que hicieran los residentes fronterizos al amparo de la franquicia que establece la Ley Aduanera.

El período de vigencia del control de cambios se caracterizó por el desabastecimiento de productos básicos en las localidades fronterizas, por la estrategia de aceptación de pesos por parte del comercio fronterizo estadounidense, por la pertinaz escasez de dólares, y por la especulación monetaria apoyada en las casas de cambio del otro lado de la frontera. El gobierno federal pronto tuvo que dar algunos pasos atrás permitiendo el establecimiento de casas de cambio en la frontera mexicana, permitiendo después a las empresas fronterizas la apertura de cuentas en dólares en la banca nacionalizada y, finalmente prorrogando temporalmente el régimen de zona libre en el noroeste de México.

El día 10 de diciembre, la nueva administración decretó la

apertura parcial del mercado cambiario. El ajuste en los controles cambiarios tendería ciertamente a suavizar el carácter draconiano de las medidas de los primeros días; también tendería a responsabilizar parcialmente de las dos vertientes de la crisis (insolvencia financiera y desorden administrativo) a las estrategias populistas de la anterior administración; buscaría también reducir la presión sobre los hipersensibles sectores "medios", proporcionándoles un mayor volumen de dólares para sus necesidades; devaluaría la moneda, modificando la relación de cambio en los tipos "controlados", cuidando que los deudores de créditos en dólares recibiesen un golpe menos que proporcional al impacto general; y buscaría asegurar, controlándolas, el ingreso de las divisas captadas por las exportaciones.

En las últimas semanas de febrero, nuevos problemas pusieron en duda la viabilidad del programa de recuperación mexicano. Las dificultades internas de la OPEP desembocaron en la reducción del precio del petróleo en el mercado internacional. México encabeza así una larga lista de países atados a su deuda y en inminente riesgo además de ver reducidos aún más sus ingresos por exportaciones. En estas condiciones nadie puede asegurar el desarrollo futuro de los acontecimientos.

En suma, las expectativas de recuperación económica en México parecen depender más de factores exógenos (recuperación económica estadounidense, caída de las tasas de interés, recuperación del mercado petrolero, etc.), que de decisiones internas; asimismo se observa que es poco probable que tal recuperación se logre en el corto plazo; como quiera que sea, necesitará de intenso apoyo diplomático, sobre todo si se hacen necesarias decisiones multilaterales, y en cualquier caso requerirá de un esfuerzo nacional de magnitud desconocida hasta hoy, a fin de superar los tradicionales niveles de ineficiencia productiva y corrupción administrativa, y a fin de contener las inevitables tendencias a la desintegración nacional.

En el corto plazo, si se descartan las alternativas inusitadas es altamente probable una desaceleración generalizada del comercio exterior mexicano, lo que tendrá, tiene ya, una influencia relevante en la reducción de los intercambios mercantiles entre México y los Estados Unidos, en especial en la reducción de las importaciones mexicanas de bienes estadounidenses. En suma, a fin de amortizar nuestra deuda, tendremos que exportar más, mucho más de lo que importemos; así, se perfila explícitamente una estrategia forzada, pero no por ello menos definida, de sustitución de importaciones, la cual si bien no estará apuntalada permanentemente por un peso subvaluado, tampoco aceptará nuevas sobrevaluaciones de nuestra moneda. Son asimismo previsibles el desarrollo próximo de nuevas exportaciones mexicanas, gas natural por ejemplo, y la apertura más o menos irrestricta a la inversión extranjera directa.

En el futuro próximo las condiciones externas a la región dejan ver que la frontera no contará más con los dólares baratos que tuvo en otros años y que, por el contrario, deberá reorientar su demanda más o menos permanentemente al sistema productivo nacional. Aunque algunos grupos regionales logren restablecer permanentemente la zona libre y otro régimen fiscal-comercial de excepción que les permita importar libres de impuestos, insumos, maquinaria y artículos electrodomésticos, "...no hay nada que el gobierno pueda hacer para otorgarles dólares baratos".

En otras palabras, la burguesía fronteriza deberá soportar con la mayoría de la población local y con el resto del país, las implicaciones de la nueva política económica adoptada por el estado nacional; aunque éste lo deseara, no podrá hacer muchas concesiones reales a los intereses regionales. Por tanto, cabe preguntarse si aquélla aceptará de grado o por fuerza, la carga que le corresponda llevar en la crisis o qué instrumentos negociará con el gobierno federal la transferencia de sus responsabilidades a otros sectores sociales, si este proceso fortalecerá o no sus tendencias hacia la autonomía política regional, si logrará una vez más hacer pasar sus intereses como los intereses generales de la región, de ser así, ¿en qué grado podrá lograrlo? y finalmente, ¿cuáles son las posibilidades y limitaciones del estado nacional mexicano en esta negociación? y ¿cuáles son los intereses regionales y federales estadounidenses en el desarrollo de la contradicción centro-periferia fronteriza?

La crisis actual precipita el surgimiento de una agresiva sociedad civil. En el norte de México, su eventual agresividad ante el sistema se agudizará tal vez porque el centro se ha dejado frecuentemente representar por funcionarios ineficientes, cuando no corruptos, y por que el poder local con no poca frecuencia encabeza la defensa del interés externo. Si esta situación se perpetúa ¿cuánto se habrá de pagar en el futuro por ello?

*Miguel Mancera A., comentario hecho al Wall Street Journal, reproducido en Excelsior, 16 de enero de 1983.

VI. SOCIEDAD Y PENSAMIENTO JURIDICO

EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACION SOCIAL APLICADA
EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

Ricardo Vernon Carter *

Este ensayo busca hacer un breve recuento del desarrollo de la Investigación Social en los Estados Unidos. Preferimos indagar sobre este tema en vez del de teoría sociológica porque a diferencia de ésta, la tradición empírica refleja mucho las preocupaciones teóricas sin que se confundan corrientes, orígenes y líneas de influencia.

Las proposiciones centrales de este ensayo son dos: a) que el desarrollo de la investigación social norteamericana está íntimamente ligado al desarrollo de aquella sociedad; y b) que estas tradiciones acaban por ser controladas, o cuando menos identificadas, por grupos académicos que promueven su desarrollo 1/.

Antes de proseguir es necesario hacer la advertencia de que este ensayo no pretende unificar todas las corrientes de investigación social bajo un esquema admisiblemente simplista. La única intención es distinguir las principales corrientes -o tradiciones- que generalizan la práctica científica social en los Estados Unidos.

La Escuela de Chicago

La primera de las tradiciones de investigación social aplicada en Estados Unidos, está plenamente identificada con la Universidad de Chicago. Durante los primeros treinta años del siglo, los académicos de esta Universidad y los alumnos formados en ella, tuvieron un predominio sobre la investigación sociológica que no ha repetido ninguna de las tradiciones posteriores 2/.

Este predominio no fué accidental. La Universidad de Chicago fué la primera Universidad en el orbe que fundó un departamento de sociología independiente, y con fondos relativamente generosos para contratar a las personalidades que más se habían destacado en esa área de estudios. La brillantez y los contactos personales

* Secretaría de Salubridad y Asistencia

de Albion Small, a quien se le encargó la conformación del departamento, pronto tuvieron como resultado un profesorado de primera línea con plena libertad para desarrollar sus inquietudes personales.

El producto final en el que coincidieron estas inquietudes fue el de una sociología de la ciudad. Los centros de atención de estos académicos fueron la inmigración y la adaptación de los inmigrantes a la ciudad; la formación y características de las subculturas; los patrones y causas de la desviación a las normas establecidas; los mecanismos de control social y de interacción; las pandillas y los guetos; el cambio social, y otras más que bordean estos temas de interés.

Robert Park tuvo como preocupación dominante a la ciudad, y fue quien desarrolló la teoría de la Ecología Urbana junto con Robert Burgess. Charles Henderson dedicó sus esfuerzos a reformas municipales. William I. Thomas y Florian Znaniecki crearon la primera obra maestra monumental de la investigación social, The Polish Peasant in Europe and America que trata sobre problemas de identidad y subculturas étnicas. La sociología de la Escuela de Chicago fue en suma, más allá de la descripción de la ciudad y la documentación de un período de crecimiento y agitación en el que Chicago dobló su tamaño entre 1880 y 1890 y entre 1890 y 1910.

¿Porqué decayó la tradición impuesta por la Escuela de Chicago? La explicación debe buscarse en la disminución del tipo de problemas estudiados, que eran los problemas centrales de esa época. Tras de 1920, la migración y la marginalidad de los inmigrantes empezó a disminuir y se consolidó el proceso de urbanización. Hubo un cambio en la estructura de interacción, de una interacción centrada en las comunidades locales a otra cuyo centro eran los problemas nacionales. O, alternativamente, la transición puede plantearse como de cambio entre la producción local de bienes a un modo de producción mecanizada controlado por pocas empresas.

La Escuela de Columbia

La fuente más importante del cambio social en los Estados Unidos ha sido, desde 1930, los medios masivos de comunicación. Por estas fechas se observa el desarrollo de las revistas con distribución nacional, las cadenas nacionales de radio y la consolidación de los grandes estudios cinematográficos. Estos medios de comunicación fueron el medio de difusión de los bienes producidos masivamente y los que consolidaron un mercado nacional. Con la aparición de los medios de comunicación social la gente, por primera vez, lee las mismas historias, escucha los mismos programas, ve las mismas películas y acaba comprando los mismos productos.

Los problemas planteados por un mercado nacional de consumidores y por una audiencia nacional de mensajes, difícilmente cabrían dentro de la tradición de la Escuela de Chicago. Lo impor-

tante en esta época es saber quiénes son los que escuchan y leen, qué ven, cuánto ganan y cuál es el mercado potencial de los productos de consumo popular. Son problemas relacionados con la investigación de la comunicación y con la investigación de mercados, problemas que se derivan de la reorganización de la producción de los Estados Unidos. Estos son los problemas a los que Lazarsfeld y el grupo de la Universidad de Columbia dedicaron su atención 3/.

La escuela de Columbia desarrolla fundamentalmente la investigación social empírica que busca contestar preguntas concretas. Mientras que la investigación producida por la Escuela de Chicago es esencialmente cualitativa, la de la Escuela de Columbia está, por el tipo de problemas estudiados, intrínsecamente ligada a números y cantidades. Una segunda diferencia es que mientras que la Escuela de Chicago estudia problemas que preocupan a la sociedad entera, la Escuela de Columbia estudia problemas que son, más que sociales, problemas de actores particulares como las grandes cadenas de radio y periódicos, y así por primera vez en la historia los sociólogos en los treinta y cuarentas son capaces de identificar clientes ansiosos por contratarlos, clientes millonarios que pueden comprar y restringir la atención académica a problemas intelectualmente estrechos y particulares a un pequeño grupo de ciudadanos.

Si bien este desplazamiento en el interés de los investigadores sociales de la época puede parecer reprochable, debemos de recordar que "no hay mal que por bien no venga". El cambio promovido por el interés de los grandes actores corporativos en la investigación social, tuvo como resultado la integración funcional de los sociólogos en la sociedad como proveedores de información, y como retroalimentadores útiles para los designios de actores corporativos. Aún más, en cierto sentido, el cambio se puede plantear como uno en el que la investigación social es irrelevante para su aplicación inmediata, a otro en donde la investigación social responde preguntas concretas urgentes.

La percepción del uso de la investigación social pronto rebasó el ámbito meramente comercial para dársele un uso social. Un ejemplo digno de tomarse en cuenta es la investigación hecha por Stouffer et al publicada bajo el título de The American Soldier 4/, en el que a través de datos de encuestas se toman decisiones respecto a la liberalización del servicio militar de los soldados americanos.

El mismo Lazarsfeld, al preguntarse porqué elegían los oyentes lo que elegían o porqué la gente votaba por quien votaba, inició la investigación social con un carácter más teórico. Esta investigación buscaba analizar las pautas de interacción entre los miembros de la sociedad y finalmente desembocó en lo que hoy se conoce como el área de difusión de innovaciones 5/. Este programa de investigación marcado por Lazarsfeld quedó inmediatamente comple-

mentado por la otra gran área de expansión académica de los cincuenta, que fue la investigación sobre dinámica de grupos, que analiza fundamentalmente el efecto de las presiones, normas y papeles de grupo sobre el comportamiento, y actitudes de sus miembros.

La guerra dió también un fuerte impulso a la corriente de investigación social implantada por Lazarsfeld. El programa de investigación del ejército americano, dedicado fundamentalmente al estudio de la propaganda, consolidó un grupo que después de la guerra quedó identificado con la Universidad de Yale y con Carl Hovland en particular. Este grupo se avocó al estudio de la recepción de información, del cambio de actitudes y en última instancia, a la organización de los procesos mentales, que también fue una de las áreas de investigación con más fuerte desarrollo durante los cincuenta y sesenta.

En resumen: a pesar de que el desarrollo de la investigación social cuantitativa en los Estados Unidos estuvo asociado a las necesidades de grandes empresas comerciales, el apoyo monetario y la integración funcional de los sociólogos a la estructura ocupacional favorecieron el desarrollo de las áreas sustantivas y metodológicas de la sociología.

La Escuela de Investigación para Políticas Sociales

Los años sesenta fueron testigos de un nuevo cambio en la estructura de interacción de la sociedad norteamericana. El cambio surgió como consecuencia del mayor acceso de diferentes voces a los canales de comunicación, de la migración de la población negra rural a las ciudades industriales, del aumento proporcional de ancianos en la población, y en general de la mejor organización y combatividad de los grupos minoritarios.

Sin embargo, más que a cualquier otra cosa, el cambio de los sesenta se debió a las protestas de la población negra contra la opresión a la que han sido sujetos en el vecino país del norte. Estas protestas provocaron un cambio en la percepción de la atribución de responsabilidades: mientras que tradicionalmente la responsabilidad del bienestar público se había atribuido a la iniciativa privada y a las comunidades locales, en los sesenta se atribuye al Gobierno Federal. Este cambio de atribución de responsabilidades forzó al Gobierno Federal a preguntarse la viabilidad y efectividad de los programas y la legislación diseñada para corregir desigualdades en las oportunidades de acceso a mejores niveles de vida. La asignación predominante de fondos federales para la investigación sobre políticas sociales en un momento en el que el número absoluto de ingresos a las escuelas de posgrado tiende a disminuir, ha forzado cada vez más a los académicos a orientarse hacia este nuevo tipo de investigación.

Hasta estos momentos todavía no ha surgido una Escuela dominante

te, aunque la corriente está bien establecida: es cuantitativa, muy desarrollada metodológicamente, y trata sobre temas de interés para el Gobierno Federal.

Las tres áreas de estudio que más se han destacado hasta el momento han sido las de educación, segregación y planificación familiar.^{6/} Las dos primeras han recibido amplia publicidad, porque algunas investigaciones han servido como punta de lanza para la instauración de programas tan controversiales como el traslado obligatorio de niños por camión a centros escolares alejados para garantizar la integración racial de las escuelas. Aunque las investigaciones de planificación familiar no han tenido lugar propiamente en los Estados Unidos, ellas constituyen el mayor programa de investigación social que ha visto el mundo, y una gran parte ha sido financiado por el gobierno americano bajo la misma filosofía que rige la corriente contemporánea de investigación social aplicada.

Notas

- 1/ Estas dos ideas fundamentales que organizan el ensayo fueron expuestas por James C. Coleman en su Cátedra de Teoría Sociológica en 1978 en la Universidad de Chicago. Si no se le da el crédito como autor del ensayo es por no involucrarlo con el desarrollo de las mismas con las que puede no estar de acuerdo. Sin embargo, se reconoce plenamente la deuda intelectual del ensayo.
- 2/ Una buena presentación de las vidas y el trabajo de algunas de las principales personalidades de la Escuela de Chicago puede encontrarse en Coser, Lewis A. Masters of Sociological Thought. Harcourt Brace Jovanovich Inc. New York, 1977.
- 3/ Un libro que refleja los intereses más académicos de la corriente promovida por la Escuela de Columbia en forma sencilla es el de Schramm, Wilbur: La Ciencia de la Comunicación Humana. Editorial Roble. México, 1972.
- 4/ Stouffer, S.A. et al. The American Soldier. Princeton University Press. Princeton, N.J., 1949.
- 5/ Véase por ejemplo Lazarsfeld, Berelson et. al. The People's Choice. Columbia University Press. New York, 1948.
- 6/ Evidentemente no se intenta circunscribir esta corriente de investigación únicamente a estos temas. Su ámbito son todos los programas federales, cuya amplitud es extraordinaria. Sin embargo, como trabajo representativo puede consultarse Coleman, James C., Campell, et al. Equality for Educational Opportunity, U.S. Department of Health, Education and Welfare, Office of Education. Washington, D.C.,

1966.

Respecto a los estudios sobre planificación familiar, éstos pueden considerarse como una transición entre las dos últimas escuelas de investigación documentadas. En general, pueden incluirse en este ramo todos los estudios sobre conocimiento, actitudes y práctica de la planificación familiar que suman cientos, y muchos otros de carácter evaluativo.

SOBRE LOS PARAMETROS DEL PENSAMIENTO
POLITICO NORTEAMERICANO
(bosquejo introductorio)

José Luis Orozco *

Sería muy largo enumerar los obstáculos que en nuestros medios se interponen al conocimiento objetivo y sistemático de los Estados Unidos. La lista iría desde las simplificaciones semi-marxistas que asumen plenamente la dictadura de los monopolios, el imperialismo y la contrarrevolución como las grandes modalidades de una realidad norteamericana en la que la praxia política se separa de todo ejercicio intelectual (de no ser el a posteriori), hasta los análisis que postulan una realidad compleja y riquísima, cambiante y plural, expresada en la inmensa producción bibliográfica norteamericana, y en los innumerables congresos y conferencias que proyectan una imagen polémica, y hasta participatoria en la que muy pocas cosas quedan claras y prácticamente nada se decide. Al medio de ambos extremos, los análisis latinoamericanos de la política nacional y, sobre todo, internacional, de los Estados Unidos, intentan despejar las incógnitas de la ecuación norteamericana, a través de la combinación de la metodología pluralista (los grupos de presión y los procesos gubernamentales), el análisis elitista (la élite del poder) y el énfasis voluntarista sobre los personajes empresariales colocados en los puestos claves del gobierno.

Todo con lo empírico e intelectual inmediato, nada con lo histórico y lo filosófico: allí parece cifrarse la divisa de nuestros estudios actuales de los Estados Unidos. Con ello hemos logrado una aproximación cuantitativa/cualitativa que explica deductiva y tautológicamente una serie de procesos que atañen a la América Latina. Sin diferenciarse substantivamente, incluso superada por la agilidad del análisis periodístico, la metodología adoptada ha servido no obstante como una llamada de atención que importa tomar en cuenta. Tan en serio que debemos evitar que, por su propia lógica inmediativista, ella nos conduzca solamente a nutrir nuestras propias expectativas e ilusiones, a magnificar áreas que son irrelevantes en la vida norteamericana para ver en ellas lo que nosotros queremos ver, a lograr en suma una información que orientará pobremente nuestra política exterior y no con-

* Universidad Nacional Autónoma de México.

ducirá a una sociedad civil informada. De lo que se trata, creo, es de abrir conductos oxigenadores para aliviar la virtual asfixia bibliográfica y hemerográfica que, al lado de la conceptualización abstracta e irreal, constituye hoy uno de los factores limitantes básicos en el estudio de los Estados Unidos.

Lo que pido entonces es superar la negligencia del intelectual latinoamericano ante la dinámica de las ideas norteamericanas (provenga ésta de subestimarlas o de sobrestimarlas). Los que desdenan la "simplonería intelectual" de los norteamericanos y los que se paralizan ante la proliferación continua e incontable de nuevos libros y "nuevos puntos de vista" harían bien, pienso, en prestar atención -y ello en una dimensión histórica insoslayable- al hecho de que la inteligencia norteamericana actúa de acuerdo a una visión del mundo tan hermética como todas las visiones del mundo y que, como todas las visiones del mundo, se ciñe a una lógica propia impenetrable a las categorías foráneas, por válidas que éstas sean. Creo que, históricamente, esa lógica (pluri-lógica o i-lógica, como quiera llamársele), apunta desde los impactos y reacomodos provocados por la Guerra Civil, desde la consolidación monopolista norteamericana, desde la supresión del radicalismo y, fundamentalmente, desde el inicio del imperialismo norteamericano (inicio que se da formalmente en 1898). Creo que esa lógica (intelectualmente expresada por el darwinismo social y el pragmatismo), se plasma y articula definitivamente en la época conocida como "progresivista" (1896-1920). Allí en la relación empresarialmente conducida entre la política y la universidad, se forjan los sistemas de racionalidad y normatividad y los parámetros académicos, interdisciplinarios y semánticos del discurso político norteamericano.

Al enunciar aquellos sistemas y parámetros, nos referimos a un producto intelectual complejo, erigido de acuerdo a rígidos criterios de "cientificidad" y jamás para "decir mentiras" o para ocultar la dimensión capitalista del pensamiento. Se trata de un proceso de construcción ideológica que se sustenta en la magnificación unilateral de varios elementos "empíricos" (el capitalismo norteamericano como sistema abierto a la oportunidad; la democracia jacksoniana -y por extensión la democracia norteamericana- como democracia burguesa sin paralelo en la historia; la invisibilidad de las clases sociales o la benevolencia de un imperialismo empresarial sin ejércitos -y por lo tanto no imperialista) y en la minimización unilateral de los efectos "históricos" de esos elementos "empíricos" (la destructividad acelerada del capitalismo; el exterminio de las poblaciones aborígenes a medida que la democracia se expande; el sofocamiento y la negativa a la historicidad de los movimientos populares o la última esencia militarista del imperialismo).

Desde luego, la formación de una filosofía nacional no se reduce a la mera magnificación de lo "positivo" y la minimización de lo "negativo". Contentarnos con eso nos llevaría de nuevo al sim-

plismo y la caricatura. Implicaría ignorar la manera detallada (y sumamente efectiva) con la que las Universidades como empresas intelectuales privadas legitiman, protegen y dirigen un "conocimiento científico" cuya última titularidad capitalista resulta in cuestionable (recuérdese la Universidad de Chicago, feudo de Rockefeller, de la que parten las mayores pautas del trabajo y las ciencias sociales norteamericanas). Implicaría de igual forma ignorar que el capitalismo norteamericano no se circunscribe en la hegemonía ideológica a los niveles culturales más sofisticados: su impacto se extiende a los niveles "inferiores" de la cultura (y de allí la perfecta compatibilidad del tecnócrata y el creyente religioso), al "sentido común", al deporte, al folklore, a la "opinión pública", a la literatura popular, al cinematógrafo o a la religión.

La multiplicidad de instancias intelectuales y culturales tiene varios cometidos ideológicos. En primer lugar, refuerza la visión festiva y democrática de la sociedad norteamericana; en segundo lugar, crea un laberinto cognoscitivo que conduce a la especialización y a la inhibición para alcanzar una imagen total y coherente del mundo. Lo que es más interesante: invalida toda interpretación extraña al trazar un pluriverso plenamente desprendido de la "infraestructura" de la economía. Si a los monopolios económicos corresponde un pluriverso de instancias sociales e intelectuales autónomas, ¿cómo establecer la lógica total del capitalismo norteamericano? La imposibilidad para hacerlo, creo, ha sido la nota distintiva del pensamiento norteamericano. Pero no se trata de que nosotros re-establezcamos las conexiones entre el capitalismo y la cultura norteamericana con el recurso simple al mecanicismo economicista. Se trata, creo yo, de que apliquemos ciertamente el instrumental del marxismo pero a partir de la realidad norteamericana y no a partir de nuestro universo de categorías analíticas o meramente deductivas.

Armar el rompecabezas de la ideología norteamericana presupone desde luego el conocimiento de cada una de sus piezas; no obstante, también presupone la visión de su operación conjunta, y ello remite necesariamente a la consideración histórica y filosófica de la organización de la cultura norteamericana que se inicia vir tualmente con las sesiones del "Club Metafísico" de Harvard en los primeros años de la década de los setentas del siglo pasado. Con todas las aversiones y el humor en torno a la metafísica, lo cierto es que lo que la intelligentsia norteamericana forja allí es un sistema de metafísica que creo que no podemos eludir. Sé de antemano las objeciones formulables a cualquiera que intente hablar de una metafísica política norteamericana. La palabra misma produce un escalofrío tanto al marxista como al "científico político". Sin embargo, no encuentro otro término que permita aclarar mejor las cosas que éste. Porque, alejándonos de la acepción teológica de la metafísica y entendiéndola en su sentido ontológico y gnoseológico, el darwinismo social y el pragmatismo son los sis temas metafísicos por excelencia a partir de los cuales se dá

aquella organización de la cultura.

Ciencia del Ser social y de su estructura esencial y sus relaciones necesarias, el darwinismo que procede de Herbert Spencer aporta en un plano ontológico y lejos ya del pretendido atomismo liberal (postulado absurdo a finales del Siglo XIX) una teoría del Orden Natural de las cosas, de la estructura universal que corre de la biología a la macrobiología social. Con el darwinismo se rompe en los Estados Unidos con la vieja visión positivista del orden tradicional a la europea y se universaliza, bajo el dictado de la supraorganicidad, el modelo organizativo del trust. En nombre de la evolución, el darwinismo postula la corporativización de la vida social, la universalidad, a escala de mercado, de sociedad civil y de Estado, de los mecanismos verticalizadores que trascienden la lucha de clases y anuncian las grandes armonías superorgánicas de las cuales el mejor ejemplo está en la corporación empresarial y sus principios organizativo-gerenciales en los que cabe la nueva visión "responsable" de la democracia (la democracia accionaria).

Mas allá del estructuralismo (susceptible luego de cibernetizarse), el darwinismo aporta a la vez, vinculado a aquél, una teoría del Movimiento Natural de las cosas que rompe con la ingenuidad post-iluminista de la idea positivista del progreso. La dinámica bio-social sobreimpone así su dimensión naturalista a la historia y, quitándole los "camisones de fuerza" de la dialéctica o la teleología humanista, "des-europeizándola", traza una lógica histórica propia, excepcional (y el ejemplo mayor lo sería la teoría de la frontier de Frederick Jackson Turner). En torno al mecanismo de la selección natural, de la lucha por la existencia, se teje una filosofía universal del conflicto que a la vez que hace consonantes al imperialismo y a la cultura religiosa y el sentido norteamericano de misión descalifica lo utópico y limitado de cualquier planteamiento sobre la lucha de clases.

Ahora que, punto de partida para el estructural-funcionalismo que llega a nuestros días, el darwinismo social expresa una filosofía "cruda" de la vida, un paradigma demasiado "natural" dentro de un debate histórico en el que, quiérase o no, el socialismo participa. Con toda su plasticidad evolucionista, el darwinismo ofrece una visión demasiado obvia (y demasiado atacable) del universo corporativo-imperialista. De allí entonces que, magnificando el juego inter-élite y los intersticios competitivos de la economía norteamericana, reproduciendo la sectorialización de los monopolios y la compartimentalización de los grandes modelos organizativos (los de las firmas multiunitarias), el pluralismo reemplaza ideológicamente al darwinismo social.

El pluralismo que se monta firmemente en el universo superorgánico y suprahistórico del darwinismo replantea corporativamente la idea del orden libre. En su incondicional respeto por los he-

chos (cuando el orden de los hechos favorece a los Estados Unidos), declara romper más tajantemente que el positivismo con toda metafísica, relativizar todo absolutismo y fincarse en la más estricta de las ciencias posibles. A nivel ontológico se dibuja en el "empirismo radical" de William James y su encuentro feliz del pluriverso que hace estallar las nociones de ley y universalidad; al nivel político se consagra en la ciencia de los grupos de presión de Arthur Bentley y su relativización de todo monopolio (de no ser el que puede ejercer eventualmente la clase obrera). El mercado vence así toda rigidez y, una vez establecidos los cortes verticales aceptables y eliminadas las hendiduras horizontales, se reinstala como el mecanismo natural-neutral de la asignación de valores sociales.

La ontología pluralista conduce a la metafísica cognoscitiva entendida como la ordenación del universo discursivo a manera de que resulte funcional al sistema económico como un todo y a las unidades de capital en particular. Desde esa perspectiva, la teoría pluralista del conocimiento establece (no muy paradójicamente) un dogmatismo anti-dogmático que, al igual que traza en política la incompatibilidad entre socialismo y democracia, traza ahora la incompatibilidad entre el razonamiento sintético y totalizador y el razonamiento científico y empíricamente válido. Al volverse metodología probabilista y "falibilista", el pluralismo fija los parámetros "respetables" del conocimiento social y se confiere a sí mismo, dentro de la modestia científica, la condición de "instrumento". Instrumento nada modesto, profundamente ubicuo y autoritario; instrumento que vuelve "congruentes" (o que valida la incongruencia de) los elementos irracionales y retrógrados del universo capitalista pre-liberal y post-liberal de acuerdo a su necesidad funcional y que cumple una función supervisora y controladora de la ciencia (a la que somete a sus criterios de productividad). A pesar de que ello desemboca en el dogmatismo tecnocrático, en el culto a los medios más que a los fines, el suyo es un dogmatismo relativista. Así como la divisa de la substitución de la política por la administración (Goodnow) no resulta viable sin paralizar la mecánica misma de la reproducción de capital, la divisa de la tecnificación e instrumentalización de la inteligencia sólo vale en cuanto restringida a campos particulares, en cuanto imposibilita la articulación de un programa total de acción, en cuanto fragmenta la ingeniería social.

Ahora que, aunque opere dentro de áreas particulares, el pluralismo jamás pierde sus vínculos centralizadores últimos localizados en la universalidad y la lógica total del sistema capitalista. Nada más falso que, al darse un aparato ideológico (anti-ideológico) y semántico propio, la llamada "ciencia política" norteamericana se sustraiga a las contradicciones entre capitalismo y socialismo o a las categorías de la izquierda y la derecha. Que lo pretenda es una cosa: que logre eludir su condición capitalista es otra. Y es que la premisa de la armonía última del pluralismo no hace sino idealizar la existencia de verdaderas contradic-

ciones en la estructura social norteamericana. Aunque su cometido ideológico se cifre en compatibilizar/fragmentar los elementos contradictorios fundamentales (el capital y el trabajo) y trasladar a contextos neutros la lucha de clases o el imperialismo, lo importante es que su "gran evasión" (Williams) a la comprensión marxista no se sostiene cuando el sistema de poder es sometido a presión.

Quede claro: no se trata de "europeizar" o "re-europeizar" las categorías del estudio de los Estados Unidos o de crear divisiones y contradicciones allí donde estas no existen. Sin violentar nada, porque nada disculparía ignorar a los propios Estados Unidos, debemos recuperar la dimensión capitalista de la ideología norteamericana y remover (allí donde sea removible) una pesada ar mazón conceptual y metodológica que impide penetrar en los grados de manipulación (e inclusive de sensibilidad real) y en las formas hegemónicas que operan efectivamente en la sociedad norteamericana. A condición de no dogmatizarlo, de reconocer la distancia que media entre el y los Estados Unidos, Gramsci ofrece apuntes notables para desentrañar esas formas y para eludir las trampas del razonamiento pluralista. Detrás de la ambigua polarización inter-élite de los "liberales" y los "conservadores" es posible hallar con Gramsci las dos lógicas hegemónicas, la civilis ta y la estatista, que desde la época de Jefferson y Hamilton per miten la elasticidad y pluralidad de un sistema cuyos vértices sociales y económicos han permanecido inalterados a lo largo de su historia. Con Gramsci, más allá de la idea norteamericana de la "élite democrática", encontraremos que la tensión entre Estado y Sociedad Civil expresa las modalidades hegemónicas de un "Estado ampliado" en sus compromisos (y posteriores deslealtades) de clase y sus imperativos de expansionismo continental e internacional.

Reitero que no pretendo dar vigencia a un universo conceptual (el Estado, la Sociedad Civil, las clases sociales, el imperialismo o la cultura de los dominantes y los dominados), en aras del mero ejercicio deductivista para construir el american way of thinking. Parto de que las ideas no son inofensivas y de que si bien éstas se pliegan a los hechos también los orientan y les imprimen dirección. Lograremos muy poco mientras ignoremos la lógica económica norteamericana, su empresarialismo, sus nociones de lo que es el desarrollo y el subdesarrollo o de lo que es la racionalidad y la irracionalidad en la economía. O mientras ignoremos una lógica cultural que traza en el "sentido común", en la opinión pública, en la religión y en el deporte los valores que complementan, amabilizan y sublimizan aquella lógica. O mientras ignoremos una lógica civilista en cuyos parámetros se define el sentido norteamericano de democracia, de participación y de "inteligencia ciudadana". O, finalmente, mientras ignoremos la lógica estatal norteamericana, oculta la mayoría de las veces (si no es que vergonzante), espacio sin embargo donde se incuban las nociones feroces de la seguridad nacional, el nacionalismo fascista y

Los juegos maquiavélicos del Welfare State y el Warfare State.

Desentrañar aquellas lógicas del discurso político y ensamblar las en un discurso global no es empresa fácil en tanto la autonomía de cada una no autoriza el menor intento de desciframiento totalizador. La cuestión, por lo tanto, es descifrarlas operativamente en las relaciones de unas y otras. Creo por ello que estamos ante una mecánica del conocimiento que trasciende lo lingüístico y que exige de nosotros un vocabulario filosófico integral. Nuestro y norteamericano: de lo contrario habremos de seguir contentándonos con ser los espectadores y, a lo más, los registradores diligentes de una realidad cuya contundencia empírica nos sobrepasa.

Bibliografía Sobre el Tema

- Gramsci, Antonio. Americanismo e Fordismo (1975), Introduzione e note di Franco De Felice, Quaderno 22, Piccola Biblioteca Einaudi, Scienze umane, Testi, Giulio Einaudi editore, Torino, 1978.
- Orozco, José Luis. "Bentley: Notas sobre una Ciencia de los Grupos de Presión", Revista Mexicana de Ciencia Política, 68, XVIII, Universidad Nacional Autónoma de México, Abril-Junio de 1972, pp. 101 a 121.
- "El Periodismo Norteamericano de Denuncia". Casa del Tiempo, No. 26, Octubre de 1982.
- El Testimonio Político Norteamericano (1890-1980). Una Antología General en dos tomos. Prólogo, selección traducción y notas de José Luis Orozco, SEP/UNAM, Colección Clásicos Americanos México 1982.
- "La Ideología de los Rudos Jinetes. Hacia una Ideología del Western". México en la Cultura, Revista Siempre, Noviembre 19 de 1980, pp. i a v.
- La Pequeña Ciencia Una Crítica de la Ciencia Política Norteamericana. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- Las Primicias del Imperio Testimonios Norteamericanos (1898-1903), por publicarse por Premiá Editora.
- "Las Razones del Pragmatismo", en el volumen "Ciencia, Filosofía e Ideología", Críticas de la Economía Política, 18/19, Primer Semestre de 1981.
- Notas del País Darwiniano. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.
- "Nuevo y Viejo Maquiavelo", Diálogos, Vol. 15, No.90, Noviembre-Diciembre, 1979, pp. 27 a 35.
- "Two Ways of Thinking on Political Thought", The Southwestern Journal of Philosophy, Vol. V, No.1, pp. 161-173.
- Williams, William Appleman, The Contours of American History (1961), New Viewpoints, A Division of Franklin Watts, Inc., New York, 1973.
- The Great Evasion An Essay on the contemporary relevance of

Karl Marx and on the Wisdom of admitting the heretic into the Dialogue about America's future (1964). New Viewpoints, A Division of Franklin Watts, Inc., New York, 1974.

NOTAS ACERCA DEL PENSAMIENTO JURIDICO NORTEAMERICANO

Juan Rebolledo Gout *

La paradoja fundamental sobre la que se levanta la cultura jurídica norteamericana estriba en la popular creencia de que, promover la libertad individual depende de, y a la vez es incompatible con, la acción coercitiva del Estado. Romper las estructuras jerárquicas ilegítimas de poder, de acceso a la riqueza o de acceso a la ilustración, parece requerir un uso masivo de acciones colectivas de control sobre la vida de todos que, de nueva cuenta, traicionaría el propósito mismo de dichas acciones. La paradoja sugiere que recordemos las palabras de Rousseau: "forzándolos a ser libres".

Este breve ensayo es un intento de mostrar que esta paradoja es responsable de los más importantes rasgos de las transformaciones del pensamiento jurídico norteamericano. Por sus dimensiones, este intento no puede más que evocar tendencias que hagan más creíble la hipótesis y que señalen la forma de un argumento. Pero si algo de verdad se encierra en ella, podremos aclarar el conjunto de conceptos y razonamientos que constituyen el pensamiento jurídico y que, sin más argumento por ahora, parece estar depositado en el corazón mismo del pensamiento social y político de los Estados Unidos.

La fórmula de la paradoja -libertad individual y poder del Estado-, necesitándose y a la vez repudiándose mutuamente, presenta dificultades metodológicas profundas. En primer término, paradojas como ésta, tienen sentido sólo dentro de un contexto de pensamiento y acción más amplio. Ese contexto comenzó a tomar forma a mediados del siglo XVIII llegando a su punto más alto a fines del siglo pasado y que hoy en día se encuentra en un estado de franca desintegración. El nombre de liberalismo parece, a pesar de sus limitaciones, ser adecuado para referirse a este contexto. De modo que investigar si la paradoja está inscrita o no en la naturaleza humana dependerá de que asumamos las premisas liberales sin más. Pero, podríamos arguir, el mundo ha conocido otros estilos de pensamiento y acción que no permitirían la emergencia de la paradoja.

* Programa Universitario Justo Sierra. UNAM.

En un segundo término, la atracción y repulsión que se experimenta simultáneamente está descrita en términos de creencia y opinión. Depende, pues, de concepciones intelectivas y conceptos creados y falta de verse si lo que es creído y opinado es también una revelación de un sustrato real igualmente conflictivo. Así, la elaboración que sigue se distingue de trabajos que examinan el nacimiento y evolución de instituciones jurídicas como producto, reflejo y consecuencia de procesos de producción, conflictos de clase o ajustes entre grupos de presión. En tercer término, no siempre ha sido explícito el reconocimiento de que el pensamiento jurídico ha operado y se ha transformado en base a la experiencia de la mencionada paradoja. Se trata, por tanto, de una reconstrucción que por decirlo así "lee entre líneas" y que por tanto no puede limitarse a los filósofos del derecho norteamericano, sino debe tomar en cuenta a tratadistas de derecho positivo, profesores de derecho y jueces del aparato judicial. La tarea, claro está, es hercúlea.

Los frutos, sin embargo, serán igualmente formidables. La reconstrucción debe, para ser persuasiva, dar cuenta en la teoría y en los resultados del ejercicio judicial, de la dinámica del modo como se entiende la realidad por los actores mismos del drama jurídico. La tarea es avanzar por tramos bajo una hipótesis global; perseguir la paradoja a través de sus transformaciones, y así seguir la evolución del pensamiento jurídico norteamericano.

Claro está que el dilema de la autonomía y la colectividad -otra fórmula de la paradoja- no viene etiquetada en el tratado, el artículo o la decisión judicial. Esta reconstrucción requiere explicar porqué los actores jurídicos no siempre se expresaron como respondiendo a la paradoja, y también cómo, en ocasiones, la creyeron definitivamente superada. Junto a la reconstrucción necesitamos una teoría del error y una concepción de los mecanismos de negación y mediación entre categorías opuestas y necesarias.

En relación al pensamiento político dominante, la tradición podía imaginar que era posible dar o bien otorgar tanto poder como éste sea necesario para que florezca la libertad "real" del individuo (El Estado de Naturaleza superado). Crear suficiente poder colectivo, domado por las leyes y así tener libertad bajo el derecho. Desde luego hablar de libertad "real" supone la creencia de que existe una teoría que puede especificar en detalle los poderes del Estado y los derechos individuales propios de una verdadera justicia. Es creer que individuos dejados a su mejor juicio y fuerza diferencial, mientras jueguen con las reglas del derecho, pueden disfrutar de libertad sin la desestabilización del todo.

La paradoja surge porque se ha perdido la fé no en la necesidad de tener ambos, libertad y estado, sino en una teoría que dé cuenta de las distinciones justas. Se han desacreditado todas las teorías de la armonía entre derecho y poder en razón de su incapacidad de ser neutras o bien específicas.

Los críticos del liberalismo, sin embargo, no se contentaron con mostrar que el estado Laissez Fair facilitaba la dominación privada. Sino, demostrar que el estado de derecho es incoherente. Una vía es desacreditar todas las distinciones conceptuales. Legislación, adjudicación y administración; inventar o descubrir el derecho.

La segunda es la crítica a ser sujeto pasivo de la voluntad legislativa y eo ipso de la voluntad general. Todo estado no puede sino generar intereses contrarios al interés público; o el interés público, no siendo auto-aplicable, es interpretado por quienes tienen un interés particular en el resultado de su operación.

El primer ataque veía al estado, por débil, rehén del interés particular dominante. El segundo ataque veía en el estado fuerte, un creador más de poder privado arbitrario dentro del estado mismo. La teoría política contemporánea en los Estados Unidos es la encarnación de este dilema.

El equivalente del Welfare State de los politólogos es la conversión pública del derecho privado para los juristas. Así la paradoja se reformula como privatizar el derecho es rendirse al poder privado. Hacerlo todo público, es la amenaza de la libertad misma; es convertir a las relaciones privadas en incidentes administrativos del estado burocrático de bienestar.

1. La Historia Condensada

En la forma más amplia posible lo que sucedió con el pensamiento jurídico norteamericano fue lo siguiente. Antes de la guerra civil la elite de los Juristas concebían al conjunto de las relaciones jurídicas que componían al sistema jurídico Americano como cualitativamente distintas unas de las otras y operando legalmente de acuerdo a principios analíticos distintos; así, las relaciones de ciudadano con ciudadano, ciudadano con el estado, legislatura con el judicial y el estado federal con los estados locales, se regulaba por los principios del Common Law, el principio de soberanía limitada por una constitución escrita, el equilibrio de fuerzas entre poderes del estado y la unión de estados soberanos. Ellos eran como cuatro principios independientes regulando respectivamente cada una de las relaciones descritas.

Durante el periodo formalista o clásico (1870-1930), las elites concebían a éstas cuatro relaciones institucionales como cuatro instancias particulares de una única relación jurídica general. Cada una de ellas era un ejemplo de delegación de poderes jurídicos absolutos dentro de su propia esfera. El papel del poder judicial (la esfera de su poder absoluto) consistía en la aplicación de un único aparato analítico con el propósito de vigilar las fronteras de estas esferas.

A principios de siglo éste sistema altamente integrado comenzó

un proceso de desintegración que aún se vive hoy mismo. El triunfo de la teoría formal de la utilidad marginal en la economía y el surgimiento del pragmatismo filosófico americano incrementaron la pérdida de la fe en la justicia intrínseca de las reglas y desacreditaron la noción de que ellas pueden ser aplicadas objetivamente. El resultado fue la desintegración del pensamiento jurídico en múltiples subcategorías autónomas y en una concepción cínica del papel del poder judicial (el activismo de la corte conservadora de 1890 a 1937 y el activismo de la corte Warren del periodo 1955 a 1970 es un lugar común que sustenta la interpretación del péndulo ideológico del máximo tribunal).

2. El Periodo Clásico

El contexto del periodo clásico en Estados Unidos concentra el tipo de conflictos económicos de clase que caracterizaron a Europa en periodo de rápida industrialización. Los asuntos más discutidos eran la combinación entre la concentración de la industria y la competencia desenfrenada; la lucha entre granjeros y compañías ferrocarrileras; la lucha entre sindicatos y empleados acerca de las condiciones de trabajo y salarios; y a las relaciones entre los gobiernos federales y estatales en el proceso regulatorio.

La premisa fundamental del sistema consistía en admitir a un conjunto de instituciones a las que se les había delegado por el pueblo soberano el poder de llevar a cabo su voluntad sin interferencias. En realidad, el periodo clásico consistía en dos sistemas análogos cuya unión era el poder judicial. El primer sistema era el federalismo cuyos participantes eran el Congreso, los Estados y el Poder Judicial Federal. El segundo sistema lo integraban propietarios individuales, las legislaturas y el judicial. Igualmente los propietarios y las legislaturas eran vistas como ejerciendo un dominio absoluto sobre la propiedad en forma idéntica; las diferencias eran de jurisdicción.

La función judicial en cualquiera de los casos, consistía en prevenir los diversos tipos de usurpación entre los actores mencionados. Desde luego, existía siempre un peligro de que el juez usurpara autoridad propia de los otros actores cuya esferas, él supuestamente debería definir. Lo que prevenía esto era la doctrina de los principios generales del derecho. Mientras los demás actores ejercitaban su propia voluntad, él obedecía la voluntad del pueblo quien es el único creador de todo el sistema.

El pensamiento clásico estaba obsesionado por el tema de la oposición entre el ejercicio de la libertad, concebido como arbitrario e irracional, pero creativo y dinámico y regulación concebida como rígida e inflexible, sin embargo necesaria para la coexistencia social.

Para ejemplificar algunas de éstas proposiciones abstractas,

asomémonos a uno de los más famosos casos clásicos decidido por la Suprema Corte de Justicia en 1905: Lochner V. New York. La mayoría y las opiniones disidentes de los jueces Peckham y Harlan ilustran algunos de los puntos más impresionantes del sistema clásico (la opinión disidente de O. W. Holmes, en la cual se encuentra aquella frase inmortal de que "La Constitución no legisla el libro la Estética Social del señor Herber Spencer" es un documento de ataque al clasisismo mismo). El asunto en Lochner era si el estado de New York podía legalmente fijar la jornada de trabajo para los panaderos, o bien, violaba la enmienda catorce que prohíbe a los estados el privar a cualquier persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso de derecho (due process of law). La opinión de Peckham declarando inconstitucional la ley de New York ha sido una continua fuente de desagrado, no sólo por el resultado inhumano y el lenguaje violentamente hostil a usar el sistema jurídico para compensar el débil poder negociador de los trabajadores, sino que el caso ha sido interpretado por el pensamiento jurídico moderno, como un ejemplo de lo que puede suceder cuando la pasión política lleva a los jueces de la Suprema Corte a actuar antidemocráticamente.

El punto no es discutir si el caso fue decidido correctamente o no, sino ejemplificar la estructura del pensamiento clasico. Dice Peckham:

El estatuto necesariamente interfiere con el derecho de contratan entre empleado y patrono en relación al número de horas que el trabajador puede operar en la panadería del patrón. El derecho general de hacer contratos en relación con su propio negocio es parte de la libertad individual protegida por la enmienda catorce de la Constitución Federal... El derecho de vender o comprar la fuerza de trabajo es parte de la libertad protegida por esta enmienda a menos de que existan circunstancias que excluyan ese derecho. Existen poderes soberanos de cada estado de la Unión, vagamente llamados poderes regulatorios (police powers)... Relativos a la seguridad, salud, moralidad y bienestar general del público... los contratos que violan un estatuto, tanto federal como estatal del uso de la propiedad privada para propósitos inmorales o para cualquier otro acto ilegal no están protegidos por la Constitución Federal bajo la libertad de las personas a una libre contratación. Así cuando un estado, por medio de su legislatura, asumiendo actuar el ejercicio de sus poderes regulatorios ha legislado de modo que seriamente limite el derecho de trabajar o de contratar... es de gran importancia determinar cuál debe prevalecer; el derecho del individuo a trabajar por el tiempo que él desee, o el derecho del estado de prevenir que el individuo trabaje o se obligue en un contrato de trabajo más allá del tiempo prescrito por el estado (páginas 53 y 54).

Es importante notar cómo un problema concreto es convertido en

la confrontación entre los derechos del individuo y los poderes del estado. Cinco páginas después, Peckham repite el paralelismo entre poder y derecho y la confrontación entre éstos. No se trata de concebir al poder público como límite del poder privado, sino de dos poderes o derechos igualmente supremos. Ambos conceptos son mutuamente limitantes.

La concepción del papel judicial en el debate queda explícitamente descrito como una deducción del carácter de los derechos y poderes legales:

En todo caso que llega a este tribunal donde cierta legislación está en discusión y donde la protección de la constitución federal es buscada, el punto siguiente necesariamente se presenta: ¿Es justo, razonable y apropiado el ejercicio del poder regulatorio de un estado, o es irrazonable y arbitraria interferencia con los derechos del individuo a su libertad personal...?

La idea es que el judicial tiene como objetivo trazar líneas o categoría como si fueran objetos localizados en el mapa espacial del poder. De nuevo, dice Peckham:

Esta no es una cuestión de sustituir el juicio de este tribunal por el de la legislatura. Si el acto está dentro del poder del estado es válido, aunque a juicio del tribunal sea totalmente opuesto a la creación de dicha ley. La pregunta, de todos modos se repetiría: está dentro del poder regulatorio del estado y esta pregunta debe ser respondida por el tribunal.

Peckham entiende que libertad constitucional incluye la idea de contrato, que todos están de acuerdo que la relación entre patrono y empleado en una panadería es un contrato, y que fijar el número de horas de trabajo limita la libertad de contratación. Asimismo, no existe desacuerdo entre Harlan y Peckham sobre función objetiva del poder judicial ("si la legislación es o no sabia no es una cuestión sobre el cual el tribunal debe pronunciarse").

Peckham y Harlan comparten mucho más de lo que aparece a primera vista. El desacuerdo sobre quién debe tener la carga de la prueba aparece minúsculo frente a las identidades. Es sin embargo significativo que Harlan en su opinión cite el caso de McCulloch V. Maryland. Este fue el caso acerca de la relación entre un estado y el poder federal decidido en 1819. La opinión de Marshall argumentaba que ambos, los poderes federales y estatales, son absolutos dentro de sus esferas y que el trabajo del tribunal es trazar la línea entre ellos. Si pensamos que en la mente de Marshall en 1819 hubiese sido absolutamente ridículo citar como autoridad acerca de las relaciones entre derechos individuales y poder esta

tal un caso acerca de las relaciones entre el estado y la federación. Es, por tanto, característicamente clásico presuponer que el concepto del poder es esencialmente el mismo en los dos sistemas.

El surgimiento del pensamiento clásico es en parte un proceso de integración conceptual. ¿Cómo, por ejemplo, la doctrina de la "consideration" y la regla en contra de las perpetuidades embonan en un mismo sistema? ¿Cómo un actor jurídico puede sentir una gran presión moral e intelectual para tomar una posición particular con respecto a un caso aparentemente diferente o novedoso? ¿Qué relación tiene la decisión de un tribunal de impedir o dismantelar una huelga de trabajadores ferrocarrileros sobre la base de que interrumpe el comercio interestatal, la suspensión de la aplicación de una ley que discrimina en el comercio interestatal al permitir impuestos desiguales, y la prohibición en contra de la operación de una casa de prostitución solicitada por un particular bajo la regla de derecho privado de Nuisance? Sin embargo, estos casos se citan unos a otros como ratio.

Cuando se le pregunta a un jurista moderno cuál es la base de la defensa de una regla puede contestar que maximiza la utilidad (eficiente), o que protege los derechos naturales o que existe un precedente obligatorio o que deriva de un código o ley. Lo que ciertamente no dirá es que el fundamento está "implícito en la institución del contrato". "Contrato" (o "propiedad") no incluye nada que no hayamos puesto antes en él. Pero durante el periodo 1870-1910 la última respuesta era perfectamente clara.

El periodo clásico comenzó a desintegrarse lentamente y está cercano a desaparecer completamente. Es difícil imaginar a un estudiante de derecho a un profesionalista, experimentar el impulso de que los conceptos abstractos dictan, objetivamente, apolíticamente, en una forma no discrecional, un resultado particular. Como consecuencia, hoy parece perfectamente imposible hablar de las bases objetivas de la revisión judicial y de las bases objetivas de la innovación del derecho privado.

Para terminar, quisiera señalar que las opiniones vertidas en esta charla no prueban absolutamente nada. Pretenden indicar lo que un trabajo más amplio debe de mostrar. Por ejemplo, analizar el cambio en la responsabilidad estricta de Flecher V. Rylands, pasando por la doctrina de la negligencia, hasta llegar a la doctrina de product liability y el seguro sin falta (no fault) es un estudio de por sí ambicioso que reflejaría la estructura conceptual del desarrollo jurídico norteamericano.

No quisiera dejar de mencionar una extraordinaria innovación en el sistema de adjudicación norteamericana. A partir de los años sesenta surgió un tipo de litigio civil en donde amplios segmentos de la realidad social han sido denunciados como ofensivos al derecho y transformados a través del proceso judicial de

la Injunction. El aspecto más memorable de dichos litigios es la enorme escala y la complejidad del remedio jurídico construido por el tribunal. Los tribunales han sentido en casos como los de distritación (reapportionment) y desagregación en la escuela y el empleo, el tratamiento de reos y de enfermos mentales, etc. que su compromiso de aplicar el derecho público requiere emprender una reestructuración coercitiva de instituciones sociales fundamentales. El objeto de este tipo de litigio es, a veces, el protagonista de importantes aspectos de la vida social: la escuela, los hospitales, la policía, la corporación como producto o patrón, el sindicato obrero, el proceso electoral. Todo el punto parece ser reordenar las relaciones sociales a gran escala a través de un proceso que no deriva su legitimación del voto público ni de la negociación burocrática.

Es cierto que los tribunales en equidad (equity) han llevado multitud de procesos judiciales que involucran a muchas personas. Sin embargo, hay una diferencia crucial entre el actuar judicial cuyo objetivo esencialmente es prohibir una mala acción y una que intenta reestructurar el comportamiento de una práctica dinámica y compleja. Parecería que bajo esta forma de procedimiento estuvieren diciendo que no basta denunciar prácticas sociales ofensivas sino transformarlas.

Dichos litigios tienen tres características básicas:

1. Una concepción sistemática de la ilegalidad que debe de ser remediada.
2. Una concepción compleja del remedio para que esa práctica corresponda con el derecho.
3. Una concepción colectiva del quejoso.

Tomemos el caso de desegregación de las escuelas públicas o el reordenamiento del sistema de distribución de distritos electorales, en ambos casos el tamaño del plan que requería el cambio, incluye detalles tan específicos como la formación de un sistema de transportación que distribuyan proporcionalmente a la población de diferente color.

A pesar de que el debate sobre este tipo de procedimientos aún está inconcluso, parece razonable suponer que el conjunto de ideas acerca de su legítimo ejercicio ha decaído. Comienzan a aparecer casos en donde se ha dado marcha atrás a ciertas importantes decisiones complejas de los últimos 25 años (por ejemplo el caso de Funis, y el de Bakky).

Todo este proceso de innovación sólo es concebible en un mundo conceptual en desbandada; donde todo parece relacionado con todo lo demás y donde, como todo estudiante de derecho norteamericano sabe, todo puede fundamentarse jurídicamente si usa uno, una módica cantidad de inteligencia. Los tiempos del pensamiento clásico norteamericano son irrecuperables pero igualmente irrecuperables

son las formas de mediación y de negación de la paradoja fundamental que envuelve el pensamiento liberal.

VII. INVESTIGACIONES HISTORICAS

MEXICO-ESTADOS UNIDOS
TEMAS HISTORICOS RELEVANTES

Lorenzo Meyer*

Consideraciones Generales

A riesgo de caer en lo obvio, es necesario empezar por resaltar una vez más, que el quehacer histórico -o más exactamente historiográfico-, es una tarea que nunca podrá darse por terminada. Los hechos históricos de nuestro pasado serán interpretados y vueltos a interpretar a la luz de los acontecimientos e intereses que vive el historiador. Cada nueva generación vuelve a escribir su historia, a reinterpretarla. El estímulo a la revisión permanente son los problemas, los conflictos del presente.

Unido a lo anterior, está el problema de la objetividad. Ninguna de las disciplinas sociales -por avanzada que sea su metodología- escapa a los juicios de valor, incluida la historia. Nuestra visión del pasado está, por fuerza, coloreada por nuestras preferencias ideológicas e intereses objetivos. No existe ninguna historia enteramente "científica", es decir, totalmente objetiva. Por otro lado, la conciencia de lo relativo de la objetividad histórica no debe ser excusa para no ser lo más rigurosos y objetivos que podamos. Siempre es posible distinguir una historia más profesional, más apegada a los cánones del quehacer científico, que otra.

La visión histórica de la relación entre México y los Estados Unidos varía mucho -y ésta es quizá otra obviedad- si el autor es mexicano, norteamericano o de otro país. Una constante de la historiografía mexicana en esta materia es que el recuento de nuestra relación con el vecino país ha servido, entre otras cosas, para subrayar el carácter agresivo de la acción norteamericana, para reafirmar el valor de los principios jurídicos y políticos en que dice sustentarse la acción internacional de México, y para despertar y alimentar la conciencia nacionalista de los mexicanos: elemento éste último muy importante en la creación del mínimo de cohesión y solidaridad social que se necesita para que el proyec-

* El Colegio de México

to nacional, cualquiera que este sea, tenga viabilidad. El pasado de la relación mexicano-norteamericana continúa siendo algo muy vivo desde la perspectiva mexicana, lo cual no es el caso desde la norteamericana.

La objetividad en el análisis histórico -de por sí difícil de lograr por las razones ya anotadas- se hace aún más difícil en un tema tan político y polémico para los mexicanos como lo es el de nuestra relación con Estados Unidos. El trauma de la derrota del 47 aún pesa enormemente sobre la conciencia nacional mexicana. En más de un caso la explicación histórica de esta relación se esgrime como mazo para aporrear la legitimidad de la acción pasada y presente de Estados Unidos en su relación con México. En cierta medida esta "historia de combate" ha ganado en efectividad a costa de su objetividad, situación que a la larga encierra un peligro para nosotros: la simplificación excesiva de la problemática internacional de México; lo que lleva, a su vez, a mal comprender la complejidad de la acción propia y la norteamericana y por lo tanto significa un alejamiento de la realidad, a veces un autoengaño, y a sacar de la experiencia del pasado una "lección" errónea.

El historiador mexicano que intente ver con espíritu relativamente imparcial y objetivo ciertos puntos en la historia de la relación mexicano-norteamericana, corre aún hoy día el peligro de ser acusado de poseer un flaco sentido de su nacionalidad, lo que conlleva para el historiador el peligro muy real de marginación académica y política. Considero que a estas alturas, puede ser un signo de madurez de nuestra cultura cívica que el carácter de la memoria colectiva mexicana frente a Estados Unidos puede admitir errores de los gobiernos o grupos mexicanos con el poderoso vecino del norte. Hasta ahora las culpas son, básicamente, individuales; es decir, producto de fallas de carácter de nuestros líderes; ahí están por ejemplo, Santa Anna, Victoriano Huerta o Ezequiel Padilla. En cualquier caso es probable que haya llegado el momento en que el realismo sea mejor que el maniqueísmo, que amenaza con ser un autoengaño sistemático. Estos cambios son indispensables sobre todo al nivel de la historia especializada, es decir, de aquella que puede servir a los responsables políticos de guía para la acción presente y futura.

Los Temas de Estudio

El estudio de las relaciones entre México y Estados Unidos se puede enfocar desde una perspectiva cronológica o por temas: lo político, lo económico, lo legal, lo militar, lo cultural, etc.; una combinación de ambos enfoques es igualmente posible. Veamos a continuación algunos posibles temas y divisiones cronológicas.

La relación entre México y Estados Unidos no se inició realmente en el momento en que los gobiernos de ambos países se reconocieron formalmente; los antecedentes están en el esfuerzo español

por trazar y mantener una frontera entre la joven y expansiva nación norteamericana y el virreinato de la Nueva España.

Una vez iniciada la guerra de independencia en México, el tema central sería la cauta actitud norteamericana hacia la lucha interna en el amplio territorio novohispano en los años que siguieron a septiembre de 1810. La influencia ideológica norteamericana en México parece haber sido tan o más importante que la influencia material, directa, en la lucha.

Desde el momento en que México y Estados Unidos establecieron relaciones diplomáticas, en 1822, y hasta la segunda mitad del siglo XIX, el punto medular de su relación bilateral es la notable expansión territorial de los norteamericanos hacia las zonas semivacías del norte de nuestro país y los intentos mexicanos por detenerla. Aquí el punto focal puede ser lo mismo la historia diplomática, que la militar, la política, la social o la económica. Existe ya una literatura relativamente abundante en relación a la historia diplomática de estos años y también sobre el aspecto militar, la económica es aún poca; en cualquier caso no está dicha la última palabra en ninguna de las áreas.

La segunda mitad del siglo XIX sigue siendo dominada por los posibles efectos de las fuerzas expansionistas territoriales norteamericanas, tales como los derechos de paso en el norte, en Tehuantepec, el proyecto para tomar Baja California, etc., pero entonces van surgiendo al primer plano, poco a poco, los factores de orden económico. Se pasa entonces de una relación económica predominantemente comercial a otra que implica también la formulación de proyectos para la inversión de capital norteamericano en algunas áreas de la economía mexicana, en particular los ferrocarriles y las minas. Aunque Estados Unidos en su conjunto seguía siendo un importador neto de capital, la fuerza de algunas de sus concentraciones económicas era ya de tal naturaleza -especialmente después de la guerra civil norteamericana-, que fueron capaces de canalizar excedentes al exterior, y México resultó una de las áreas geográficas lógicas para esta primera expansión del capital internacional norteamericano. Pese a lo anterior, el viejo tema fronterizo siguió siendo candente: delimitación de la frontera, contrabando, robos, zonas de libre comercio, incursiones de indios bélicos, etc.

El surgimiento de un sistema político estable en México a partir de los años ochenta del siglo pasado, llevó a un cambio relativamente sustantivo en la relación mexicano-norteamericano. Esta dos Unidos se convirtió definitivamente en una gran potencia a raíz de su triunfo en la guerra hispano-americana, con intereses económicos y geopolíticos globales o casi. México quedó definitivamente en una zona de influencia norteamericana, hecho que poco a poco y muy a regañadientes fue aceptado por otras potencias interesadas, en particular Inglaterra, Francia, España y Alemania. La inversión directa e indirecta norteamericana en México aumentó

hasta convertirse en la principal inversión externa, seguida de cerca por la británica. Acabó entonces la etapa en que la expansión territorial norteamericana constituyó el punto medular de su relación con México; lo cual no quiere decir que los dirigentes mexicanos ya no abrigaran ningún temor en relación a la seguridad territorial frente a Estados Unidos, simplemente que este temor pasó a un segundo plano. La investigación en esta área ha avanzado mucho pero el campo para las nuevas monografías siguen siendo ancho.

La Revolución Mexicana abrió de manera dramática un nuevo capítulo en la relación de México con su vecino del norte. Cuando la revolución concluyó en México también acabó la Gran Guerra europea y como resultado de este cataclismo internacional, los Estados Unidos emergieron como la principal potencia mundial, desplazando definitivamente en ese papel a Gran Bretaña. El predominio norteamericano sobre América Latina en general, y sobre México, Centroamérica y El Caribe en particular, se reafirmó y la doctrina Monroe se convirtió en un hecho muy real. Los cambios violentos en la vida política mexicana en estos años iban a tener repercusiones negativas sobre la inversión extranjera en nuestro país. Los Estados Unidos se embarcarían en uno de sus primeros intentos por controlar las fuerzas revolucionarias desatadas en un país de su zona de influencia. A fin de cuentas su éxito en esta empresa sería parcial y en cambio daría lugar a un largo y complejo conflicto entre los gobiernos de México y Washington de fines de 1910 a 1940. El grado de influencia de Estados Unidos en México en esta época, así como sus formas, sigue siendo un campo importante de estudio. Los temas concretos a explorar para el historiador en este período son entre otros: la relación del gobierno norteamericano con las diferentes fuerzas revolucionarias, los esfuerzos de ese gobierno por defender al conjunto de los intereses económicos extranjeros afectados por la lucha civil y la Constitución de 1917 (ferrocarriles, minas, plantaciones, petróleo, etc.), la relación entre el gobierno norteamericano y los de otros países en torno al "problema mexicano", la negociación en torno a la legislación nacionalista, el problema del pago de la deuda extranjera y de las reclamaciones internacionales, los incidentes fronterizos, el aumento de la migración mexicana hacia el país vecino, la acentuación de la influencia cultural de Estados Unidos en México, y otros temas relacionados con la renegociación de la dependencia forjada en el período prerevolucionario.

La segunda Guerra Mundial pareció cerrar bruscamente la larga etapa de confrontación abierta de México con los Estados Unidos e iniciar una de colaboración. Pese a que aún estaba muy fresco en la memoria mexicana el conflicto con Estados Unidos originado por la expropiación petrolera de 1938, México se encontró como aliado de los norteamericanos dentro de la estructura de Naciones Unidas en la lucha contra los países del Eje. De todas maneras, en el ramo de la cooperación militar, de la propaganda, del comercio, de la reanudación de la inversión indirecta y de otros temas simila-

res, surgieron diferencias de opinión entre México y Estados Unidos que a veces requirieron de largas negociaciones para ser limadas. Dado lo reciente de la apertura de los archivos de esta época, su estudio a fondo apenas se ha iniciado.

La posguerra encontró a México lanzado de lleno a un proyecto industrializador en que el papel de la inversión directa norteamericana primero y la indirecta después iba a ser muy importante por no decir fundamental. Esta inversión, junto con el comercio y los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, daría la tónica a la relación mexicana-norteamericana desde entonces y hasta ahora. Dado lo especializado de los instrumentos de la ciencia económica, el historiador tradicional casi no ha tocado los aspectos nodales de esta relación. La acción del economista profesional en este campo es fundamental para su comprensión.

Por un buen tiempo, los temas propiamente políticos de este período actual - giran alrededor de la confrontación global entre la Unión Soviética y los Estados Unidos- se mantuvieron en un plano secundario. De todas maneras, con la posguerra surgió una obvia diferencia de opiniones en relación al papel que debería jugar la ayuda oficial de Estados Unidos hacia Latinoamérica; mientras México, pretendía que ésta fuera sustantiva, Washington le restó importancia en favor de la inversión privada. Esto fué reflejo de el papel secundario que América Latina adquirió en la política global de los Estados Unidos. Sólo la Revolución Cubana en los años sesenta, y luego la revolución centroamericana en el siguiente decenio, pusieron a Latinoamérica en un sitio importante a los ojos de Washington. En ambos casos las posiciones oficiales de México y Estados Unidos no concordaron del todo, dando origen a fricciones de carácter básicamente político que continúan hasta el presente y que sólo parcialmente ha sido explorado por los especialistas.

Consideraciones Finales

La historia de la relación entre México y Estados Unidos es sin duda el campo más explorado de la relación de México con el mundo exterior. Esto no es de extrañar dada la importancia pasada, actual y futura para México de esta relación. Dado lo intenso y desigual del intercambio entre México y su vecino del norte, una buena parte de la producción de los historiadores en este campo tiene un carácter altamente polémico. Mientras el nacionalismo mexicano siga vivo y los Estados Unidos sigan siendo el poder dominante en el área, esta situación no cambiará. Sin embargo, debemos de hacer un esfuerzo consciente y permanente para evitar que la defensa de la posición mexicana en esta relación tan problemática, sea excusa para ocultar una posible falta de calidad y de profesionalismo. El patriotismo y antiimperialismo en este campo es más efectivo si está asentado en el rigor académico; debemos tener en cuenta que, entre otras cosas, los historiadores norteamericanos siempre estarán listos para señalar las debilidades de los análisis mexicanos.

LA APORTACION NORTEAMERICANA A LA HISTORIOGRAFIA ECONOMICA

Ulises Beltrán*
Enrique Cárdenas**

La principal aportación norteamericana a la historiografía económica es sin duda la llamada New Economic History (NEH). La utilización explícita de la teoría económica, el uso intensivo y el manejo sofisticado de información cuantitativa, y el empleo de las llamadas hipótesis contrafactuales marcaron un importante cambio en el desarrollo de la historiografía económica norteamericana y, paulatinamente, en los métodos de la historia económica en general. Esta importante revisión metodológica provocó una reconsideración radical de temas clásicos de la historia económica de los Estados Unidos y abrió las posibilidades de investigación a un amplio conjunto de temas hasta hace poco inexplorados.

Hasta antes de la primera guerra mundial, la historia económica no era considerada en los Estados Unidos como una disciplina independiente. Los trabajos históricos de tema económico que se produjeron entonces fueron, aunque importantes y perdurables, escasos y producidos por historiadores institucionales más que por especialistas en economía; por ejemplo, la historia de los sistemas de tarifas de Frank Taussig o el recuento de las finanzas públicas de David Dewey 1/. Aunque durante los años veinte creció el número de investigadores dedicados a la historia económica, difícilmente se puede hablar de "escuelas" o corrientes en esos tiempos. En general, siguieron siendo historiadores sociales o de la política los que abordaron algunos temas económicos. Bajo el supuesto de que detrás de los cambios políticos y sociales había causas económicas, los temas que estos historiadores trataron generalmente se centraban en instituciones políticas o sociales a las que trataba de explicar por razones de índole económica. Un ejemplo clásico de este enfoque es el trabajo de Charles Beard sobre la Constitución, así como sus ensayos posteriores sobre la guerra civil 2/.

Un enfoque que tuvo suficiente influencia como para formar escuela, fue el que buscó entender los cambios históricos en base a

*Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República

**Universidad de las Américas

teorías del desarrollo económico que lo explican como una sucesión de estados o períodos predecibles e identificables. Tres grupos se distinguen dentro de esta corriente; aquellos que han seguido la teoría marxista de la sucesión histórica, explicada ésta por la lucha de clases; aquellos que siguiendo a Schumpeter proponen una sucesión de períodos explicada por la incapacidad de los empresarios privados para producir innovaciones tecnológicas y, finalmente, aquellas que adoptaron la periodización sugerida por Postow, la más socorrida en los Estados Unidos ^{3/}. Según esta periodización, lo que identifica cada período es el conjunto de factores que propicia la expansión industrial. Así, el desarrollo económico pasa por fases de despegue, abundancia, estabilización, etc., según el estado que guarde el proceso de expansión industrial. Las dificultades que presentan estas teorías para hacer coincidir la diversidad histórica con los estados o períodos que las teorías proponen, ha provocado un creciente abandono de este enfoque.

La historia económica institucional tiene en los Estados Unidos una larga tradición y, aunque un poco fuera de moda, se mantiene viva entre algunos investigadores. Para esta escuela, la descripción minuciosa de las instituciones económicas es la finalidad principal de la disciplina. Las mejores aportaciones de esta corriente se han dado en la descripción de algunas empresas o industrias en particular o de sectores completos de la economía. A diferencia de sus predecesores, la historia económica institucional no busca explicar determinísticamente los temas que estudia (como Beard, por ejemplo) sino que agota sus pretensiones en la descripción misma.

Para cualquier esfuerzo por hacer historia económica la disponibilidad de datos seriados y confiables impone una condición insoslayable. Desde la formación del National Bureau for Economic Research y, posteriormente el International Committee on Price History, esta tediosa y poco gratificante tarea ha producido en los Estados Unidos aportaciones importantes.

Aunque son pocos los investigadores que modestamente ponen su esfuerzo en convertir datos dispersos de primera mano en series confiables y metodológicamente sólidas, esta labor, que supone la más sofisticada crítica histórica del material, constituye una parte importante de la tradición de la historiografía norteamericana. Entre sus más distinguidos exponentes se encuentra Simon Kuznets.

La publicación en 1958 del artículo de Alfred Conrad y John Meyer sobre la productividad de la esclavitud inmediatamente antes de la guerra civil ^{4/}, marcó un hito en el desarrollo de la historiografía económica norteamericana y dió lugar a lo que primero se denominó cliometrics y después New Economic History. Lo novedoso del artículo de Conrad y Meyer no fue tanto sus hallazgos como el modo de tratar el problema. Para ellos no había que

entender los probales motivos de los esclavistas para importar esclavos, sino que trataron de explicar el fenómeno haciendo uso de abstracciones. Si de lo que se trataba era de explicar la rentabilidad en el uso de esclavos, la esclavitud debía ser analizada como cualquier otra inversión de capital. Bajo esta perspectiva, la esclavitud producía beneficios únicamente si la inversión en dinero producía, por lo menos lo que hubiera producido puesta en inversiones alternativas. Por primera vez la cuestión técnico-económica de la esclavitud era abordada en forma aislada y analizada con conceptos y métodos de la teoría económica.

¿Qué es la New Economic History?

La principal distinción de la New Economic History con sus predecesores es la utilización explícita de la teoría económica para probar sus hipótesis.

El camino metodológico es la búsqueda de consistencia entre los hechos conocidos a través de un cuerpo de datos y la teoría explícita de cómo opera el sistema para que los hechos sucedan como suceden. No quiere esto decir que otros historiadores procedieron de modo distinto, lo peculiar es que los historiadores de la New Economic History hicieron explícita la prueba de hipótesis en el marco de una teoría claramente expuesta. Aunque a fin de cuentas es imposible, en sentido estricto, probar que una hipótesis es correcta, el uso explícito de una teoría permite descartar aquellas explicaciones que son teóricamente imposibles o que no consideran correctamente la interrelación de las variables.

El punto es que, aunque un historiador pretenda que no está utilizando una teoría para explicar la realidad que trata, muy probablemente existen en su explicación un sinnúmero de supuestos y "modelos" implícitos que pueden no ser completos para explicar el fenómeno o, incluso, llevar a interpretarlo equivocadamente. Robert Fogel ilustra el caso analizando la explicación de Eugene Genovese sobre el retraso relativo del sur de los Estados Unidos 5/. Genovese propuso que el relativo retraso sureño se explicaba porque la esclavitud había retrasado el desarrollo industrial al limitar el mercado de bienes manufacturados 6/. Aunque la afirmación puede ser correcta en general, implica un sinnúmero de supuestos teóricos que, de no ser correctos, invalidan la afirmación: en primer lugar, la explicación de Genovese asume que la demanda de bienes manufacturados habría sido mayor si no hubiese habido esclavitud; segundo, parte del supuesto de que para los industriales sureños había costos decrecientes que les hubiera permitido reducir el costo unitario de sus bienes si el mercado hubiera sido más amplio; tercero, Genovese supone que la competitividad de los bienes del norte con respecto a los sureños era tan baja que los productos sureños los hubieran desplazado. No es el propósito de esta exposición tratar sobre la validez de los supuestos de Genovese (que, por cierto no todos son correctos) sino destacar que, en tanto que permanecen implícitos en su argumenta-

ción, crean confusión y pueden conducir a conclusiones erróneas.

Otro aspecto importante de la New Economic History es el uso de bases numéricas amplias pero utilizando métodos sofisticados para su tratamiento. El uso de los números por la New Economic History; no se reduce a la descripción, sino que busca explicar la causalidad de los hechos. Por ello, las manipulaciones estadísticas de la New Economic History están dirigidas a la prueba de hipótesis. El uso de las computadoras, manipulando los datos con sofisticación estadística y bajo modelos econométricos derivados de la teoría económica dio un gran impulso a la disciplina al permitir realizar cálculos que sin las computadoras hubieran sido prácticamente imposibles.

Otra aportación importante y distintiva de la New Economic History es la utilización explícita de hipótesis contrafactuales, esto es, ¿cómo hubieran ocurrido los hechos que se estudian en ausencia de tal o cual fenómeno?. Por ejemplo, si los ferrocarriles no hubieran sido construídos en los Estados Unidos, manteniendo todos los otros factores constantes, ¿hubiera ocurrido el mismo crecimiento en el ingreso agregado?.

El uso de las hipótesis contrafactuales no es privativo de la New Economic History; en última instancia, la mayor parte de las explicaciones históricas llevan implícita una hipótesis contrafactual. Hacer explícita la hipótesis obliga al investigador a considerar todas las alternativas que implica. Así por ejemplo, el estudio de Robert Fogel sobre los ferrocarriles está acompañado por un minucioso análisis de las alternativas de transporte que la ausencia de ferrocarriles habría provocado 7/.

Sin duda la principal aportación de la New Economic History es en la metodología. En términos generales puede decirse que los temas que hasta ahora han estudiado los practicantes de la New Economic History son los mismos que trató la historia económica anterior. Lo que ha hecho la New Economic History es ampliar las herramientas de análisis adoptando teoría y métodos de la economía. Sin embargo, revisando las aportaciones que ha producido, se observa que éstas han provocado una notable revisión de tésis que se aceptaban como "clásicas" en la historiografía económica. El caso que mejor ilustra este punto es la controversia de las dos últimas décadas suscitada por los estudios sobre la esclavitud.

Desarrollo Ulterior a la New Economic History

El auge que tuvo el enfoque de la New Economic History durante la década de los años sesenta, tuvo consecuencias importantes a pesar de las fuertes críticas a que fue sometida, dejando huella en la metodología de la historia económica moderna. Mientras que durante los años sesenta y parte de los setenta se podía distinguir claramente entre, aquellos historiadores económicos que empleaban los métodos tradicionales, de aquellos otros que utilizaban de ma

nera explícita la econometría y otros métodos estadísticos para el estudio de la historia económica, en los años más recientes esa distinción ha ido haciéndose menos nítida para dar lugar a una mezcla de enfoques. Lo que ha venido a imperar es el uso ecléctico de enfoques tradicionales con métodos econométricos sofisticados.

Los historiadores más tradicionales utilizan hoy más profusamente la información cuantitativa disponible, para cuyo análisis han tenido que emplear métodos estadísticos y econométricos, mientras que los nuevos historiadores económicos han reconocido que la realidad no se puede encerrar en un modelo que por naturaleza es limitado: la realidad es mucho más compleja y es necesario, por tanto, considerar aspectos o factores que no son necesariamente de índole económica y probablemente tampoco cuantificables.

En un artículo inédito, Robert Fogel revisa todos sus supuestos en cuanto al uso de evidencia "circunstancial" para concluir que sólo la combinación equilibrada de datos "directos" cuantificables con evidencia circunstancial no cuantificable puede producir resultados novedosos y aceptables 8/. Sin embargo, es indudable que el enfoque de la New Economic History dejó una huella muy profunda y perdurable. Un vistazo rápido, y quizá superficial, al Journal of Economic History muestra que el uso de métodos cuantitativos, es ahora más abundante que en los años de mayor auge de la Nueva Historia Económica. Por ejemplo, el volumen 29, correspondiente al año de 1969, muestra que el 37 por ciento de los artículos publicados empleaban métodos econométricos en su análisis. Para 1981 esa proporción aumentó al 55 por ciento, aún cuando ya es comúnmente aceptado que no se trata de enfoques ortodoxos de la New Economic History .

De esta forma, la manera de hacer historia económica en los Estados Unidos ha variado sustancialmente en los últimos veinte años. Además, se ha logrado cierto consenso y parece ser que el período de arduo debate sobre la metodología de la historia económica está llegando a su fin. La larga discusión ha sido sumamente redituable, pues cada grupo se ha beneficiado del otro y, los que no participamos en el debate, nos hemos beneficiado de los dos bandos.

En general, el aporte metodológico de la N.E.H., sus importantes revisiones de tesis que se daban por aceptadas y, quizás sobre todo, la riquísima controversia que suscitó constituyen un capítulo importante de la historia intelectual de los Estados Unidos.

Temas Relevantes de la Historia Económica de los Estados Unidos

Se nos ha pedido también elaborar una lista, de los que a nuestro juicio son temas relevantes para el mejor conocimiento de los Estados Unidos. A continuación exponemos la lista sin ningún

orden jerárquico.

Economía de plantación y esclavitud.
Consecuencias económicas y sociales del esclavismo, posteriores a la guerra civil.
Inmigración, particularmente entre 1880 y 1900.
Historia del cambio tecnológico y su impacto económico.
Política monetaria y financiera.
La economía de guerra: Primera Guerra Mundial, Segunda Guerra Mundial y las guerras limitadas (Corea y Vietnam).
La gran depresión.
Migraciones internas: análisis regional.
La expansión al Oeste.
Proceso inflacionario.
Historia económica de las empresas transnacionales.
Cambios estructurales en la composición por sectores y por regiones del P.N.B.
Fuentes de crecimiento económico.
El estado de bienestar (Welfare).

Notas

La primera parte de este trabajo sigue, en general, a Susan Previat Lee y Peter Passell, "Introduction", A New Economic View of American History. (New York, 1979). La segunda parte se basa, principalmente en, Robert Fogel, "The Specification Problem in Economic History" en Peter Temin, ed. New Economic History (Middlesex, England, 1973). La última parte es el resultado de una somera revisión del Journal of Economic History.

- 1/ Taussig, Frank W., Tariff History of the United States (Harvard, 1898).
Dewey, David, Financial History of the United States (Harvard, 1913).
- 2/ Beard, Charles, Economic Interpretation of the Constitution of the United States (New York, 1928).
- 3/ Rostow, Walter, The Stage of Economic Growth (Cambridge University, 1960).
- 4/ Conrad, A. H. y Meyer, J.R., "The Economics of Slavery in the Antebellum South" Journal of Political Economy, vol. 66, pp. 95-130, 1958.
- 5/ Fogel, Robert, "The Specification Problem..."
- 6/ Genovese, Eugene, "The Significance of the Slave Plantation for Southern Economic Development", Journal of Southern History, vol. 28, pp. 422-37, 1962.
- 7/ Fogel, Robert W. "A Quantitative Approach to the Study of

VIII. PROPOSICIONES METODOLOGICAS

"ESTUDIOS MEXICO-ESTADOS UNIDOS": CONSIDERACIONES ALREDEDOR
DE UNA MAESTRÍA INTERDISCIPLINARIA

Miguel Abruch Linder
Mónica Vereá Campos *

México y Estados Unidos, con diferente cultura y nivel de desarrollo, comparten una frontera de más de tres mil kilómetros. Esta realidad geopolítica, como se ha visto en las diversas sesiones de este coloquio, plantea una enorme cantidad de áreas de interacción, interdependencia y conflicto potencial entre ambas naciones.

Sin embargo, la necesidad de conocer y comprender aspectos internos de la sociedad, cultura, economía y sistema político norte americano, con el objeto de entender mejor la interacción de México con el "Coloso del Norte", empieza apenas a ser comprendida en nuestro país, tanto en los marcos académicos como en el sector público. A diferencia de eso, Estados Unidos tiene ya una larga tradición académica y política de estudiar e investigar cuidadosamente la economía, sociedad y sistema político de México.

Por fortuna, muy recientemente se ha cobrado conciencia de la importancia de investigar, estudiar y enseñar a nivel de instituciones de educación superior, la gran diversidad de facetas de la relación México-Estados Unidos. En los últimos años se han llevado a cabo varios Simposios sobre las relaciones México-Estados Unidos, y sobre chicanos e inmigración indocumentada, habiendo participado en ellos académicos de ambos países. Se han creado, asimismo una serie de programas dedicados a la investigación de esta importante área, destacando entre éstos el Instituto de Estados Unidos del CIDE, el Programa de Relaciones México-Estados Unidos del CEESTEM; el Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México, y más recientemente la creación del área de Estudios sobre Estados Unidos en el marco del Programa Universitario Justo Sierra de la UNAM.

Debido a que los esfuerzos anteriores se han dado básicamente a nivel de investigación y se ha revertido a la docencia en forma parcial y desintegrada, se plantea la necesidad de crear un pro-

* ENEP-ACATLAN UNAM

grama docente a nivel maestría, que tenga como objetivo principal estudiar los múltiples aspectos de la relación México-Estados Unidos desde una perspectiva multi e interdisciplinaria. De esta manera, dicho programa podrá nutrir a las instituciones ya establecidas con personas que tendrán una perspectiva integral del área.

La presente ponencia, enmarcada en el panel de "Proposiciones Metodológicas" dentro de este interesante coloquio, plantea tres aspectos fundamentales:

- A. La necesidad de conceptualizar los Estudios México-Estados Unidos a un nivel de posgrado y desde una perspectiva multi e interdisciplinaria.
- B. Una agenda indicativa de las áreas y problemática que deben cubrirse en estudios de esta naturaleza.
- C. Breves reflexiones sobre aspectos metodológicos en el estudio de esta área.

A. Maestría Interdisciplinaria

Un proyecto de maestría como el que se plantea, no encaja, desde luego, en las conceptualizaciones tradicionales de maestrías academistas unidisciplinarias.

La multidisciplinarietàad de este proyecto es evidente, en la medida en que la relación bilateral México-Estados Unidos incluye aspectos históricos, sociológicos, políticos, económicos, jurídicos, diplomáticos y hasta ecológicos.

Sin embargo, el carácter multi e interdisciplinario no sólo debe plantearse considerando las diferentes aristas del área en forma independiente, sino y fundamentalmente, pretendiendo entender su interacción e integración. Así por ejemplo, aspectos de tipo económico en el área del comercio exterior se entenderían mejor considerando aspectos tanto de política interna (por ejemplo, la configuración y posiciones de diferentes grupos de presión en Estados Unidos), de política exterior y aún elementos culturales e idiosincráticos.

Pretender entender las políticas en materia de migración de Estados Unidos y específicamente en relación a la migración indocumentada de México sin entender las necesidades de la economía norteamericana es imposible; también lo es entender el movimiento chicano fuera de su perspectiva histórica, o sin considerar aspectos del racismo en la sociedad norteamericana o de la política de minorías étnicas y raciales.

Como posición metodológica creemos que, en términos generales, las conceptualizaciones multi e interdisciplinarias de Maestría, alrededor de áreas o problemas, más que centradas en una disciplina académica tradicional, constituyen un avance importante. La persona que curse la maestría en estudios sobre México y Estados

tendrá, por lo tanto, una visión integral del área que le permitirá, en última instancia, perseguir el mayor interés y beneficio posible para México en la relación bilateral.

B. Agenda Indicativa de Temas para una Maestría en Estudios México-Estados Unidos.

A continuación plantearemos en forma esquemática una agenda indicativa de las principales áreas que, en forma prioritaria, deben incluirse en una maestría en estudios sobre México y Estados Unidos. Desde luego este listado no es exhaustivo ya que existen diversos temas que también son importantes y que merecen atención académica.

1. Aspectos históricos de las relaciones México-Estados Unidos

Con el fin de obtener una visión de conjunto de las relaciones México-Estados Unidos es necesario analizar los grandes temas que han sido negociados a través de la historia de la diplomacia entre ambos países, ubicando cada uno de éstos dentro de su contexto general resaltando las interrelaciones que existen entre ellos.

Consideramos de suma importancia analizar las principales cuestiones y problemas que se han suscitado a lo largo de la historia que han dado el carácter especial a esta relación. Estos momentos históricos que cobran relevancia son: el expansionismo norteamericano en el siglo XIX; la guerra entre México y Estados Unidos y la pérdida del territorio por México, el acercamiento económico durante el Porfiriato; la Revolución Mexicana y los problemas con Estados Unidos; la consolidación del Estado Mexicano y la búsqueda de un nuevo entendimiento; la expropiación petrolera; la política de buena vecindad, el acercamiento económico y el desarrollo político de ambos países.

En todos estos momentos históricos los grandes temas que se han negociado entre ambas naciones han sido: migración e inmigrantes, comercio e inversión, límites fronterizos, recursos compartidos, el desarrollo agrícola y el energético de México. Asimismo se han tratado problemas de naturaleza política que afectan a la relación como son las diferentes definiciones de seguridad nacional, los riesgos de una relación especial y las diferentes percepciones de los problemas regionales.

Es importante señalar que a raíz de los importantes descubrimientos petrolíferos en territorio mexicano en 1976, la Política de los Estados Unidos hacia México se redefinió, debido principalmente a que México vino a representar una fuente abundante y segura de abastecimiento para Estados Unidos. Sin embargo, nuestra riqueza petrolera ha acentuado

nuestra dependencia con los norteamericanos, ya que alrededor del 70 por ciento de nuestras exportaciones petroleras van a Estados Unidos. Esta dependencia nos hace más vulnerables de los planes de desarrollo mexicanos fincados en las divisas generadas por el petróleo. A partir de 1982, se ha generado una situación económica crítica que ha acentuado la dependencia de México de factores externos y nos ha colocado en una posición muy débil frente al vecino del norte.

2. Conocimiento del sistema político y económico tanto de México como de Estados Unidos.

Consideramos que ambos sistemas deben ser estudiados por separado para lograr un entendimiento profundo de la evolución que ha tenido cada nación. Asimismo la relación entre ambos países no se llegaría a entender profundamente si no se conocen los factores domésticos de cada país. Desde el punto de vista económico, por ejemplo, los planes de desarrollo mexicanos tienen un impacto en los niveles de migración así como en los niveles de participación estadounidense en la economía mexicana. Del lado norteamericano, los ciclos económicos, las medidas monetarias adoptadas, el nivel de tasas de interés, entre otros, tienen un impacto directo en la economía de nuestro país.

Asimismo, deben identificarse en el proceso político y económico mexicano, las principales fuerzas sociales como son el movimiento obrero, los campesinos y la burguesía y, los nuevos actores políticos, como son los partidos de oposición y el sector empresarial. Con relación al sistema norteamericano habrá que profundizar en el estudio de la estructura gubernamental, en el funcionamiento de los partidos, la política electoral, los grupos de presión, etc. indispensables para el entendimiento de su sistema.

3. Migración y trabajadores indocumentados.

La emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos es un tema que por sí solo explicaría la necesidad de estudiar con mayor profundidad las relaciones México-Estados Unidos. Dicha emigración data desde hace muchos años y por tanto es necesario analizar este fenómeno desde una perspectiva histórica profundizando en el desarrollo de la política migratoria estadounidense y la legislación que regula a este flujo.

Alrededor de este problema existen muchos mitos y concepciones falsas que han impedido que se tengan soluciones coherentes con las realidades económicas y políticas de las dos naciones. Por parte de Estados Unidos existe una necesidad de mano de obra que mantendrá viva la demanda de trabajadores inmigrantes aunque en periodos recesivos dicha demanda

disminuya y se adopten medidas restrictivas a la inmigración. Por su parte los emigrantes mexicanos van al país vecino atraídos por la oportunidad de obtener trabajo bien remunerado.

Para comprender profundamente este fenómeno, será necesario analizar sus principales características socioeconómicas y así medir su impacto económico en el mercado laboral norteamericano. Asimismo deben evaluarse las ventajas y desventajas que representa la emigración de nuestros ciudadanos para nuestra economía.

La posición que han adoptado los diversos sectores estadounidenses como son el ejecutivo, los legisladores, los sindicatos, la comunidad chicana, los empresarios y la opinión pública es de gran importancia para comprender el manejo que se le ha dado al problema. Por su parte, habrá que analizar la respuesta del gobierno mexicano, así como las diversas alternativas propuestas para darle solución al problema.

4. La comunidad mexicano-norteamericana.

En la actualidad residen en Estados Unidos un número importante de personas de ascendencia mexicana. Esta minoría étnica altamente heterogénea con condiciones de vida, de trabajo, culturales, políticas y sociales muy especiales merecen atención académica.

Los chicanos y otras minorías han sido un elemento clave para el crecimiento de la economía estadounidense. A partir de los años sesenta surgió el movimiento chicano, el cual logró cambios sustanciales en el aspecto ideológico y en las condiciones de vida de este grupo étnico. Dicho movimiento ha tenido continuidad aunque no tan intenso como lo fue en la década de los sesenta. Es necesario analizar lo que representa hoy día la lucha de la comunidad mexicano-americana, así como su participación activa en partidos políticos, organizaciones progresistas, agrupaciones sindicales nacionales e internacionales.

Consideramos de suma importancia estudiar a la comunidad chicana como grupo social y su relación con otros grupos, enfatizando su relación con los "otros" mexicanos, es decir con los trabajadores indocumentados y por supuesto con el gobierno de México, con sindicatos, grupos privados, etc.

Por último, consideramos muy importante el estudio de las contribuciones culturales de esta minoría a la sociedad norteamericana así como su intensa participación en la cultura a través de la literatura, el teatro, la música, etc.

5. Aspectos económicos bilaterales.

Las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos se caracterizan por una situación de dependencia asimétrica así como una creciente intensificación. México es el tercer socio comercial de Estados Unidos a nivel mundial y Estados Unidos es el país con el que México realiza la mayoría de sus transacciones comerciales. Como consecuencia, es de suma importancia analizar la naturaleza, monto y características principales de las relaciones comerciales entre ambos países.

Como bien sabemos los flujos financieros también son de primordial importancia en la relación. Durante los últimos años el ritmo de las inversiones extranjeras directas provenientes de Estados Unidos se ha acelerado de manera importante, de tal forma que actualmente constituye cerca del 70 por ciento del total de la Inversión Extranjera Directa en México. Es necesario conocer la legislación mexicana que regula la presencia del capital extranjero, sus modificaciones y su funcionamiento real así como sus posibles lagunas.

Otro aspecto muy importante dentro de las relaciones económicas y que ha cobrado relevancia en los últimos años es la deuda externa. El endeudamiento externo de México ha llegado a niveles tan elevados que ha causado varios problemas tanto internos como a nivel internacional. Cabe señalar que la banca norteamericana tiene una participación importante como prestatario de México. Con base en la situación descrita será necesario analizar la relación existente entre México y los organismos internacionales y su impacto en las relaciones financieras con Estados Unidos.

Por último, la tecnología extranjera ha jugado un papel muy importante en el desarrollo industrial de México. Debe evaluarse la política oficial en materia de transferencia de tecnología así como los intentos nacionales de adaptación de dicha tecnología.

6. Zona fronteriza.

La zona fronteriza se ha convertido en un laboratorio donde se pueden estudiar la mayoría de los problemas que afectan la relación México-Estados Unidos. Sin embargo, hay problemas particulares que dan a la zona una importancia creciente y la convierten en un tema de estudio obligado. Entre estos problemas mencionaremos sólo los siguientes: el crecimiento del intercambio comercial que tradicionalmente había sido desfavorable para México, pero que, debido a nuestras recientes devaluaciones, se ha convertido en desfavorable para los Estados Unidos; los problemas de la división de recursos compartidos, entre los cuales el agua se ha convertido en un punto crítico que demanda solución a corto plazo; los problemas de contaminación ambiental que afectan a am-

bos lados de la frontera y que son un irritante para la relación global entre México y Estados Unidos; la penetración cultural norteamericana que ha contribuido a la desintegración cultural en la zona fronteriza mexicana y tienen manifestaciones negativas como son: la adopción de patrones de consumo, de valores y costumbres extranjeras, el deterioro de la integridad del idioma español, etc.

Otro aspecto de suma importancia y que debe ser analizado profundamente es el de las maquiladoras que representan una nueva forma de penetración económica, a la vez de constituirse en importantes elementos de la economía nacional. La presencia de dichas empresas ha tenido también un efecto social paralelo al económico que se caracteriza por la explotación de la mano de obra, en términos de largas jornadas de trabajo, en condiciones poco favorables y una represión a los intentos de formar organizaciones sindicales.

7. Transculturización.

La interrelación cultural entre los dos países es un fenómeno que se manifiesta con mayor agudeza cada día. Es evidente, como en otros aspectos de la relación que México es el mayor afectado, principalmente vía los medios de comunicación masiva, que llevan a una transculturización cuyos efectos, en general, son negativos para el país. Sin embargo, no es posible minimizar el impacto de la cultura mexicana dentro de la sociedad norteamericana, particularmente en las zonas fronterizas, la región suroeste y otras zonas que cuentan con una población de origen mexicano de magnitudes significativas como puede ser la ciudad de Chicago.

Existen otros temas que también son importantes y que deben ser sujetos de estudio como por ejemplo, cambios recientes en la política exterior de México y su impacto en las relaciones México-Estados Unidos, energéticos y relaciones México-Estados Unidos; visión de México en el pensamiento intelectual norteamericano y en los medios de información que se difunden en ese país sobre cuestiones relacionadas con México; análisis de México en la cultura chicana; el problema de la identidad chicana a través de su creación literaria.

C. Observaciones Metodológicas

Finalmente, cabe plantear dos breves observaciones metodológicas relativas a los problemas del peso de lo histórico y lo teórico frente a lo contemporáneo y lo práctico en los estudios México-Estados Unidos y en relación al problema de la objetividad en dichos estudios.

Consideramos que en una Maestría en Estudios México-Estados

Unidos deben enfatizarse fundamentalmente los aspectos contemporáneos y prácticos de la relación bilateral, sin descuidar desde luego los aspectos históricos y elementos teóricos, sirviendo los segundos como un marco para el mejor entendimiento de los primeros.

A este respecto, creemos que es necesario cerrar la brecha que en la actualidad se da entre los académicos que escriben artículos, libros y organizan simposios, con los políticos que toman las decisiones y representan las posiciones oficiales mexicanas. La retroalimentación entre estos niveles, que no es la fusión de los mismos, es altamente deseable.

En relación a la "objetividad", cabe plantearse si ésta es posible y deseable en las ciencias sociales en general y en un campo tan complejo y emocionalmente cargado como el de la relación México-Estados Unidos.

En principio, consideramos que la objetividad absoluta no es posible. Sin embargo, creemos que en la medida de lo posible debe evitarse caer en las trampas ideológicas, que en ambos extremos visualizarían a Estados Unidos como el "benefactor y modelo a imitar" o el "demonio del imperialismo". Ambas concepciones caricaturizan la realidad, reducen la complejidad, heterogeneidad y aún contradicciones que se dan en el universo de las relaciones bilaterales y, en última instancia, incapacita para un entendimiento cabal que pueda traducirse en la obtención de mejores posiciones para nuestro país en la negociación bilateral.

Cabe concluir, finalmente, esta exposición planteando la necesidad primordial de que todas aquellas instituciones educativas e investigadores que trabajen en áreas relativas a Estados Unidos y a la relación bilateral México-Estados Unidos coordinen de alguna forma sus esfuerzos evitando duplicaciones y maximizando recursos.

La creación de una Asociación Interdisciplinaria de Estudios México-Estados Unidos sería un paso aplaudido por muchos de los interesados en el estudio de tan vital y fascinante área.

ESTUDIOS NORTEAMERICANOS EN AMERICA LATINA

Sergio Aguayo*

En los últimos años en América Latina hemos obtenido una serie de acuerdos sobre Estados Unidos. El primero y más importante es que es un país complejo, que resiste simplificaciones fáciles, o adjetivos contundentes. Hemos llegado a eso a partir de la ya vieja percepción latina de que la sombra de Estados Unidos afecta nuestras vidas, y que ello hace fundamental el conocer mejor ese país. A partir de lo anterior, generalmente se llega a intentar hacer un balance contable sobre los temas que se deben estudiar y número de investigadores, proyectos docentes, seminarios y conferencias que harían falta.

Sin embargo, un aspecto muchas veces ignorado es hacer un esfuerzo por obtener una visión panorámica, una reseña, de lo que tal vez ya podríamos bautizar como "norteamericanología latinoamericana". Aunque a un gran nivel de generalidad, forzado por las limitaciones de tiempo y espacio, considero útil proponer algunas ideas para abrir la discusión de este tema.

La primera es que los Estados Unidos siempre han sido conocidos por algunos sectores sociales latinoamericanos que han sido capaces de manipular, en beneficio propio o de su proyecto, los intereses, concepciones, miedos, ambiciones y/o paranoias de la clase dirigente norteamericana. Por ejemplo, durante la Guerra Fría algunos gobernantes latinoamericanos explotaron la preocupación norteamericana por los avances comunistas para obtener apoyo a sus proyectos. La visita de Harry S. Truman a México y la de Miguel Alemán a Washington en 1946 sirvieron a este último para obtener el apoyo de la Casa Blanca en su búsqueda de créditos y bienes de capital requeridos en el proyecto industrializador mexicano, en un momento en que Estados Unidos todavía rumiaba su desagrado con la nacionalización petrolera de 1938. Con una habilidad política sorprendente, Alemán comprendió los aires políticos norteamericanos (un Truman asediado por republicanos y demócratas en una espiral que llevaría a lo que se conoce como Guerra Fría) y, al darle una recepción multitudinaria a Truman y manejar un discurso que sutilmente respaldaba las angustias estadounidenses, ob-

* El Colegio de México.

tuvo al menos parte del apoyo que necesitaba en un mundo semides-truido y carente de capital y productos industriales. Otro ejem-plo se da en el decenio de los años sesenta, cuando los militares latinoamericanos de diversos países (Brasil, Honduras, Guatemala, etc.) se aprovecharon del pavor de la influencia de la Revolución Cubana y lograron, con el apoyo de Washington, pasar de ser meros defensores de grupos dominantes a actores con ambiciones y proyec-tos propios. La Dinastía de los Somoza, en Nicaragua, es tal vez el ejemplo más longevo e ilustrador de la idea anterior.

Entonces, cuando hablamos de estudios norteamericanos nos esta-mos refiriendo más bien al "descubrimiento" de ese país por secto-res de la intelectualidad nacionalista y de izquierda latinoameri-cana, Intelectuales, por otro lado, con una formación teórico me-todológica mucho más rigurosa que el tradicional humanismo decimo-nónico. Academia que quiere poner un conocimiento más sistemati-zado al servicio de las fuerzas políticas nacionalistas que, por la geometría internacional, son identificados como de izquierda.

Ya en este camino quisiéramos proponer una idea a manera de preámbulo: el conocimiento latinoamericano sobre Estados Unidos no puede sustraerse a la investigación sobre América Latina que se da en las universidades estadounidenses. Es decir, si aceptamos que la dependencia latinoamericana de Estados Unidos es un fenóme-no integral, entonces ello también implica una interrelación com-pleja en el campo de las ideas y del avance del conocimiento en ambos lados de la moneda hemisférica.

Con base en las proposiciones anteriores queremos sugerir una periodización que consideramos como un mero punto de referencia para una discusión más elaborada. Después de todo, para avanzar en el conocimiento de Estados Unidos debemos, desde una perspecti-va globalizadora, tener claro qué hemos hecho y dónde estamos.

A) La preocupación con el problema del desarrollo se acentúa notablemente después de la Segunda Guerra Mundial. La reflexión que surge en organizaciones como la Comisión Económica para Améri-ca Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas y de pensadores latino-americanos como Raúl Prebisch sobre la forma en que Latinoamérica puede desarrollarse, desemboca en los primeros análisis sistemáti-cos sobre la manera como Estados Unidos incide en la historia re-gional. Con enfoque diferente, el norteamericano André Gunder Frank trabajaba en el mismo sentido: desentrañar el impacto norte-americano.

A partir de estos trabajos y con la inspiración de pensadores europeos es que emerge el cimiento teórico más evidente de lo que hoy son los estudio norteamericanos: el surgimiento en Brasil de lo que ha dado en llamarse Escuela Dependientista. La publicación del libro Dependencia y Desarrollo en América Latina de Henrique Cardoso y Enzo Faletto, representa el primer gran esfuerzo cientí-fico por darle especificidad a la importancia del factor externo

en la historia latinoamericana. Y por nuestra historia "periférica", ese propósito desembocaría en los estudios del Centro del país imperial, de Estados Unidos. A Cardoso y Faletto siguieron otros autores de la misma nacionalidad (Marini, Jaguaribe, Dos Santos, etc.) que exploraron con mayor o menor rigor y fortuna tema tan complejo.

Es útil mencionar, aunque sólo sea de pasada, que en esos primeros años de la década de los sesenta aparecería en América Latina el libro de Gustavo Gutiérrez (1964), Teología de la Liberación; fruto directo del Concilio Vaticano II (1962-1963), este cuerpo teológico representa la respuesta religiosa tercermundista a la necesidad de dar soluciones teóricas y prácticas a la problemática que planteaban los que entonces se llamaban "países en vías de desarrollo".

Es necesario acotar que ambos cuerpos de pensamiento han sido la gran aportación latinoamericana al pensamiento universal moderno. Ambas proposiciones tuvieron un fuerte impacto en la forma como amplios sectores estadounidenses y del mundo desarrollado verían a América Latina y al Tercer Mundo. Y ello va a tener profundas implicaciones políticas, además de alentar los estudios sobre Estados Unidos.

B) Pero la Escuela Dependientista daba una respuesta que, aunque útil, era demasiado general. Es por ello que a fines del decenio de los años sesenta y principios de los setenta (en el contexto del fracaso del modelo guerrillero cubano y de un ola de militarismo rechazante) la academia latinoamericana intenta dar especificidad a las relaciones de Estados Unidos con países o subregiones específicas. Es la experiencia de FLACSO en Chile y de El Colegio de México bajo la inspiración de Daniel Cosío Villegas. En México, investigadores como Rosario Green, Lorenzo Meyer, Mario Ojeda, José Luis Orozco, Olga Pellicer y John Saxe Fernández trabajan sistemáticamente sobre temas relacionados. En América del Sur, Osvaldo Sunkel, Pedro Paz, María Concepción Tavares, José Serra, Tomás Amadeo Vasconia, Armand Mattelart, entre otros, se abocaban a la misma tarea. Los cubanos también iniciaban un esfuerzo constante por comprender como funcionaba Estados Unidos -algo necesario- dada la agresividad de Washington hacia el régimen de la Habana.

Por otro lado, en el decenio de los sesenta Estados Unidos se transforma aceleradamente: la disensión por Vietnam, la sublevación de las minorías, la aparición de problemas urbanos desemboca en una profunda reevaluación de toda la historia norteamericana. Historiadores y ensayistas radicales o de lo que se conoce como la "Nueva Izquierda" estudian y critican ferozmente los motivos, objetivos y métodos de la política exterior norteamericana hacia el mundo entero o países y regiones determinadas.

La aparición de estos intelectuales en Estados Unidos se tra-

duciría en un gran impulso a los estudios norteamericanos en nuestro lado del Continente. Daré algunos ejemplos para sustanciar esta idea que puede parecer atrevida. Primero, la difusión de las proposiciones dependencistas en inglés representó que académicos norteamericanos aceptaran entablar un diálogo de iguales con intelectuales latinoamericanos sobre la naturaleza de la relación interamericana. Era la primera vez que esto sucedía y ambas partes se enriquecieron.

Después, los latinoamericanistas del vecino país rompen (en la mayoría de los casos parcialmente) con el viejo esquema que ponía a Estados Unidos como modelo, y a los países latinoamericanos como ejemplos imperfectos en vías de llegar a la democracia liberal y la economía capitalista. El rasgo común, dentro de la diversidad, es que intentan comprender América Latina en sus propios términos históricos y contextuales. James Petras, Susan Bodenhaimer, Howard Wiarda, Susan Kaufman y Samuel Huntington se replantean sus supuestos teóricos. Una consecuencia clara es que los latinoamericanistas del norte van a utilizar otros índices para "medir" o explicar países. En el caso de México podríamos ilustrar este cambio con el libro de Roger Hansen La Política del Desarrollo Mexicano que aparece en inglés en 1968 y es inmediatamente traducida al español. Con sus carencias, esta obra representa un alejamiento notable de los "mexicanólogos" considerados clásicos: Frank Brandenburg, Robert Scott y Vincent Padgett.

En otras palabras, se da una "revolución" en la percepción que los norteamericanos tienen sobre América Latina y, sin duda más importante, sobre la bondad de ellos mismos. El latinoamericano nacionalista o de izquierda que irá a estudiar en Estados Unidos en el decenio de los setenta (en parte por el surgimiento de masivos programas de becas), encontrará un nutrido corpus académico norteamericano con el cual identificará fácilmente las experiencias latinoamericanas. Las intervenciones, la arrogancia, los intereses materiales y estrategias norteamericanas sustituyen, en la bibliografía norteamericana, a las obras que partían del supuesto del idealismo y la buena voluntad de Washington (Samuel Flagg Bemis y George Kennan, entre muchos otros, representarían a estos últimos).

Simultáneamente aparece un fenómeno que está teniendo, ya, profundas implicaciones políticas en el caso de América Central: una creciente comunicación teórica y articulación práctica entre los norteamericanos latinos, y los latinoamericanistas norteamericanos. En esta interacción serían determinantes los cada vez más amplios circuitos de intercambio académico alentados, en Estados Unidos, por organizaciones como la Latin American Scholars Association; por la gran cantidad de Departamentos de Estudios Latinoamericanos; y por las iglesias cristianas. Como un teólogo norteamericano comentaba, muchos misioneros norteamericanos vinieron a enseñar en América Latina, y de hecho recogieron un mensaje diferente que luego difundirían en su país.

C) Estos acontecimientos tan rápidamente expuestos ayudan a entender el creciente interés y calidad de la investigación sobre Estados Unidos que aparece en América Latina y México. En nuestra opinión, el avance de los estudios norteamericanos es un proceso ya irreversible. En ello ha sido importante que el estudiar a Norteamérica ya no sea visto como un acto claudicante en los medios nacionalista y de izquierda (lo cual se debe, en parte, a una revolución en el pensamiento de izquierda latinoamericano que, paralelo a lo anterior, requiere de un espacio más amplio de discusión).

Faltan muchas áreas por cubrir, pero observando el cúmulo de instituciones e investigadores que actualmente trabajan el tema en México -El Colegio de México, el CEESTEM, el CIDE, el CIESAS, el CEFNOMEX; las diferentes áreas de la UNAM-CRI, Programa Universitario Justo Sierra, ENEP, etc.- creemos poder afirmar que cada vez conocemos mejor a Estados Unidos.

Sobre el tema de prioridades en la investigación norteamericana en México y América Latina, pensamos que éstas dependen de la historia misma de las fuerzas sociales latinoamericanas. Es decir, el criterio fundamental en el estudio de América Latina y de los Estados Unidos durante los 15 ó 20 años que siguieron al final de la Segunda Guerra era el mantenimiento del orden establecido, actualmente existe un sólido cuerpo de conocimientos al servicio del nacionalismo o del cambio social; y serán las mismas fuerzas de la historia interamericana las que irán demandando el conocimiento.

En el caso de México, tenemos que los principales problemas con Estados Unidos (indocumentados, energía, comercio, atún, límites marítimos, política exterior en América Central, etc.) ya cuentan con los recursos humanos mínimos en la academia o el Estado para ayudar a crear una política nacionalmente inteligente (que, por otro lado, tiene sus límites reales en la interacción de fuerzas sociales).

En otras palabras, se puede hablar de una conciencia crítica potencial de reacción ante el surgimiento de políticas norteamericanas hacia un país o región específica. El caso de América Central es bien ilustrador. A excepción de la política estadounidense hacia Vietnam, ninguna otra política norteamericana había sido tan rápidamente estudiada, desmenuzada y puesta al servicio de una causa tan latinoamericana y humanista como es el cambio social en sociedades tan injustas como las centroamericanas. Esta respuesta de una academia hemisférica (en la cual incluimos a una pleyade de norteamericanos) le ha dado a las fuerzas del cambio en América Central un poderoso instrumento para obstaculizar la agresiva política de Reagan. Si recordamos el apoyo interno que Eisenhower obtuvo para derrocar a Jacobo Arbenz (Guatemala, 1954), el cambio es notable.

Sobre el futuro de dichos estudios creo que habría algunos comentarios también tentativos. Además de creer que ya están consolidados, nos parece que, más que en otras áreas de la investigación social, y por el acelerado esfuerzo a favor del cambio que aparece en todo el Continente, los estudios norteamericanos tienen una articulación inmediata y directa con la marcha de la historia.

Por otro lado, todavía faltan muchas áreas por cubrir. La más evidente es intentar trascender los estudios de las relaciones bilaterales, o del efecto de política norteamericanas sobre países concretos, y llegar a una comprensión de los procesos internos norteamericanos; pero desde una visión latinoamericana. Habría muchos otros temas.

Por el momento sólo hemos intentado articular algunas ideas que consideramos relevantes sobre el tema de "Estados Unidos: un Proyecto de Investigación". Somos conscientes de las omisiones y del alto nivel de generalidad y de que nuestras proposiciones despiertan un sinnúmero de interrogantes. Pero si la investigación sobre Norteamérica es relativamente nueva, más lo es el esfuerzo por hacer una reseña sobre ella.

Estados Unidos: un proyecto de investigación,
editado por la Dirección General de Publicaciones, se terminó de imprimir en Editorial Valle
mex, S. A., el día 15 de diciembre de 1983.
La edición consta de 500 ejemplares.

